

三公经费超支受关注

会议支出为何转嫁下属单位?

6月27日,审计署审计长刘家义向十二届全国人大常委会第三次会议做《国务院关于2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。在此之前,审计署通过自己的官方网站,向社会发布了审计署2013年第27号审计报告,即中央部门单位2012年度预算执行情况和其他财政收支情况审计结果,接受审计的58个中央部门全部“挂彩”。

刘家义表示,此次审计58个中央部门,延伸审计了317个所属单位,审计预算支出2724.78亿元,占这些部门预算支出总额的27%。对于这些部门预算执行和预算管理中存在的问题,审计署概括了几个问题:预算执行未完全到位,有的单位还虚列支出、以拨作支;一些单位仍存在违反财经制度规定的问题;预算管理制度难以有效发挥约束作用;部门决算草案部分内容编报不准确。

►“三公经费”管理缺乏有效问责机制

近年来,每年6月下旬召开的全国人大常委会会议上的一个重头戏就是审计报告。自2003年起,审计署每年6月下旬在向全国人大常委会提交审计报告的前后或同时,发布中央部门审计报告已成惯例。

与此前的中央部门审计报告不同,2012年中央部门审计报告首次大范围披露了中央部门单位会议费和因公出国(境)费的管理使用情况,揭示了超计划、超标准以及转嫁摊派相关费用等问题。审计报告披露,各中央部门均存在超标准列支会议费、出国费。有的部门一年超计划召开会议200多个,因公出国(境)团组未纳入年初计划的问题也很普遍,一些部门单位还存在超过规定人数、天数或擅自增加出访国家、地区等问题。

“包括三公经费超支、转嫁摊派这些政府预算执行中的违规现象,在多年来的审计报告中都有体现,反映我国政府的预算管理、预算程序存在诸多漏洞,行政机关在公共财政的支出上有着较大的自由裁量权,这些问题积弊已久。”中央财经大学财经研究院院长、政府预算研究中心主任王雍君接受记者采访时表示。

王雍君说,现行预算授权机制——授予行政部门开支公款的合法权力,只是总额意义上的“一篮子授权”,至于预算支出的篮子由哪些开支构成,没有清晰界定,从而留给行政部门“自由组装”的巨大权力。

记者查阅2012年中央部门审计报告发现,各个部门普遍存在向下属单

位和其他单位转嫁会议支出、因公出国出境支出等这些备受公众诟病的违规现象,比如,商务部将一个会议的67.5万元转嫁给其他单位;国土资源部、工业和信息化部分别有132.79万元、70.24万元会议支出转嫁给下属单位,且都向所属单位转嫁因公出国出境支出;环境保护部有94个会议的936.16万元支出被转嫁给下属单位或其他单位。

王雍君表示,“三公经费”中包括必要性支付和非必要性支出,一些部门超支严重可能与非必要开支较多有关。

“三公经费”超支还与标准有关。刘家义在2012年审计报告中表示,有的支出标准不完善,如国内公务接待无明确标准,外宾接待标准是1998年制定的,一些津贴补贴仍执行10多年前的标准,形成超标准列支。

除了“三公经费”超支,2012年中央部门审计报告披露,审计发现在预算科目和支出项目间调剂使用资金13.72亿元,还有4.26亿元基本支出在项目预算中列支。

上海财经大学教授邓淑莲告诉记者,我国目前对于公共财政支出分为两部分:一是基本支出;二是项目支出。基本支出包括人员经费和公用经费,人员经费是指用于给干部职工发工资、福利的经费,公用经费是指保证行政机关、事业单位正常运转所需的经费,这两类经费都按照人头列支。项目支出是指做事的费用,比如修建大型工程、承担科研课题等。

►“三公经费”操作更易做手脚

“三公经费”一般都体现为基本支出,基本支出如果用于其他用途,受到的限制比较多,而项目支出这一大块操作起来更有弹性,更易于“做手脚”。

2012年,银监会所属云南等4家银监局未经批准,在人员支出与公用支出、基本支出与项目支出间调剂使用预算资金180.72万元。

2012年,商务部本级未经批准,将13个项目资金4200.96万元调剂用于应由基本支出承担的会议费、差旅费等。

2012年,国土资源部本级在国土资源执法检查等项目支列支物业管理费311.07万元,自行调剂其他项目资金62.65万元用于9个与项目无关的会议支出。

类似这种自行改变项目支出内容,将项目支出预算用于基本支出的违规现象在58个中央部门和下属单位的预算执行中比比皆是,手段五花八门,充斥于10多万字的2012年中央部门审计报告中。

2012年9月,科技部将在乌鲁木齐召开的两个会议日程由四天合并压缩为一天,安排与会人员参观有关风景区,并在会议费中承担食宿费用18.24万元。

在邓淑莲看来,这是一个典型在项目支出中“做手脚”的例子,“科技部在编制预算时,把开这两个会的支出列为项目支出,按照4天的日程计算食宿费用,实际执行预算时没有按照4天,结余的资金就被用在这个

项目之外的支出了。”

