

财政周转金管理 的问题与对策

○ 马善记

多年的实践表明,财政周转金的存在和发展,在缓解资金供需矛盾、支持工农业生产发展、加快财源建设步伐、增加财政收入等方面起到了一定的积极作用,但同时也暴露出了诸多弊端,需要规范管理,以促进其健康发展。

财政周转金管理存在的问题主

要表现在以下几个方面:

——来源渠道滥。按照规定,财政周转金的来源通常只能包括地方预算安排的有偿使用资金、有关财政法规及文件规定可以有偿使用的预算资金、按规定从农业特产收入中提取的农业特产周转金、地方财政预算支出中明确可以改为有偿

使用的财政资金,等等。然而,事实上,一些地方除了正常途径外,还通过做手脚、弄虚作假等不正当手段,擅自扩大财政周转金来源渠道,比如将预算内收入转到预算外,从金融机构拆借资金,等等。

——周转速度慢。财政周转金周转慢甚至不周转的现象,在一些地方不同程度地存在,到期财政周转金回收率低,甚至不能回收,以至于沉淀、呆滞。1995年,襄樊市组织力量对各类财政周转金进行了全面清理,总量达1亿元,但真正周转使用的很有限,沉淀、呆滞现象较为严重,到期回收率仅为30%。

——使用效益低。财政周转金在投放上,本应坚持拾遗补缺、填平补齐,经济效益与社会效益并重的原则,但是,在一些地方,财政周转金投放出去了,既无经济效益,又无社会效益,成百上千万元的资金白白打了水漂,令人扼腕。

——专用情况差。财政周转金是专项资金,讲究专款专用,然而,不少地方在具体操作中却违背了

这种税制结构的原有优点正在逐步减弱,而它内在的主要缺陷,如财政收入弹性较低、容易扭曲市场机制等,正在不断增大。为了从根本上消除出口退税危及财政平衡的隐患,并降低商品劳务税的其他消极效应,有必要对税制结构进行调整。主要设想是:(1)降低商品劳务税特别是要降低增值税比重。可选择的方法如逐步调低增值税税率,推行收入型增值税,允许将外购固定资产税金纳入抵扣范围等。(2)逐步提高所得税比重,其措施包括调整和规范所得税优惠办法;改革个人所得税制,强化征收管理。(3)充实、完善财产税制和其他地方税种,较大幅度地提高这些税种在全部财政收入中的比重。通过这三方面的改革和完善,最终形成商品劳务税、所得税和其他税收“三足鼎立、三分天下”的混合型税制结构。

第二,取消在制造业和批发阶段已经给予任何行业、任何企业的减免税优惠。导致增值税“征少退多”

的最重要原因在于,1994年初出台的某些增值税减免税办法和一些地区擅自“变通”税法的作法,从根本上扭曲了规范化增值税道道征税、环环抵扣、中间产品不得免税的科学机制。鉴于已有的经验教训,国家应当取消产品最终销售(包括产品出口、零售)以外的其他所有减免税优惠。对于某些行业或企业的特殊困难,建议采取“桥归桥,路归路”的办法,由财政补贴予以解决。

第三,改革出口退税负担体制,强化出口退税管理。按照现行出口退税管理办法,出口退税全部由中央财政负担,退税规模大小与地方财政利益无关。这样,地方政府出于搞活本地企业和发展地方经济的考虑,希望多退税,快退税,但不愿参与出口退税管理。因此,有必要改革现行出口退税全部由中央财政负担的制度。今后,可以参照中央和地方之间增值税收入分成的比例,出口退税也由地方财政负担一部分,以增强地方政府参与退税管理的约束力。

(责任编辑 方震海)

这一原则,将一笔笔财政周转金肢解得七零八落,或变成吃饭钱,或用于支付修缮费、会议费、培训费等,抑或用于股票、证券、房地产等投机性项目。有的财政局(所)长甚至公开坦言:我们没钱发工资,就只好在财政周转金上打主意,本级周转金不够用,还得找上级财政借。

财政周转金管理上存在的诸多问题,是多种因素相互作用、相互影响、相互制约的结果。既有财政部门自身的因素,又有受援对象——企事业单位的因素,还有党政领导的因素。概括起来讲,主要有以下几方面原因:

一是思想认识偏颇。对于财政周转金,人们在思想上还存在一些模糊认识。认为企业是国家的企业,资金是国家的资金,企业借财政周转金早还晚还,还与不还,都无关紧要。于是乎,一笔笔财政周转金被企业视为“救济粮”、“扶贫款”,胡乱使用,拖着不还,有的财政部门对此竟也默认了。

