浅谈清除财政赤字隐患的对策

孙道君

财政赤字隐患,是指预算年度内由于经济形势滑坡或不能如期好转等原因,导致财政预算可能欠收或超支所造成的一种财政潜在亏空。从当前威胁我国财政赤字的主要隐患看,一是企业经济效益下降和亏损严重的局面未得到有效控制和根本好转,企业亏损面和亏损额都在增加;二是企业亏损挂帐的数额相当大,同时企业盘亏损失、少提少摊成本费用造成的潜亏数额也相当大;三是企业亏损补贴增长过猛,成为财政的沉重负担。这些隐患都会对财政欠收或超支构成严重威胁,如果我们不能有效控制和逐渐清除,就难以减轻赤字压力,实现财政收支平衡。

一、清除赤字隐患必须加强亏损企业的治理

企业经济效益下降、亏损严重是我国当前经济生活中最为突出的问题之一,也是财政赤字隐患的主要根源。据统计,截至1991年8月底,预算内国营工业企业亏损面达36.9%,比1990年同期扩大2.4个百分点;亏损额为

压、两停、两保”的财政倾斜政策,即压非生产性支出,停楼堂馆所项目,保生产性支出;压弹性支出,停办公现代化购置,保刚性支出。去年全区企业挖改资金累计完成1614万元,比上年增长32.62%,支援农业生产支出达到了31万元,比上年增长6.32%。

与组织收入无关的活动,不组织外出参观学习,不请假休息,集中各方面的力量,全力以赴抓收入。仅6、12两个月,就分别完成经常性收入4558万元和4627万元,等于抓回四个多月的收入。二是加强部门协作。在组织收入过程中,娄底地区公检法、银行、企业主管部门在各级政府的协调下,紧密配合,对财税工作给予了很大支持。涟源市经委主任主动打电话向市税务局了解企业欠税情况,然后亲自到企业催收,使该市经委系统预算内工业企业到年底基本上消灭了欠税。

四、加强支出管理,促进地方财政自求平衡

去年,娄底地区财政局面对收支矛盾日益突出的状况,狠抓节支难点,使财政支出既得到了有效控制,又促进了各项事业的建设和发展。

1. 量入为出,以收定支。在支出预算的安排上,他们按照留有余地的原则,坚决把财政支出控制在地方实有财力之内。在预算执行过程中,坚持“摸着口袋花钱”,对无收入保证的支出及时调整,对超预算的支出坚决砍掉。去年4月,双峰县委机关要求追加小汽车购置经费,但县财政局考虑到年初预算没有安排,加上收入进度缓慢,“口袋”里拿不出钱,于是立即向县委、县政府汇报,说明不能购置小车的理由,得到了领导的理解和支持,取消了这笔超预算、超财力的支出。2. 勤俭节约,紧缩支出。一是坚持对非生产性支出按支出预算或收入进度拨款,即对收入进度达到或超过计划进度的,按支出预算拨款;对收入尚未达到正常进度的,按收入进度拨付经费。二是行政机关调进或新增人员,实行“三堂会审”制度。即由编委、人事局、财政局三家共同会审把关。去年全区制止行政机关增人240名。三是对行政事业单位车辆实行定点维修制度。全年共节省车辆维修费15万多元。四是按照克服“三多”精神,大力压缩会议、文件和简报,共节省开支57万元。五是严格控制新置小汽车高档化。节省开支100多万元。3. 有保有压,优化支出结构。为了把该压的支出压下来,把该保的支出保上去,一年来,采取了“两

204.2亿元,比1990年同期增长18.9%。另据工商银行典型调查,目前我国工业企业的潜在亏损也十分严重,初步估算,潜亏相当于明亏的1.7倍,明潜亏总额达500多亿元。如此严重的亏损,对赤字是一种相当大的隐患。

导致企业亏损的原因,大体可区分为外部环境因素和内部管理因素两类。前一类因素所致的亏损,即所谓的政策性亏损,主要是由于国家政策因素的制约,生产经营造成亏损,对这类企业的亏损,国家财政应给予补贴,主要在支出方面对赤字构成隐患,我们将这类企业称为亏损型企业。后一类因素所致的亏损为经营性亏损,从企业外部生产经营环境看,应该盈利,但由于企业内部经营管理不善,产品成本高或产品质量差而引起亏损,我们将这类企业称为盈利型企业。盈利型企业主要从收入方面对财政构成隐患,有两种后果,一是导致财政欠收,因为企业不能实现预期盈利目标,必然完不成应交的预算收入;二是导致财政虚假收入,这主要是企业明明实现不了计划利润,但为了完成上交任务,于是弄虚作假,比如少提少摊成本费用,形成虚假盈利,然后又以利税的形式上缴财政,形成虚假财政收入,最终导致国民收入超分配。

目前,之所以一些盈利型企业长期亏损不得扭转,亏损损失又长期挂帐不得处理,其原因在于现行企业经营机制下,企业扭亏的内在动力和外在压力不足,集中表现在企业行为约束机制不健全:(1)目前由于企业商品意识和市场观念不强,现行承包制度指标体系不健全,对企业承包期内产品成本降低、产品品型和生产工艺的升级换代缺乏必要的考核与奖惩;在企业出现效益降低、亏损严重的局面时,企业领导人的注意力不是集中在提高劳动生产率、降低消耗和改进产品质量上,而是分散或转向于寻求政府的补助或银行的贷款;在生产经营有效益时,不是将积累用于技术革新,开发新产品和新工艺,而是追求企业的行政升级,搞“大而全”、“小而全”。(2)目前我国市场发育还很不完备,国家对企业行为的各种行政性直接约束过早地

