

部门预算编制中应解决的几个主要问题

曹建辉 谢 祯●

为增强部门预算编制的科学性、规范性与准确性,湖南省财政厅对部分省直单位2006年部门预算执行和2007年部门预算编制情况进行了检查核实,有一些不容忽视的问题,必须引起足够重视,并不断完善部门预算编制方法,逐步使部门预算改革按照预期的目标向前推进。

一、部门预算编制中存在的几个问题

1. 编制方法陈旧,需求与实际脱节。按照预算改革的要求,实施部门预算必须改变编制内容,实行“综合预算”,改变编制方法,实行“零基预算”,做到预算内外资金统筹安排,废除过去“基数加增长”的做法,根据部门的职能和事业发展需求以及现有公共资源的配置情况编制部门年度预算收支。但各部门在实际编制预算过程中由于多年的习惯及实施“零基预算”和“综合预算”所必需做的大量调查、核实、计算等工作受人力、财力和时间的影响而没有进行,加之很多部门和人员对部门预算改革的认识没有完全到位,所以,导致了各单位在部门预算

编制中仍然没有摆脱“基数加增长”的旧有模式,以至于部门之间苦乐不均的现象继续存在。这种方法编制出来的预算只有形式上的改变,并没有触及预算分配的灵魂和症结,可以说是一种换汤不换药的部门预算,从检查的6个单位编制的2007年部门预算可以看出,同样是省直机关,剔除不可比的项目支出和一次性的基本建设预算支出后,人均预算支出单位与单位之间相差甚大,有的人均支出近10万元,有的人均支出则不到6万元,而实际支出结果又将大大超出预算,同样是上述6个单位,2006年人均实际支出则分别达到了12—18万元,所编预算显然脱离了实际。

2. 支出定额标准偏低,人员经费核定不准。根据新的政府收支分类,各单位的预算支出分为基本支出和项目支出,前者包括工资福利支出、一般商品和服务支出及对个人和家庭的补助;后者包括专项商品和服务支出、对企事业单位的补贴、基本建设支出、其他资本性支出及其他支出。基本支出所反映的是行政事业单位正常运转、完成日常工作的经费支出,由于受政府

财力影响,从实际执行情况看,目前各单位普遍存在支出定额标准过低、实际支出严重超标的现象。如省政务部门现行差旅费定额标准为年人平3400—3800元,按照现在的价格水准,出一趟国内远差基本上就花费完了,其他项目定额也都是如此,普遍偏低。人员经费也存在着核定不准的问题,按规定只有国家公务员及比照公务员执行的全额事业单位人员财政预算才安排其人头经费,可实际执行中,由于事业单位特别是差额事业单位和自收自支事业单位的改革没有及时跟上来,很多不应纳入财政预算安排的人员被纳入预算或从财政的专项经费中再自行调剂安排人员经费,造成大家都来争吃“财政饭”。检查中发现有一个厅属自收自支的二级单位,共有职工21人,2006年全年开支579万元,人平27.57万元,远远高于省直厅级机关的支出水平,而且这些经费大多是从有关财政专项经费中自行提取安排的,且既未纳入部门预算又未通过国库集中支付。此类非国家公务员变相吃“财政饭”的现象在省直单位中还比较普遍,急需加以解决。

3. 基本支出与项目支出界定不清。

根据现有规定,基本支出与项目支出之间的界定不是非常明确和具体,基本支出中的“工资福利支出”与“对个人和家庭的补助”按照单位编制内的实有人数、离退休人数及有关政策填报,“一般商品和服务支出”则是按照定额标准填报,而项目支出则是为完成特定任务和事业发展目标所需的经费支出,它是在保证基本支出之后,若单位有经费结余即可按照轻重缓急的原则安排用于项目支出。有些费用,如课题研究费、专项检查经费是列入基本支出还是列入项目支出,很难划分清楚;有些费用在基本支出和项目支出之间出现了人为的调剂空间,如差旅费,两边都可以列,究竟应该在另一边核算很难确定。由于这些问题的存在,加之又没有实行彻底的“零基预算”,因此,基本支出与项目支出的界定不清带来了如下两个问题,一是盲目填报。如“其他工资福利支出”中的临聘人员工资填多填少就没有明确规定。二是虚列项目支出。下达给单位的经费控制数除保证基本支出和必需的项目经费后仍有结余的,单位担心资金被财政收走,即采取虚列项目占用财政资金,导致虚列项目的原因是由于“专项商品和服务支出”与“一般商品和服务支出”的许多科目雷同,开支范围也一样。这样一来,造成单位编报的部门预算不真实,同时也给财政部门审核预算带来了困难。