二是决策盲目失误。财政周转金投放本应按照提出申请、调查摸底、确定项目、审核批准、签订合同、办理公证手续、拨付资金、检查验收等一整套程序办理,但在具体操作中,其中不少程序被简化了,以至于一些项目缺乏可行性论证就盲目上马,结果项目建成后很快就垮下来了,财政周转金也塌进去了。这方面的例子不胜枚举。

三是资金使用分散。有的地方在财政周转金的投放上不注意变分力为合力,将资金集中起来使用,而是习惯于撒“胡椒面”,“蜻蜓点水”,东家投一点,西家放一点,结果都不解渴,未能发挥应有的作用。

四是自身利益驱动。(1)有的财政部门把周转金占用费作为本部门利益的来源渠道之一,为追求短期经济利益,几乎不考虑受援对象是否具

备资格,有无社会效益,只要对自己有利就行;(2)财政周转金有关责任人为了得到某种“好处”,在周转金的投放、回收上自觉不自觉地掺杂了“人情”成分;(3)有的受援对象为了达到借款的目的,为自己搞点所谓的“政绩”,变着法子找财政、哄骗财政,借款时吹得天花乱坠,还款时却一个劲儿地叫穷。

五是党政领导干预。在财政周转金的使用上,某些党政领导好大喜功,违背群众意愿,包办项目,轻易许诺甚至随意拍板让财政拿钱,结果出现了一批人为的“胡子工程”、“半拉子工程”,投放的大笔财政周转金有去无回。

六是监督约束乏力。一些地方财政部门没有建立健全过硬的监督约束机制,没有建立科学的监测、考核、奖惩体系,使财政周转金借出缺乏约束力、管理缺乏动力、回收缺乏压力。

财政周转金管理中存在的问题,如果不及时加以解决,不仅会使国家利益受损,而且还会诱发诸多不良现象,助长不正之风,损害廉政建设。因此,必须遵循“控制规模,限定投向,健全制度,加强监督”的十六字方针,针对存在的问题,采取对策,加强财政周转金管理。

对策之一:对陈欠财政周转金要采取断然措施,确保回收一定的比例。具体措施包括:(1)实行激励政策。对回收的陈欠周转金,上级财政可按一定比例(30%—50%)返借。(2)可以发挥各专业银行的作用。积极同各专业银行配合,委托代理收回本息,按比例提取手续费。(3)对陈欠周转金要深挖根源。通过大规模清理,找出造成周转金沉淀的有关责任人,必要时可诉诸法律,运用法律手段收回部分陈欠周转金。

对策之二:与切身利益挂钩。为

了使财政周转金彻底走出“投放易、管理松、效益低、回收难”的怪圈,关键是要将财政周转金的投放、使用、回收与投放人和借款人的切身利益挂起钩来,实行严格的责任制,谁投放谁回收,谁借款谁还钱。

对策之三:实行“低费(占用费)高罚”政策。为了确保财政周转金及时回收,对逾期还款者,除按现行规定收取较低(与银行贷款相比较而言)的占用费外,再处以高额罚款。

对策之四:建立专门机构对财政周转金实行系统化、专业化管理。应在财政部门内部设立专门机构,对分散在各业务口的财政周转金进行集中统管,严格实行“五统一”,即统一制度、统一管理、统一计划、统一开户、统一核算,实行系统化、专业化运作,防止政出多门、多头开户,管理无序。这样做,一是有利于形成齐抓共管的局面,二是有利于变分力为合力,发挥资金的使用效益,三是有利于堵塞漏洞,防范腐败。

对策之五:对受援大户委派“财务顾问”。由充当债权方的财政部门派出周转金管理人员到作为债务方的企事业单位任“财务顾问”,协助企事业单位主要负责人主管财务,将管理的触角延伸到受援企事业单位的各个环节,监督受援企事业单位的资金运作。

对策之六:将财政周转金纳入法制化管理的轨道。1993年国家下发了《地方财政有偿使用资金管理办法》(试行),对规范财政周转金管理起到了积极的作用。但是这个《办法》尚未上升到法律的高度,其严肃性和威慑力还远远不足以保证促进财政周转金工作健康发展。必须尽快制定《财政周转金管理暂行条例》,以便尽快将财政周转金纳入法制化、规范化管理的轨道。

(责任编辑 石化龙)