

零余额账户实施过程中存在的问题和改进建议

金琳

(广州市产品质量监督检验所, 广东 广州, 510110)

摘要: 我国财政制度正进行重大改革,以部门预算为基础,实行国库集中收付,推行政府采购。其中国库集中支付是财政改革的重点,包括财政直接支付和财政授权支付。后者以预算单位建立零余额账户为依托进行核算,在实际操作过程中存在许多问题,文章对主要问题进行分析与讨论,并提出了解决问题的方法。

关键词: 零余额账户 财政改革 部门预算 国库集中支付

中图分类号: F 810.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-623X(2004)02-0036-03

从2003年1月1日起,广东省以10个预算部门作为第一批省级国库集中收付制度改革试点单位,广州市也以15个预算部门为试点,进行财政国库收付制度改革,已实施财政直接支付和财政授权支付制度。本文就该制度在实施中可能产生的问题展开讨论,并提出若干改进的建议。

一、财政授权支付制度及实施过程中存在的问题

目前我国的财政国库收付制度改革包括两方面内容:一是国库集中收入改革,取消所有中间收入过渡性账户,使所有财政性资金都直接缴入国库;二是国库集中支付改革,一改财政支出层层拨付为直接支付,同时建立国库单一账户体系,这也是最核心的改革内容。^[1]

按照不同的支付主体,对不同类型的支出,分别实行财政直接支付和财政授权支付。前者由预算单位申请,财政支付机构审核,向代理银行发出支付令,从国库单一账户直接支付到收款人账户;后者需由财政为预算单位在代理银行开设支出户,授权预算单位自行发出支付指令,通过转账和现金方式支付。其中转账账户即为零余额账户,即支出户中无资金,代理银行在垫付后,每日与国库清算,保持账户余额为零。^[2]财政部门按月下达零余额账户用款额度,代理银行在该单位的用款额度内代办垫付、清算手续。预算单位在零余额账户的使用和授权支付过程中,遇到不少实际问题,需加以解决方有利于国

库集中支付制度的全面推行。

1. 实际收到的授权额度,可能与实际开支需要不相符

财政部门根据批复的部门预算,审批预算单位按季向财政部门报送的资金使用申请(用款计划),下达每月零余额账户用款额度时,由于受财政资金的综合调度使用限制,很难按照预算单位的用款申请依计划下达额度。而额度不能及时足额按计划下达,不少预算单位无法按照预算正常开展业务。当需使用预算外资金时,可能只收到预算内资金额度;当需使用预算内资金时,可能又只有预算外资金额度可使用;甚至迟迟未能收到额度,无法进行正常的开支和核算。给预算的执行带来重重阻力,不利于国库集中支付在预算单位的推行。

例如事业单位离退休人员工资,在预算中一般列为预算资金中的离退休经费支付,如果当月只收到预算外额度,为了保障离退休人员的正常生活不受影响,保证社会的稳定性,也只能暂时挤占预算外额度先行支付。这样就会出现会计核算上存在问题:经费支出类科目按部门预算在预算内开支,而额度使用在预算外开支,同理也存在相反情况。月末对账时,预算内、预算外经费实际开支可能与当期预算内、预算外资金用款额度使用情况不一致,造成核算上的混乱。

有些急用的专项支出(如设备购置款),由于要等人大召开后经审批才能下达额度,时间上有可能拖到下半年,预算单位在未收到额度的情况下无法及时购买。许多项目属于政府采购项目,单位按照

收稿日期:2003-06-26

作者简介:金琳(1962-),女,汉族,会计师,注册税务师,财务主管,本科;主要研究方向:财政改革。

预算与供应商签订政府采购合同,但又不知额度何时能够下达,影响了合同的履行,也影响了单位正常业务的开展,最终也将影响财政收入。

2. 由于账户余额为零,造成现行的委托银行代缴费业务无法正常进行

因为零余额账户操作的原理是:发生转账支付行为时,由单位开出支付申请令,代理银行在该单位的用款额度内,先行代垫付资金,当日银行再与国库清算,收回代垫资金并同时扣减单位用款额度。银行代缴款业务包括:税款、社会保险费、电费、水费和电话费等的扣缴,单位往往无法事先开出支付令给银行,银行也不知收款方何时进行扣款,无法提前垫付,这样造成相关委付业务不能成功扣缴,还可能形成滞纳金,令单位正常业务无法顺利进行。

出现上述情况,有些预算单位在零余额账户无法成功扣缴的情况下,只好将以前年度形成的自有资金或上年度未支付的专项款存入零余额账户,令账户有余额,即自有资金(或专项款)与零余额账户共用同一账户,以便委托付款业务能成功扣缴。这样财政管理的用款额度和非财政管理的自有资金滚在一起,银行对账单发生额到底是代垫额度用款发生额,还是自有资金或专项款发生额,每月需花费大量时间核对,不利于资金的管理。同时还产生了新的问题:第一,不是每个单位都有节余资金可供垫付,即使有也有用完的一天;第二,代理银行无法及时跟踪每一客户账户的每一笔发生额,不能及时发现混在自有资金中的零余额账户委付业务,也就无法及时通知单位补开授权支付令与国库清算。这样月末正常的零余额账户用款额度可能应减而未减(授权支付令未开出不能作为核算依据),自有资金余额(银行存款)无结算凭证却可能由于代垫业务而发生减少,使会计核算工作造成混乱,也不能正确反映真实的财务信息。