4. 项目支出不够细化,科目填报不甚准确。一些单位为了使自己花钱更方便,不惜采取打擦边球的办法,在项目填报时填得过于笼统、模糊,没有细化、不明确,如有的单位就只在“项目名称”栏中填写“系统会议费”,而

在“项目内容”栏也是填写“系统会议费”,至于到底是什么会议、会议规模有多大等无从知晓;同时在科目填报中也存在填报不准的问题,个别行政单位,由于原有经费基数较低,在保证“工资福利支出”与“对个人和家庭的补助”之后就没有多少结余了,因此,在“一般商品和服务支出”中随意填报几项,以至于连“基本医疗保险”一栏都填为“零”,与实际明显不符。

二、完善部门预算编制的几点建议

部门预算改革涉及到既得利益格局的调整与权限的再分配,是财政管理体制的一项重大变革,每一个预算单位都要充分认识到这场变革的重大意义,转变观念,提高认识,对部门预算编制中存在的上述问题予以高度重视,并切实加以解决。

1. 逐步完善财政预算编制模式,保持部门预算的完整性。按照与社会主义市场经济相适应及建立社公共财政的要求,不断深化综合财政预算管理改革,加大财政预算改革力度,坚持做到一个部门一本预算,强化部门预算的完整性,严格按照政策规定、事业需要、定额标准及财力许可等要求,据实编制单位预算,从而彻底摆脱“基数加增长”的传统预算管理模式。

2. 制定科学的支出定额标准,增强预算执行的严肃性。首先,要合理制定“一般商品和服务支出”的定额标准。应当深入调查分析,既要考虑工作需要,又要考虑财力可能,还要兼顾可操作性,在对各单位实行分类分档的基础上,制定一个既科学又合理的支出定额标准。其次,要彻底解决非公务员争吃“财政饭”的问题。要在事业单

位改革前,对非公务员管理的事业单位进行归类梳理,按公益性、半公益性和经营性三种类型分别采取不同的财政政策,在人员经费方面作出一个统一而明确的规定,解决人员挤占项目经费和争吃“财政饭”的问题。第三,明确划定基本支出与项目支出的界限。单位预算安排首先应尽力确保基本支出,然后才考虑项目支出,改变过去单位之间那种基本支出安排不足、项目支出安排不细的做法,同时,在科目设置上应尽量避免基本支出与项目支出间的雷同,解决经费使用中的混水摸鱼现象。第四,强化预算约束。部门预算经人大批准、财政下达后,不得随意调整和零星追加,已批复的预算其资金拨付由国库支付部门直接办理,取消部门预算处室审核环节,以明确管理责任,提高办事效率。预算执行中财政部门只对已纳入年初预算的待分配资金和政府决定的事项按程序办理追加,对单位要求另外追加的事项,原则上在编制下一年度预算时再予统筹考虑。

3. 规范收费行为,加大非税收入管理。进一步治理和整顿收费行为,强化非税收入的预算管理,完善财政配套改革:诸如扩大预算管理范围,逐步将政府非税收入全部纳入财政预算管理;改进预算编制方法,专户管理的非税收入要更多的纳入预算管理,已纳入预算管理的,其收支应尽量细化到具体项目;继续深化“收支两条线”改革,在非税收入收支编制到项目之后,应逐步过度到收支脱钩,全面实现政府税收与非税收入的统筹安排。●

(作者单位:湖南省财政厅)

责任编辑 陈素娥