

使用效益的途径 提高财政支农周转金

珊珊

辽宁省自建立各级财政支农周转金管理机构以来,特别是从1994年把周转金工作重点转到基层财源建设以来,努力发挥周转金的导向作用,多渠道、多形式吸引资金,扶持、引导农业和农村经济发展,在促进粮食增产、农民增收、财政收入增长上做出一定的贡献。但是,到期借款回收难一直困扰着财政支农周转金的正常周转,制约着财政支农周转金作用的发挥。通过分析,原因是多方面的,但最主要的是资金使用效益不高。从当前辽宁省的实际情况看,要提高财政支农周转金使用效益,首要的问题是转变观念,树立起适应社会主义市场经济的效益观念,同时,应着重通过以下途径来实现:

(一)以调整和优化结构求效益

1、调整扶持项目结构

第一,要从“重建设、轻改造”的状况中解脱出来,由从扶持外延为主向扶持内涵为主转移,要严格控制大的基本建设项目,重视现有企业的技术改造,要立足上档次、上水平、上效益,挖掘现有企业的生产能力,努力提高投入产出比。

第二,要突出对资源型、商品型、集约型项目的扶持。资源是一个地区发展经济的优势,为挖掘地区优势,财政支农周转金的使用要发挥导向作用,扶持资源向商品转化,最终向大的集团集约经营转化,从而使之形成地区拳头产品,成为县乡骨干财源。

第三,要突出扶持“两高一优”农业项目,每年要确定扶持高效农业项目占总项目中的比率,真正使科学技术转化为生产力,带动地区农业经济的高速发展。“两高一优”农业项目的选择是一项高难度、高水平的工作,要敢为天下先,做好实验示范、推广、应用、立项工作。

第四,要加大支持提供地方可支配财力项目的力度,经过几年的努力,使每个县(区)都要培养出一批龙头和骨干财源项目,促进县乡财政经济快速发展。

财政性,预算外资金的所有权和使用权应该属于财政,不应再象以前那样归单位和部门,财政部门要加以有效调控和运用。重新界定预算外资金,明确资金范围,对资金的财政性正本清源,是加强预算外资金管理的前提。

二、严格控制预算外资金规模和结构。这包括:严格执行《预算法》,将该纳入预算内的罚没收入等坚决纳入预算管理,严禁将预算内资金转移到预算外;加强对基金、收费的审批和管理,建立健全相应的票据管理和监督制度,从源头控制预算外资金的规模;将一部分数额较大、体现政府建设职能的基金,如养路费、车购费、铁路建设基金、市话初装费等,纳入国家预算,进行统一管理。通过以上措施,从规模和结构上为预算内外资金管理的并轨创造条件。

三、对预算外资金实行类似于预算管理的规范管理制度。对重新界定后的预算外资金实行收支两条线的财政专户管理,财政部门要根据各部门、各单位的财务收支计划和预算外资金收支计划,对预算内外资金进行统筹运用和管理。对预算外资金实行类似预算内资金管理的管理制度,可以从管理方式上为预算内外资金管理的并轨创造条件。

四、建立健全对预算外资金管理的监督检查与处罚制度,做到执法严、监督得力。各级人民政府要定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告有关预算外资金管理情况,接受各级人民代表大会的监督和检查。各级财政部门要加强对预算外资金收支的管理,建立健全相应的稽查制度,并会同人民银行共同做好预算外资金帐户的开设和管理的工作。各级计划、金融、审计、监察等部门要根据国家的政策和宏观管理的要求,认真履行各自的职责,配合财政部门对本级各部门和下级政府预算外资金的收支管理进行监督检查,促进资金的合理使用。对违反预算外资金管理规定的部门、单位和个人,要严格依照国家法律、法规坚决予以处罚。

五、加强法制建设,制订预算外资金管理的全国统一性法规。市场经济要求以法律来规范经济行为,预算外资金管理理所当然要加强法制建设。目前,已有近20个省、市、自治区以人大立法或政府令形式颁布了有关预算外资金管理的法规,各地差别很大。地方和中央部门预算外资金管理的现状已经“倒逼”全国性法规及早出台,用以指导、规范中央和地方预算外资金的管理。

(责任编辑 王尚明)