实现了向间接约束过渡,使一些企业行为处于既不受市场约束又不受行政约束的自由状态;同时由于经济体制改革不配套,集中表现在地方权力过大,中央权力被肢解,地方从本位利益出发,对企业亏损不仅不加严厉制裁,反而默许甚至纵容企业采取亏损挂帐、少提少摊成本费用或涨价等做法,向国家和消费者转嫁损失,存在一种保护落后、保护亏损的扭曲现象。

对此我们建议:(1)全面清查盈利型企业已经发生的隐蔽亏损,凡是搞亏损挂帐、少提折旧、少摊成本费用的,限令在规定的时间内消化,对损失挂帐拒不处理或拖延消化,继续搞虚假盈利的,要坚决查处,并追究有关人员责任。(2)建立一整套处理盈利型企业亏损问题的有效办法。今后盈利型企业凡属经营管理不善,人为原因造成的损失,一律应由企业自己承担,不准向国家和消费者转嫁,属于地方默许企业搞亏损挂帐、少提折旧、少摊成本费用或涨价的,有关责任部门要承担损失和责任。(3)建立企业亏损“红、绿灯”制度,强化国家对企业亏损的监督和控制在。可以由财政部门 and 银行部门负责对企业的主要财经指标进行经常性检查,发现亏损迹象,及时提出警告;已经亏损的要限期扭亏,及时控制亏损局面。(4)建立一套完整的企业盈亏考核指标体系,强化企业防亏扭亏的自觉性。这主要通过完善承包责任制,将承包期内降低成本、开发新产品、革新生产工艺纳入承包内容,定期考核,达不到标准的,要取消承包资格。

二、清除赤字隐患必须加强亏损补贴的管理

企业亏损补贴是国家调节经济的重要手段,应该说,对一些在国民经济中占有重要地位的亏损型企业给予补贴,帮助其克服经营上的困难,继续经营或扭亏增盈,不仅是整个国民经济平衡的需要,而且对改善财政收支也是有益无害的。但如果对亏损补贴总量缺乏有效控制,补贴增长过快,就会超过国家财政的承受能力,在支出方面对赤字构成隐患;如果对补贴使用

缺乏有效监督,补贴效益差,不仅有违于平衡国民经济需要的初衷,还会成为财政的长期包袱。

从当前的实际情况看,企业亏损补贴越增越大,已经成为困扰我国财政正常运转的沉重负担。1990年国家预算编列企业亏损补贴达到657.58亿元,比1989年增加57.82亿元,增长9.6%,超过了财政收入的增长幅度。究其原因,除了企业亏损加重以外,当前我国财政补贴管理不善也是一个重要原因,集中表现在:(1)补贴界限模糊。从补贴对象看,应是政策性亏损。目前由于政策性亏损与经营性亏损界限模糊,可操作性差,不仅亏损型企业中的非政策性亏损可以用补贴弥补,而且不少盈利型企业可以争取拿到补贴,政策性亏损掩盖经营性亏损成为吞噬财政补贴的“无底洞”,助长了企业争吃财政“大锅饭”的风气。(2)补贴对象刚化。一般来说,国家对某些行业或产品的限制或鼓励是有阶段性的,因而政策性亏损补贴也应随情况变化随时加以调整,只要企业的外部环境好转,就应逐步减少和取消补贴。但现行补贴大多数是固定的,一经立项就不易取消和减少。这种“终身制”的补贴助长了企业吃“补贴饭”的依赖心理,亏损长期不得扭转。(3)补贴效益差。财政补贴是为了帮助企业克服经营上的困难,改善经营,扭转亏损。目前,由于对补贴的使用缺乏有效的监督,滥用补贴、浪费补贴的现象严重,补贴没有真正用到提高经济效益的刀刃上,有一些补贴已经产生保护落后的“负效应”。(4)补贴审批权限过于分散。近几年来,由于各项改革不配套,在中央调控职能弱化的同时,地方的风险责任没有与权力同步增强,不少地方从本位利益出发,随意增加补贴的品种、扩大补贴的范围、提高补贴额度,补贴的口子越开越大,补贴总量严重失控。

对此我们建议:(1)压缩补贴规模。对目前实行亏损补贴的项目来一次全面清查,实事求是地逐项加以研究,凡能取消的就取消、能合并的就合并、能减少的就减少;对新增加的补贴,都必须按照有关规定严格核定,并报上级财政部门审批,不准随便开补贴口子。(2)界定补贴

范围,明确补贴流向。制定有关法规条款,将补贴对象、补贴根据、补贴额度的计算、补贴的期限等标准用法律形式加以严格规定,消除政策性亏损掩盖经营性亏损的现象。(3)加强对亏损补贴的使用监督,努力提高补贴的使用效益。企业的亏损补贴要着重放在引导生产,降低成本和提高产品质量上,变目前的“吃饭”补贴为“效益”补贴,严禁将亏损补贴挪作他用。

奇哉

“对策赤字”

蔡 砚

目前,在一些县级财政管理工作中,出现了假赤字的现象,这里抄录二则为证。

去年初,《中国税务报》第8期有一篇短文披露:某县财税局天天从金库里往企业退税款,局党组还专门“研究”了“退税项目”,局长称,再不抓紧退税,恐怕就形不成赤字。乍一听,这事挺可笑,其实也有它的“道理”。造一点“赤字”,该收的税不收,不该退的税也退,虽使中央财政日见紧张,但当地企业余力足,地方财政不愁没好日子过。

无独有偶,阅读《财政》1991年第8期,得知某地级市县县财政收入超亿元,却是县县收不抵支。形成赤字的原因很复杂,其中重要的一条是人为的“对策赤字”——形形色色的假赤字。

引证至此,令人大开眼界。在预算中推行赤字财政政策是外国人的创造,而“对策赤字”等假赤字则是我国的“土特产”。