

盘活财政存量资金,告别年末“突击花钱”

中国社科院财经战略研究院财政审计研究室主任 汪德华

2015年1月21日,国务院办公厅下发《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》。此前的2014年12月24日,李克强总理主持国务院常务会议,决定进一步盘活财政存量资金。

“盘活财政存量资金”进入国务院常务会议的讨论议题,并非第一次。2013年7月3日的国务院常务会议,部署审计后整改工作,就首次提出研究激活财政存量资金。

在2015年管理要求科学化、精细化的财政新常态下,积极的财政政策要更有力度,为此,盘活财政存量资金、提高资金使用效率,显得越发重要。

财政存量资金如何产生?

所谓财政存量资金,与舆论中广受关注的年末“突击花钱”是关联问题。按照财政资金的管理程序,年初通过预算程序将资金分配到各部门、单位以及具体项目,进入预算执行环节。由于财政管理制度上的一系列问题,当前我国财政支出预算执行具有显著的“前低后高”特点,年初及年中支出进度慢,往往40%左右的预算资金要留到四季度支出,就产生“突击花钱”问题。如果预算安排的财政资金无法在四季度正常支出,则在年末以结余、结转等方式留在国库、财政专户或者部门账户上,累积而成财政存量资金。

从审计署发布的数据来看,截至

2014年3月底,仅重点审计的9个省本级和9个市本级财政,存量资金就达7673亿元。

如此巨额的财政存量资金的积累,有其深层次的体制原因。一是预算编制的准确性、科学性不够,存在预算编制内容不完整、不细化,申请资金超过实际需要等问题。在预算管理合规性要求越来越严格的背景下,大量财政资金只能以结余、结转等方式不断累积起来。

二是各级政府在推动各项工作时习惯采用“项目制”,导致目前专项资金过多过散。按照审计署对部分省市的审计结果,财政存量资金的62.58%是专项资金,而其中的26.74%已无法按原用途使用。

三是以政府性基金或具有基金性质的专款专用财政收入比重较高,财政专户的清理和规范工作未完成。

四是如教育、医疗卫生、农业等领域采取挂钩机制的法定支出种类较多,资金量较大,在五级政府框架下要层层达标,但这可能并不符合当地实际,从而使按预算执行困难,由此导致资金大量结余、结转。

如何盘活财政存量资金?

需要指出,合理的财政存量资金是必要的,但财政存量资金额度过高,表明预算管理绩效和财政资金使用效率存在问题。从宏观经济角度看则是

大量财政资金并未进入实体经济,削弱了积极财政政策的实际效果。财政存量资金的产生有其深层次的体制原因,如要盘活,则需在国务院所提各项措施的基础上,更要从体制上入手。

首先,应由各级政府承担盘活财政存量资金的责任和压力。盘活财政存量资金,涉及到各级党委和政府的执行问题,单靠财政部门与各预算部门之间的协调难以解决问题。应要求各级地方政府主要领导承担主要责任,负责相关部门之间的协调工作,加大盘活财政存量资金的工作力度。

其次,加快预算管理制度改革是治本之策。财政资金管理权限碎片化加上预算编制的不科学,是财政存量资金规模较大的体制原因。因此,按照十八届三中全会的精神,加快预算管理制度改革,尤其是重点支出挂钩的制度优化和清理规范,专项转移支付和专项资金的整合改革等,是盘活财政存量资金的治本之策。

最后,在现有制度框架下,从技术上改进预算编制科学性、加快预算执行制度,是避免存量资金增加、盘活已有存量资金的有效手段。为实现这一目标,应大力推进预算绩效管理工作,加强事中审计和问责的力度,将改进预算编制和执行质量的压力传递到财政和预算部门。