

适应公共财政要求 切实加强财政监督

近几年随着公共财政体制的建立,财政监督检查也得到了进一步强化,但新形势下财政监督检查如何定位、怎样履行职能、发挥监督作用,仍是当前需要研究和解决的问题。

一、当前财政监督检查工作存在的问题

目前,财政监督工作从监督的立法、范围、方式、效果等方面来看,其深度和广度都远远不能适应建立公共财政框架的要求,财政监督还缺乏权威性、及时性与有效性,与发展社会主义市场经济和振兴财政的要求还相差甚远。当前财政监督工作中存在的问题主要表现在:

1.财政监督的相关法规制度不完善。当前财政监督检查的力度还不够,原因之一就是法律依据不足。如对财政监督检查中发现的财政资金被违规存储、挤占挪用等问题,由于现行法律没有明确具体的违规处罚条款,处罚无据,只能责令违规单位按规定储存,并归还被挤占挪用的资金。至于资金使用中的损失浪费、效益低下等问题,则更无严密的制约措施和处罚依据,进而弱化了财政监督的执法力度。

2.财政监督的覆盖面窄。从财政监督的本质要求看,其监督范围至少要包括三个层次:一是财政性资金收支活动的全过程;二是执行财政财务制度的所有单位和个人;三是结合经济运行情况对财政运行质量进行检查和分析。由于过去财政监督只注重财政收支的事后检查,其监督的范围、职责模糊不清,实际监督面狭窄,没有对事前、事中的行为进行监控;对新的经济行为、交易方式,如企业改制、资产重组、政府采购、转移支付等监督约束少;在监督对象上也缺乏针对性。因而大大降低了监督检查的效率和效果。

3.财政监督方式不规范。长期以来,由于受到财政监督职责权限等因素的影响,财政监督工作主要是对财经领域的某些突出问题采取综合或专项治理的方式进行。表现为突击性、专项性检查多,日常监督少;集中性和非连续性的事后监督检查多,事前、事中监督少;对财政收入检查较多,对财政支出监督少;对某个单一事项或某个环节检查多,对全方位监控及资金使用的跟踪问效少。致使很多财经违纪违规问题都在既成事实后才被发现,从而造成财经领域的违法现象屡查屡犯,并呈上升趋势。目前,虽然强调根据新的形势来调整财政监督方式,做到“四个结合”,即事前、事中与事后监督检查相结合,财政监督与财政具体业务管理相结合,日常监督与专项检查、抽查相结合,处理事与处理人相结合。但以事前、事中监督检查为主要内容的监督检查机制尚未建立起来,这种多样化全方位的财政监督方式,暂时还难以在实际工作中得以有效运用。

4.财政监督体系不健全,财政监督与其他社会监督的关系尚未理顺。一是财政监督专门机构设置不规范,级别、名称不统一,部分市、县、区至今还没有成立专门的财政监督机构。二是经济监督的职能分工与监督范围界定不明确。我国的经济监督体系主要是由财政监督、审计监督、税务稽查、银行监督以及其他社会监督等构成的。这些监督部门虽然在日常工作中各自监督的侧重点不同,但由于没有从法律上严格规

○ 陶培华 韦国 盛荣永

定各自的职能范围,因而实际工作中很难避免交叉检查、多头检查的现象。

二、公共财政框架下财政监督检查工作的定位

1.加强财政监督是推进公共财政体制改革的重要条件。财政监督与公共财政体制改革紧密相连,不可分割。财政管理的改革过程就是财政监督检查不断得到加强、财政监督的地位和作用不断得到提高的过程。如实施国库集中收付制度,改革财政支付方式,既是对财政资金运作方式的改革,同时也是加强对财政资金收付环节的规范和监督,防止财政资金的截留挪用与损失浪费。可以说,财政监督工作能否得到切实有效的加强,直接影响到各项财政管理制度改革的成效。

2.财政监督要服从服务于公共财政的要求。财政部门对财政收支活动的管理过程,就本质而言是一个重要的监督过程。财政监督机构的各项具体监督检查活动,本身也是对财政收支的管理。财政监督的这种属性,客观上要求财政监督工作必须彻底改变只重检查、不重管理,只重收缴、不重堵漏,监督检查和管理相脱离的片面做法,要善于在财政监督检查中发现财政管理上存在的问题,完善制度、堵塞漏洞,提高财政管理水平,逐步从监督检查型转变为监督管理型。当前,财务常规检查和专项检查是财政监督的重要形式,仍需大力强化。财政监督检查专门机构要按照财政监督必须服务于财政改革、加强财政管理的原则,抓住财政工作中的“中心”、社会关注的热点难点问题,开展专项监督检查,不断提高监督检查的综合效能。在监督检查过程中,要特别注意克服“为检查而检查”的思想,将监督检查与调查研究结合起来,通过检查、分析,善于发现财政管理中存在的问题和矛盾,提出意见和建议,逐步将财政监督寓于财政管理的全过程之中。

三、切实做好新形势下财政监督检查工作

随着财政监督工作环境、对象、内容、方式等方面的不断变化,要求财政监督工作以加强和完善财政管理为中心,建立健全涵盖全部财政收支,体现财政管理特色,具有对财政运行进行监测、预警、分析、保障、规范功能的财政监督新机制。

1.加强财政法制建设,依法实施财政监督。当前应根据建立公共财政框架的要求,尽快制定《财政监督法》或《财政监督工作条例》,通过制定财政监督的专项法律或法规,把国家赋予财政部门的监督职责,以及财政监督工作的范围、方式、程序、手段等以法律或法规的形式系统地予以明确并固定下来,使财政监督工作有法可依,真正做到依法实施财政监督。

2.建立规范、有效的财政监督方式。财政监督方式要彻底得到转变,必须做到前面提到的“四个结合”,同时还应根据监督检查中发现的新问题、新情况,进行认真分析和归纳,有针对性地提出改进财政管理的措施和方法,深入细致地探究财政监督的最佳方式。

3.建立财政监督目标机制,服务财政工作目标任务。财政监督工作必须服务财政改革,围绕挖掘财源效益、提高财力综合运用水平、确保财政收支平衡、财政良性循环运行等四大财政管理目标和财政工作重点,全面促进财政管理目标的顺利实现。不能只把查处违纪违规问题当作财政监督的主要目的,更重要的是应当把监督工作作为发现管理中存在的缺陷和漏洞,以及完善财政制约机制和规范财政管理工作的重要途径,把财政监督工作与财政管理目标有机结合在一起,达到以管理促监督和以监督促管理的目的。坚持财政监督和财政工作重点相结合的原则,结合当前部门预算、国库集中支付、政府采购等财政改革工作强化财政监督,扩大财政监督的影响力;针对农村税费改革配套政策落实、预算外资金“收支两条线”、社会保障资金的收缴与拨付、会计信息质量、社会中介机构执业质量等热点和难点问题强化监督,增强财政监督的约束力;围绕财政预算的编制和执行、国有资产管理、财政收入征管入库、财政性投资等重大财政事项强化监督,增强监控能力。

(作者单位:江苏省大丰市财政局)