二、财政授权支付制度实施的改进建议

1. 在当年部门预算指引下综合使用额度

对经费开支项目与实际预算额度的支付出现不一致问题,可允许当年各期额度按需调整使用。因为实行额度的管理,目的是更有效地利用资金,使资金不再沉积在基层预算单位,而不是要束缚基层单位在预算的指引下正常开展业务。财政部门对额度的管理,综合全年来看是按预算核拨,基层单位对额度的使用只要综合全年是按预算使用的即可,如果年终额度有节余,应按照实际节余的经费项目对剩余额度进行调整,使预算内、预算外经费开支与预算内、预

算外零余额账户用款额度使用情况一致,调整日常开支与额度下拨不一致产生的影响,即预算内经费的节余,反映为预算内额度的节余,预算外经费的节余,反映为预算外额度的节余,正确进行年终决算。

2. 建立网上申报制度,解决代缴款问题

对于委托付款业务,如果金额是明确的,如税款、社保费(已改由税局代缴),可建议预算单位申请网上申报,由单位向税局提出申请,下载网上报税软件,自行申报扣缴,这样单位在得到税局网上确认申报的回复后即可开出支付令通知银行代垫款,使税局成功扣缴。对于金额不确定的水费、电费和电话费等,建议收款部门有条件的可参照税局做法,建立网上确认机制,将当月应扣缴金额、时间从网上通知客户,单位无异议予以确认回复,即可开出支付令,并通知银行代垫付。当然这涉及多个部门的协调工作,需由财政部门与各有关部门共同协商方可解决。

3. 自有资金和专项款应开立专户核算

年初结转的自有资金或未支付专项款,应该允许单独开立一般账户反映,不应与零余额账户共用同一账户。因为按照部门预算的管理思路,当年预算当年使用,未用完额度经批准下年使用的也只是结转额度。今后不再有资金直接拨付到预算单位,在国库集中支付制度下,各预算单位不再有财政性资金节余,资金节余全部体现为财政节余,这样也为推行零基预算创造了条件。原来的自有资金(银行存款余额)逐年消耗,以前年度专项款支付后最终余额也为零,不能总是承担代垫款的角色,而且这种做法管理上也易出现混乱。许多单位年初在额度未下达时被迫以自有资金垫付的人员经费和公用经费,应允许单位在收到下达额度后从零余额账户退还,避免年终决算时,已支付零余额用款额度与实际经费开支金额出现不一致,造成决算困难。

4. 设置库存银行存款,解决每月银行代缴款业务资金需要

在自有资金或专项款与零余额账户分离后,以目前资金运作模式还是需要银行存款代垫才能解决委托付款业务。为解决这个问题,财政部门是否可以考虑,批准预算单位在零余额账户中设置库存银行存款,类似目前已存在的零余额账户库存现金,主要解决每月银行代缴款业务需要,具体金额可根据单位规模大小制定,大致上以满足单位每月银行代缴款业务需要为限,管理方式可参照库存现金,每月需把余额上报上级主管部门,不允许超出库存限额提取。由于同属于零余额用款额度,不会产生核算混乱,金额较小,也不会使大量资金沉淀在预算单位,可以妥善解决银行代缴款问题。

工作. 财务与会计导刊, 2003(3):4-6

参考文献

1 项怀诚. 开拓创新深化改革做好新形势下的财政、会计

2 熊承军,王向星. 浅析建立我国国库集中支付制度. 财政与税务, 2003(3):55-56

Problem in Implementing the Policy of Zero Remaining Account and Some Suggestions for Improvement

JIN Lin

(Guangzhou Municipal Office of Product Quality Control and Inspection, Guangzhou, Guangdong, 510110)

Abstract : The financial system of our country is carrying out the great reform, which includes department's budget, implementing the policy of national treasury's centralized receipts and payments, conducting government procurement, and national treasury's centralized receipts and payments are the important part of the reform. Therefore budget entity conducts business accounting by opening zero remaining sum accounts. But some problems have arisen. This article offers an analysis and a discussion on these problems and proposes some solutions for them.

Key words : zero remaining sum account financial reform department's budget; the national treasury's centralized receipts and payments

(文字编辑、责任校对:王丽华)

(上接第35页)

为极具竞争力和远大发展前途的产业、企业、产品。要循序渐进,由点到面,由简到繁,由易到难,由浅入深,不断扩展融入的范围,深化融入的程度,扩大融入的成果,尽快实现与“珠三角”一体化,早日实现现代化。千真万确,红三角经济圈虽然已经启动,但是从提出动议至今,也不过一年多的时间,这种由多个

地方政府参与的跨省际的区域协作,也还是一件新事物。打造什么样的经济圈,怎样打造这个经济圈,尚在探索之中。伟大的实践总要以正确的理论为先导,非常需要专家关于红三角方面的理论研究成果作指导。我想我们的高等学校正好能找到它的用武之地,在贡献知识、培育人才方面发挥积极作用。

Development and Practice of Huo Yingdong's Conception from the Minor Nansha to the "Red Delta"

LEI Ke-xiao

(Ministry of Education, Beijing, 100816)

Abstract : Mr. Huo Yingdong put forward his strategic development conception that the Red Delta economic ring supported by the Minor Nansha. This article analyzes the field work done in some related colleges and universities. Mr. Huo Yingdong put forward his strategic development conception that the Red Delta economic ring supported by the Minor Nansha. This article analyzes the field work done in some related colleges and universities.

Key words : Huo Yingdong; the minor Nansha; the major Nansha; red delta economic ring; higher education institute in Guangdong

(文字编辑、责任校对:简晓明)