

地方政府综合财务报告的编报及应用

海南省财政厅

建立权责发生制的政府综合财务报告是党的十八届三中全会提出的一项重大改革任务和新预算法作出的法律规定。2017年,海南作为第一批开展政府财务报告编制的试点省份,率先完成2016年度政府财务报告编制试点工作,初步构建了具有海南特色的政府财务报告编审机制,并首次全面反映了海南省各级政府的财务状况和运行情况。2018年,海南又作为全国首批开展地方政府综合财务报告合并编制试点省份之一,率先开展全省地方政府综合财务报告合并编制工作。

积极开展政府财务报告编报工作

近年来,在财政部的精心指导下,海南省发挥财务集中管理的体制机制优势和全省财政信息一体化的系统优势,积极开展权责发生制政府综合财务报告制度改革的实践探索和问题研究。2015年在全国首次成功试编了权责发生制政府部门财务报表;2016年比财政部规定时间提前一年全面启动部门财务报告试编;2017年在全国率先完成政府财务报告编制试点工作;2018年在全国首批开展地方政府综合财务报告合并编制工作。

全省一盘棋,统一部署谋划推进试点工作。财政部将海南省列为试点省份后,省财政厅高度重视,及时召

开全省动员布置会,统一思想,积极推进。今年,省厅成立由一把手厅长任组长的政府财务报告编制试点工作领导小组及办公室,先后制定政府综合层面和政府部门层面的工作方案,明确试点工作的目标和内容,落实财政部门、预算部门(单位)以及财政厅内各处室的职责分工、工作任务和完成时限。试点过程中,多次召开专题工作会议,研究解决试点中的重大疑难问题。实行全省统一领导、组织、布置、培训、指导,消除了各部门和各市县的畏难情绪,解决了基层业务水平和技术力量不足的问题,保证了全省政府财务报告的质量。

加强财务管理,夯实政府财务报告基础。一是细化会计核算,在账务初始化时,统一在相关会计科目下设置明细科目或挂接辅助核算要素,快速查找资金在单位之间的流转信息,便于对政府内部经济事项进行抵销。二是全面开展财务考评,将各部门(单位)的财务管理工作规范性和有效性等纳入考评范围,促使部门(单位)夯实财务管理基础。三是大力清理历史债权债务。2015年以来,积极督促和协助部门(单位)开展历史债权债务清理。通过强化指导、按月跟踪通报、召开重点部门推进会、引入第三方参与等措施,截至2016年底,省直部门

历史债权清理率达64.2%,历史债务清理率达68.7%,为编制财务报告打下了良好的基础。

加强系统建设,提升财务报告信息化支撑能力。为提升编报效率,省财政厅开发了预算单位“资金往来信息库”和“政府财务报表中间库”系统,并实现与全省政府财政管理信息系统、政府财务报告系统的互联互通。“资金往来信息库”可以根据收付款单位的性质,通过账务系统“资金流向”和“往来”辅助要素,实现政府部门(单位)内部事项自动检索识别;“政府财务报表中间库”实现自动提取单位会计账簿数据,并按权责发生制核算要求生成报表及调整分录,一键提交到财务报告系统,极大提高了财务报告编制效率和数据的准确性。

组建编审工作梯队,培训和指导不留死角。省以省级业务骨干为核心,并抽调各市业务骨干,组建由组织管理层、专业技术层、编制会审层三个层级的政府财务报告编审工作梯队,分组划片对全省各市县的培训和指导。一是科学设计培训内容。由业务骨干成立授课小组,围绕政府财务报告编制、政府财务报告分析撰写和系统操作等内容精心编写教材,力求培训内容通俗易懂。二是开展分层次培训。为在短时间内完成培训,保

证培训效果,首先对编审工作梯队和市县系统管理员进行培训,再由编审工作梯队分赴各市县开展布置培训工作。三是注重编制过程中的业务指导。及时收集和整理编审中发现的问题,对共性问题以编审问答形式发文全省执行。此外,还利用微信群、财内网QQ实时发布最新通知,开展业务交流,在线解答问题。

