

实行事业单位预算内外收支统管的实践与探索

○ 刘海银

为了加大事业单位收支管理的力度,缓解当前县级财政困难,山西省襄垣县从1995年开始探索事业单位收支统管的模式,取得一定成效。所谓收支统管,就是变预算内外“分管”为“统管”,即统一收支、统一核算。其基本模式是:“分类管理,以收抵支,基金调节,综合平衡”。

(一)实行分类管理。襄垣县在对各事业单位预算外资金的总量、结构、分布、流向进行全面深入调查的基础上,依据各单位的人员组成、工作性质、行业特点以及事业发展计划等分类归集,对全县75个事业单位实行了四种不同类型的管理形式:

——脱钩式。对收入来源充盈,经费能够自给,但不宜实行企业化管理的城建局等8个事业单位实行“核定收支指标,增收节支留用,减收超支不补”的管理办法,与财政基本脱钩。

——抵支式。对有一定固定收入,能抵顶部分经费的交通局等42个事业单位实行“核定收支指标、收支比例抵顶、选项适当补助”的管理办法。

——补充式。对收入来源不稳,收入数额不大的文化局等23个事业单位,实行“定死预算包干,核定收入指标,预算外收入补充事业发展经费”的办法。

——扶持式。对实行企业化管理的事业单位实行“依法收费,照章纳税,自负盈亏,财政扶持”的管理办法。

实行分类管理的核心是抵支经费预算,重点是定死当年的收入、支出基数,年中不做追加、追减和调整。但这种分类模式也不是一成不变的,而是随着事业的发展,单位预算外收入的变化,在每年初进行调整核定,一定一年。

(二)设立调控基金。由于事业单位的预算外收入除一部分规费收入外,其它收入是不稳定的,带有一定的风险性,同时各事业单位之间的收入差距也很大。为了保障抵支经费预算的顺利实现,降低收支统管的风险性,调节事业单位的收支差距,襄垣县在实行分类管理的同时,还设立了预算外收入调控基金。其收缴的对象是:脱钩式单位,除满足自身按财政核定的支出标准后,盈余的预算外收入;抵支式单位,按财政当年抵支经费预算抵支后,剩余的预算外收入;扶

持式单位的税后收入。其收缴比例按各单位的预算外收入结余金额分档确定,一般控制在结余金额的30%—50%之间。预算外收入调控基金主要用于当年因政策性原因不能完成抵支经费预算的事业单位的适当补充;集中用于各项综合性事业发展的投资项目;用作收支统管的风险准备金;用于综合平衡县财政预算。

(三)严格配套制度

1、强化预算约束,实行零基预算。实行收支统管的关键是确定支出标准,定收定支,因此必须改革现行预算编制办法,实行零基预算。不再考虑上年基数,严格按照财政供养人员档案和有关经费标准,核定当年支出指标,审定单位预算,编制县级预算,并以政府名义下文执行,调动各单位当家理财、自求平衡的积极性。

2、加大收管力度,及时收缴入“户”。年初下达的事业单位收入指标,随着实行抵支、脱钩等管理形式,实际已进入财政预算框架之内,已是一种预算收入,因此为了保障收支统管的顺利实施,必须加大收管力度,及时收缴入“户”(财政专户)。襄垣县先后出台了《事业单位收费和票据管理的若干规定》、《事业单位预算外收入财政专户收缴划拨办法》、《事业单位预算外收入考核实施细则》等规章制度,从收费、入户、考核等方面加大了收管力度,保证了这块资金的及时到位。

3、改进财务制度,改革事业单位财务考核指标体系。随着收支统管的实施,现行的事业单位财务管理制度和考核指标体系必须予以改进。一是统一账簿设置,统一会计科目,取消了预算内外两本账和多头开户的现象。二是建立和完善会计报表和预决算制度,改进了事业单位财务考核指标体系,设置了资产、负债、净资产、收入、支出等会计科目,建立了资产负债表、收入支出表及必要的附表和预算报告情况分析说明书等报表体系,全面如实地反映事业单位资金收支情况,用资产负债率、资产利用率、经费自给率等指标体系来综合评价单位财务状况和财务成果。三是在财政部门内部理顺了管理体制,规定抵支经费预算由行财部门统一审查编制;调控基金和其它预算外收入仍由财政综合部门管理。

4、规范事业单位收费行为,鼓励事业单位积极创收。重点抓了三项工作:第一,实行了两公开一监督制度,即:公开收费项目、公开收费标准,对收费过程进行全方位监督;第二,建立和完善事业单位收费许可证年检制度,在年检的同时,摸清事业单位收费底子,测算预算外收入总额,为编制抵支经费预算奠定基础;第三,强化了事业单位收费票据管理,规定预算外收费单位一律统一使用财政部门印制的收费票据,并对专用收据实行专人、专柜、专账管理,抓住了收费管

理的源头,规范了事业单位的收费行为。此外,积极扶持事业单位充分利用现有的人才、技术、装备、设施优势,积极参与市场经营服务,合理组织收入,并针对事业单位创收起步的迟早、规模的大小、收益的多少,采用灵活多样的政策措施,从工商、税收、信贷等方面予以必要的扶持。

襄垣县试行收支统管一年多来,取得了多方面的成效。

(一)收支统管增强了县级财政的调控能力。第一,事业单位实行收支统管,运用抵支经费预算和设立调控基金,使绝大部分的预算外资金纳入财政监控之下,并把原本零星、分散、难以发挥效益的各种预算外资金聚集起来,从而大大增强了财政的调控能力。1996年襄垣县进入财政统一调控的预算外资金达280万元,占全年预算外收入的20%。第二,实行事业单位收支统管,扩大了县级财政的理财范围,有效地运用了预算外资金。1995年,县财政安排县技术监督、煤管、环保等部门预算外资金支出指标180万元,使这些部门购置了质检、化验等仪器设备,建立健全了技术监督网络,维持了煤矿的正常生产,兴建了污水处理工程。第三,通过实行收支统管,撤消了46个多头账户,清理取消了27个单位的“小金库”,使“三乱”现象得到了遏制,财务运行秩序大为改观。

(二)收支统管缓解了财政资金供求矛盾,是县级财政集中财力办大事的有力保证。事业单位实行收支统管,增加了财政可调度财力,缓解了事业发展与财力紧张之间的矛盾。一年多来,襄垣县充分运用预算外收入间歇资金和调控基金,投资60万元更新改造了电视台的传输设备,实现了自办节目覆盖全县;投资50万元,实现了乡乡镇镇通程控电话;投资200万元,建成了煤气二期工程,可新增煤气用户8000户;还筹措资金1554万元,实现乡乡镇镇通柏油路,为基础设施建设作出了积极的贡献。

通过收支统管把预算外资金的使用引导到正确的轨道上来,促进了各项事业的发展。一年多来,全县维修新建校舍3512平方米,兴建了小学教学大楼,装备医疗卫生设施193台件,新增病床280张;设置科研技术推广专项经费80万元,建立基层科研技术推广站22个,健全了科技推广网络,为实施科教兴县战略奠定了基础。由于收支统管把事业单位的经费与事业发展的规模捆在了一起,调动了事业单位自求平衡的积极性,对增设机构、增加人员等采取了审慎态度,开始走上了自我约束、滚动发展的内涵型发展轨道。1995年事业单位人员首次出现了负增长,比1994年底减少32人,依靠财政办事业开始向社会办事业的方面发展。

(责任编辑 李颖)