2、调整资金投入结构。财政支农周转金的投入结构,反映政府对农业发展的宏观调控意向。因此,必须按照社会主义市场经济规律和各级政府农业发展规划,适时调整资金投入结构,找准既为政府特定目标服务又可获取最佳经济效益的结合点,促进地区农村经济的稳定发展。为此,在财政支农周转金分配上,应调整固定资金和流动资金在投入总量中所占的比重,使启动生产资金即流动资金的安排占较大比重,特别是对那些符合国家产业政策而且有市场、有效益的企业投入一些流动资金,使之尽快达产达效。实践证明,这样做,既可以提高资金使用效益,解决资金回收难的问题,又可阻止盲目铺摊子。1995年初,义县精细化工厂在其产品远不能满足市场急需的情况下,准备扩建二氟苯和氟甲苯两个车间,但所需750万元资金没有来源无法动工。省财政支农周转金办公室决定借给该厂750万元,资金5月份到位,7月末正式投产,当年可创产值1800万元,利税500万元。1992年建成的锦州硫酸厂,由于进口化肥冲击和缺少资金等原因,亿元资产没投产就闲置起来,职工放假。1995年5月,省财政投入支农周转金300万元,吸引六家银行注入1000万元流动资金,把亿元资产盘活了,千余名职工上班了,10月份正式投产。抚顺市财政周转金管理部门把绝大部分财政支农周转金用于补充企业流动资金,不仅弥补了信贷资金的不足,而且保证了已扶持企业的正常生产,促进了到期借款的回收工作。

(二)以强化管理求效益

多年的工作实践证明,建立起完整、科学的规章制度,是管好用好财政支农周转金的关键。目前财政支农周转金的管理制度、核算制度已基本完善,但一些与之配套的制度建设如内部制约机制,内部审计制度、激励机制等等还没有完全到位。因此,要尽快将这些制度建立起来,以强化资金管理,提高使用效益。

1、建立和完善内部制约机制。财政支农周转金管理机构的内部制约机制大体应包括三个内容。第一是层层负责的立项程序。也就是说,对每一个项目从论证、考核、筛选到审定,都要按程序进行,每个程序都要有相应人员参与和签字负责,然后汇集专管员、科长、主管主任、主任四个层次的意见,确定项目是否扶持。这样做的好处是,缺哪个层次人员意见都不能使项目得到扶持,防止个人说了算。第二是规范化的拨款程序。要做到支票、印鉴分别管理,不能一人既管支票又管印鉴。管印鉴的人员必须在借款合同有领导签字、借款数额及单位与开出支票内容相同的情况下才可盖章划款。第三是机构内部经费管理程序。这项制度的

内容概括为:经费预决算的审批,开支标准的限定,固定资产的购置,专项资金的使用,正常经费的划拨,财务报表的审查等等,都需要有一个规范的审批、监督制度。

2、建立内部审计制度。财政支农周转金的使用是一项政策性很强的工作,管理使用的好坏,直接关系到资金使用效益的发挥、地区农村经济发展的速度和质量。经常地监督和检查支农周转金工作,并形成一种完善的制度是十分必要的。要主动地进行自我监督,自我检查,自我审计,及时发现问题,及时纠正,避免不必要的损失和浪费。要配备兼职审计人员,要定期进行内部审计。审计内容应包括:周转金的审批程序、资金投向、使用效益、回收情况、占用费的收取及使用、会计核算、帐目、报表、经费支出等。内部审计的形式可分为:上级审计下级,内部自审,系统联审互查等。

3、完善激励机制。为管理好支农周转金,目前省、市都相应出台了一些考核奖惩办法,但制度还不够规范,内容还不够完整,还没形成一套全方位的考核奖励办法。我认为,财政支农周转金工作的考核评比指标应包括七项内容:支农周转金当年投放额;支农周转金当年到期回收率;支农周转金逾期借款回收率;期内占用费收缴率;逾期占用费收缴率;上级往来还款率;各类报表编报情况。

(三)以盘活资金求效益

1、建立周转金风险金制度。在市场经济条件下,财政支农周转金的使用具有一定的风险,由于自然灾害、市场变化,往往造成项目失误,不能达产达效,资金无法收回。如果没有一种可靠的资金来源弥补损失的资金,长期下去,周转金将无法周转,周转金工作将无法开展。因此,各级周转金管理部门要结合当地情况设立“投资风险基金”,以弥补资金沉淀所造成的损失。风险金从哪里提取和提取比例及使用原则应由省里来制定。

2、成立回收物资交易中心。财政支农周转金的回收,特别是陈欠资金的回收,不可避免地要有相当一部分以物抵债,抵债物资种类繁多,建立一个与之相适应的储存、变卖、交流的管理部门是十分必要的。可设隶属于财政支农周转金机构的“物资交易中心”。“中心”可以是本部门、本地区的,也可以是集团式的。为便于交流,省里可在每年举办一到两次交易会,变卖抵债物资。也可把一部分物资作价拨给新的受援单位。这样做会对盘活资金起到促进作用。

(责任编辑 王尚明)