建立日报制度,全程督导财务报告编制。为及时掌握财务报告编制进展情况,督促省本级和各市县加快财务报告编制进度,省财政厅建立了政府财务报告编制日报制度。从正式编报开始,要求省本级省直部门和各市县每日报送政府财务报告编制的进展情况,省财政厅汇总后进行通报。对进度落后的市县,厅领导点名批评,对个别落后市县由分管领导亲自带队进行现场督导,确保政府财务报告保质保量及时上报。

开展财务报告会审,确保全省报告报送质量。省财政厅在省本级和各市县完成政府财务报告编制工作后,组织开展了全省财务报告的集中会审。会审分单位、部门和财政三个层级分别开展,采取交叉审核、归口审核和集中审核三种方式。按照《政府综合财务报告编制操作指南(试行)》和《政府部门财务报告编制操作指南(试行)》的编报要求,制作了政府综合财务报告、政府部门财务报告审核要点和审核底稿,从报告数据的真实性、准确性和内容的完整性等方面进行严格把关。对不符合编制要求的报告一并退回,并要求市县和部门单位修改完善,直到报告质量符合要求才允许上报。与此同时,通过报告的交叉会审,促进了编报人员及时发现问

题,积极开展问题研究,提升了业务人员的能力和水平。为统一全省政府财务报告的编报格式,确保报告报送整齐、规范,制定了《海南省政府综合财务报告格式要求》,并要求省本级和各市县的报告按照格式要求进行调整,确保报告格式的规范统一。

政府财务报告的应用

因地制宜,增加了政府财务报告分析指标。一是结合财务报告分析实际需求新增部分辅助性分析指标。在政府财务报告指标分析中,省财政厅在财政部既定要求的财务指标分析之外,还对省本级大专院校和公立医院行业设置了财政拨款依存度指标,对这些行业单位的财政依赖度进行单独分析;在政府综合财务报告分析中,新增了流动资产占比、固定资产成新率和人均运行成本三个指标来进一步分析政府的资产管理和费用控制的情况。通过这些新增指标的分析,进一步丰富了政府和部门单位的财务状况和运行情况,有利于政府和部门及时了解财政财务管理中存在的问题,强化控制和管理。二是采用财务分析指标的平均值作为各级政府财务指标分析参考值,以便对比分析。针对政府部门财务指标,省财政厅对6个分析指标分别计算出省本级和市县部门指标平均值,以便全省各部门开展对比分析;对于综合财务报告分析指标,对现金比率、流动比率、资产负债率、负债保障率、负债构成率、收入费用率、税收收入比重、利息保障率和固定资产成新率等8个指标分别计算其全省、市级、县(区)级的平均值,以便各级财政开展对比分析。

尝试应用,反映了政府的财务状况和运行情况。一是反映了海南省政府资产负债结构和状况;二是反映了

海南省地方政府的偿债能力;三是反映了海南省政府运行情况和能力;四是反映海南省政府整体财务运行平稳。总体看,全省各级政府财务状况良好、运行平稳,偿债能力和持续运营能力较强。

强化督促,规范了政府财政财务管理行为。通过开展政府财务报告编制试点工作,一方面更为全面、准确反映了政府财政财务信息,有助于政府信息决策;另一方面也揭露了不少海南省各级政府在开展财政财务管理方面存在的问题:一是部门单位财务管理不够规范、会计核算不够准确完整,造成预算单位之间和财政与部门间对账难、抵销难。二是政府的资产未能完全入账,造成政府资产数据的不完整。例如,财政总预算会计中的股权投资、投资收益因原始资料问题造成未能及时入账,政府部门单位中的各类政府经管资产如公共基础设施、政府储备物资和文化文物资产等资产未能进行账务核算。三是基层政府预算管理和财政资金不够规范的问题。针对以上发现的问题,省财政厅继续组织全省各级政府开展债权债务清理工作,进一步大力度清理长期呆坏账,同时结合海南省开发的“资金往来库”信息系统,强化日常对账工作,规范单位会计核算工作;在对部门单位开展财务管理考评时,将政府财务报告编制质量和往来清理作为重要的考核指标,强化部门的主体责任意识;针对政府经管资产的入账问题,召开多次专题座谈会,摸清资产未能入账的具体原因,成立多个课题组开展专项研究资产价值的确认、计量和列报,确保可入账的资产能够完全核算。□

责任编辑 雷艳