

工作研究

预算编制执行中存在的问题及对策*

赵显航¹,魏秀兰²

(1. 菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000;2. 山东省地质矿产勘查开发局,山东 济南 250013)

1 部门预算编制中存在的问题

(1) 尚未建立科学的标准体系和管理体系。一方面,由于国家、省、市出台的行政事业单位开支标准制度相对滞后,执行中“超标”现象普遍存在,增加了建立科学合理的预算定额标准体系的可操作难度。另一方面,由于资源调查基础数据不够准确、真实,不能正确反映各部门正常消耗的实际水平,因而无法形成科学合理的经常性支出的定额体系。许多项目支出,既缺乏对项目的可行性论证及支出标准的对照审核,又缺乏对项目的事中和事后的监控,加上传统的预算编制观念根深蒂固,财力在部门之间配置不合理的现象无法从根本上改变,进而加剧了资金供需矛盾,固化了财政资金在部门间的分配格局。

(2) 尚未形成预算内外资金分配的“有机捆绑”。到目前为止,财政资金分配过程中仍存在预算内、外“两张皮”现象。编制部门预算仅侧重对预算内资金的分配,政府性基金,预算外资金仍实行与预算内资金不同的核定办法,各部门的创收收入还是因循“部门所有”、“谁收谁用”的旧模式。形式上虽然引入综合预算编制方式,实际上对部门所有财力进行“捆绑式”综合考虑、统筹安排。使财政部门难以利用部门预算编制来控制财政性支出总量,以便让预算外资金逐步渗入。

(3) 预算编制匆忙“出炉”注定“先天不足”。细化预算是科学分配财政资金的要求,要将复杂的年度预算编制细化到每个部门、单位和各个明细项目,必须有充足的时间做保障。编制时间的适度延长,有助于部门项目的科学论证和各项事业发展的科学

规划,有利于财政“理财有道”,部门“用财有效”。目前不少地方由于编制的时间仓促,财政在短短的2个月时间匆匆完成论证、审核、汇总、分析、“二上二下”等诸个编制环节,最终还是形成预算编制粗放、预算执行偏离、财政监督困难的局面。

2 对策及建议**2.1 围绕“一个中心”**

增强全局观念、紧紧围绕财政预算管理体制变革的中心工作,改变原来多个业务处室交叉管理同一预算部门经费的格局,做到各司其职,各负其责。为提高财政部门预算编制工作效率,预算编制机构负责集中作好预算编制的具体工作,统一掌握预算编制政策标准,审核、编制、确定各部门预算计划草案。各业务科室则主要负责预算编制执行中的监督管理,不再具体编制预算,以腾出时间和精力参与对单位预算项目的科学论证,并按照财政保障的范围和方向进行合理排序,督促部门和单位资金使用不偏离预算轨道。迅速建立预算编制、执行、监督相分离的预算管理新机制,形成财政内部编、管、查的有序制衡。

2.2 抓住“两个重点”

(1) 重新界定财政资金供给范围。按照建立公共财政框架的要求,财政资金的运用范围必须体现政府在市场经济体制下的活动范围和方向。鼓励用社会资源兴办事业,缩小财政包揽范围。主要围绕“五个一”上做文章。保一块。集中主要财力满足社会公共需要,提高对政权建设、社会保障、农科教事业发展、环境保护、城市基础设施建设等公共方面