王雍君和邓淑莲都认为,目前我国预算管理中,基本支出和项目支出界限不清晰,缺少明晰的、可操作性的规定,实践中容易出问题。

曾经有学者研究了近几年的中央部门审计报告,将中央部门在预算执行中的违规做法概括为4种:一是预算支出“头戴三尺帽”,也就是申请到的资金远远超出当年实际支出需要,造成预算资金闲置;二是扩大范围支出,其中较为常见的做法是将项目资金扩大范围列支工资性支出、发放津贴补贴或者建设办公楼等没有获得预算支出资金的方面;三是利用虚假发票套取资金和报账;四是从收入环节,违规为本部门牟利,其中常用的手法是动用下属单位上缴款、行政事业性收费、出租房产收入,以及用各种名义收取赞助费、评审费等。

有评论说,对政府预算执行情况的审计已经陷入了“屡审屡犯,屡查不改”的怪圈,曾被公众寄予厚望的“审计风暴”,已经有些“审丑疲劳”。

王雍君认为,审计后的问责很重要,针对中央部门每年预算执行中的违规现象,审计署要求被审计的部门单位“纠错、归位、整改”,然而,这样的劝告无法形成硬约束。不建立刚性的预算绩效评估约束机制,不将预算执行责任落实到具体单位、人员,不进行问责惩戒,审计就没有发挥作用,应把握《预算法》修订时机,实现让预算管理政府。

►部门预算执行主要存在哪些问题?

从审计情况看,这些部门普遍建立了预算执行进度公示和预算核减机制,预算执行情况总体较好。但一些部门的预算执行仍不到位。

一是结转结余资金量大。由于工作计划与预算安排衔接不够,年初预算未落实到具体项目、资金拨付晚等,此次审计涉及的部门预算有16%未执行,形成结转结余356.34亿元,其中基本支出结转25.24亿元。

二是相关预算管理制度与实际不适应。从近几年一些预算管理制度的审计情况看,目前

度规定不够明确完善,其中一个突出表现就是基本支出和项目支出界限不清,基本支出实物费用定额未与部门预算挂钩,项目支出内容又与基本支出雷同,基本支出“项目化”倾向明显。有的在项目预算中编入部分基本支出内容,有的将项目资金调剂用于基本支出,混淆了基本支出和项目支出之间的界限,影响部门基本支出预算定额管理改革的严肃性和预算的准确性,不利于控制行政成本和规范部门预算管理。

解决这个问题,首先要进一步明确部门预算项目支出和基本支出界限,科学核定并动态调整基本支出定额标准,不断提高项目支出预算编制的科学化和精细化水平,同时严格预算的刚性约束,切实降低行政成本。

三是政府采购和招投标制度执行不够严格。审计结果显示,20个部门本级和11个所属单位无预算、超预算采购7.12亿元;23个部门本级和28个所属单位未经批准采购进口产品或超标准采购等5.17亿元;12个部门本级和28个所属单位未按规定集中采购或公开招标采购7.46亿元。

产生这些问题的原因主要在于,政府采购预算缺乏“硬约束”,一些部门对政府采购预算编制工作重视不够、管理不到位;政府采购预算编制和计划编报工作衔接不够,有关主管部门对各部门政府采购预算编制和计划审核把关不够严格;公开招标、集中采购制度的实施流程、环节等方面的规定不够具体、明确,可操作性不强,监督检查工作还不到位。

四是部门决算草案部分内容编报不准确。审计部门决算草案编报情况发现,由于账务处理或报表填列不合规,42个部门的决算草案部分内容不够准确,涉及金额合计40.74亿元,占审计资金总量的1.44%。

►审计中主要发现了哪些问题?

一些部门在计划外召开会议,有的超标准、超范围支出会议费。

审计的45个中央部门本级2012年共举办会议8698个,包括三类及以上会议2036个、其他论证和评审等会议6662个,实际支出6.98亿元。审计发现,有31个部门计划外召开三类及以上会议1129个;抽查的5423个会议中,在非定点场所召开459个;抽查的5.33亿元会议费中,超标准列支3954.61万元,转嫁其他单位或挤占其他支出4036.5万元。

因公出国(境)计划管理不严格,部分团组行程及经费使用不符合规定。审计的45个中央部门本级2012年因公出国(境)团组4609个,实际支出12.13亿元。审计发现,有33个部门的884个团组未纳入年初计划;重点抽查的2142个团组中,有277个存在出访人数、天数、地点超规定等问题;抽查的3.99亿元出国(境)费中,无预算、超预算或超标准、超范围列支3902.93万元,还有20个部门将550.13万元出国(境)费用转嫁给其他单位。

需要说明的是,会议费和出国(境)费的专项审计是结合中央部门2012年度预算执行审计进行的,所以审计的时间范围是2012年,发现的问题也主要是2012年发生的,不是中央八项规定出台后新发生的问题。对于中央八项规定出台后,各中央部门的执行情况如何,审计署将在以后的

审计工作中继续进行监督。

超标和转嫁其他单位是专项审计中的共性问题,产生这些问题的原因是什么?

按照2006年的管理办法,会议费开支实行综合定额控制。会议费超定额标准列支或转嫁其他单位,一个很重要的原因是会议费预算管理不细化,约束力不强。现行管理办法的相关禁止性规定不够明确,对会议支出报销等环节没有建立对违反规定支出行为的约束机制,也没有明确的处罚措施和责任追究办法。

出境费问题产生的原因主要有两方面,一是相关部门制定的临时出国人员费用开支标准和管理办法等规定的临时出国人员在住宿费、餐费开支标准十余年没有变化,一些标准与当前实际情况存在一定的差距。二是大部分部门未严格审核把关,相关管理部门未认真履行团组审批职责,导致团组管理和经费使用上存在一些问题。

(据新华社)