收稿日期:2005-09-22;修订日期:2006-03-03;编辑:曹丽丽

作者简介:赵显航(1967-),男,山东菏泽人,高级会计师、注册会计师,主要从事财务管理工作。

的保障能力。减一块。对行政机关,严格按“三定”分类控编,财政一律不安排超编人员、混岗人员、借用人员、临时人员经费,迫使预算单位清退这些人员,使财政供养人员界定准确,消除隐性负担问题。对事业单位应按市场化程度区别类型:对适于走向市场的,应逐步减少财政拨款直至完全退出;对有相对稳定收入又负担公共性和社会性职能的,应发挥财政资金分配的导向作用,财政经费安排不增量,用多渠道发展事业的政策来扶持。真正发挥财政在资源配置中的调控功能。抵一块。财政应对部门预算内、外两块资金的来源、数量、规模有准确的掌握,并对支出的方向、结构、比例进行总体设计,形成一个部门完整的综合预算收支计划。采取以外保内、综合平衡的编制方法,将预算外资金优先抵顶用于部门正常办公运转、现代化信息设备的购买、办案经费和经审批立项的基本建设项目。压一块。坚持勤俭理财、厉行节约的方针,降低行政成本。压缩部门非重点类会议,杜绝超标改善办公条件等一般性支出,遏制巧立名目发放津贴、补助和居高不下的接待费用等消费性支出。调一块。为缓解预算内经费安排不足的矛盾,加大从城市建设维护费、罚没收入等专项收入中调剂部门预算支出的力度。

(2)建立以定员定额管理为主的预算分配机制。定员定额是财政部门根据预算单位开展业务工作的需要,对各单位的财力、物力消耗、配备以及利用等方面规定的额度。定额制定过高,必然造成财政资金浪费,定额制定偏低,无法保证预算单位正常运转需求,促使供需矛盾更加激化。因此,以财政资金分配的公正、透明、规范为目的,制定科学合理的基本支出预算定额体系,必须把握好“两条原则”:实事求是,保证国家行政机关行使职能的合理人员配置与资金合理需要的原则。为更好体现部门支出的不同特点,将业务性质基本相近的部门进行归类合并,通过对预算单位实际开支水平的定性分析、定量对比,逐步建立起部门分类准确、档次划分相当、支出水平趋同、支出项目详尽、定额量化科学的支出标准体系。兼顾需要与可能,量力而行的原则,将定员定额建立在较为可靠的财力基础上。各部门承担的职能不同,其经费开支也不尽相同,既要结合政策性因素和管理性因素,对人员支出、日常公用支出和个人补助三部分实事求是地予以核定,避免单位出现苦乐不均的现象,又要结合财政资金供应的经济性

因素,摒弃以上年预算支出为基数的决策依赖心理,一切从零开始,彻底摆脱部门基数分配和既得利益固化的束缚,使预算单位人与物的配置在财力许可范围内实现高效化。

2.3 处理好“三个关系”

(1)处理好重点支出与一般支出的关系。短期内在财力不可能有较大增长,一般性支出也不可能有太大压缩空间的情况下,要妥善处理好重点与一般的支出关系。让“缺位”的补上,让“越位”的清退,重点保障预算单位人员工资发放,保证国家机器正常运转,增加社会保障支出,保证农、科、教、计生等重点项目的法定增长,促进本地区城市基础设施建设和环境保护,保证那些关系到改革、发展和稳定大局的支出需要。

(2)处理好维持性专项与发展性专项的关系。对部门而言,实行部门预算后,财政于年初一次性分清全部资金,不再留有机动,所有收支在人代会上和盘托出,经费按部门细化到每个项目。年内除政策性增支因素及重大事项外,一般不再随意追加和追减预算。这就要求各有关部门必须有很强的计划性和前瞻性。对财政而言,财力优先保障的是维持性专项支出,如体现教育“三增长一优先”的项目,按城市人口测算安排的科普、计划生育、市委、政府、人大、政协召开的一类、二类会议经费等其他重点项目资金。然后,根据各部门事业发展的总体要求,从编制1~2年短期备选项目逐步延伸到3~5年中长期项目备选规划,按部门资金需求及本级财力情况,区分轻重缓急,运用成本比较原则,对每个项目的成本效益情况做出深入细致的分析,确保预算资金选择最佳投资方案。最后,逐步建立规范的效益评估系统,对预算支出的各个项目定期进行客观公正的监督评价和综合考核,并与下年度预算挂钩,从而提高财政依法理财的能力,达到部门高效用财的目的。

(3)处理好预算编制的科学性与编制期过短的关系。提前预算编制的启动工作和延长预算编制时间,是提高部门预算科学性的基础。要加强对地方经济与财政形势的分析,随着部门预算的全面推开,还需要对今后3~5年的宏观经济前景进行客观而科学的估计和预测。要有较充分的时间对预算项目进行周密论证,要用更多的精力研究预算资金的投向和效益,因此,必须借鉴国外编制预算的经验,尽快实行标准预算周期制度。