

银行帐户： 预算外资金管理的 重点和难点

◎ 刘冬生 欧阳嵩 杨国生

现状

关于预算外资金管理问题，国务院早在十年前就发过通知，1996年再次发布加强管理的决定。但有不少单位对此置若罔闻，并且违纪的手段多种多样：一是同一单位多头开户。尽管国务院规定，未经财政部门同意，银行不得为部门和单位开设预算外资金帐户。但据检查，多数单位未经财政部门核准的预算外帐户，多的六七个，少的两三个，只有少数单位实行了收支两条线。二是内部机构开户。目前许多收费单位放弃资金统管的普遍做法是由有收费职能的内部科室分别征收管理，形成了科室收费、科室开户、科室建帐、帐户

满天飞的局面。三是公款私存。有的单位为了“小团体”的私利，或为了逃避财务管理监督，或为了躲避债务，将预算外资金等公款存入储蓄。据对某职能部门一次抽查，就查出5个公款私存户，处理违规违纪金额达30多万元。四是借用帐户。根据规定，存款人的帐户只能办理存款人本身的经济业务活动，不得出借、出租、转让。但现在有些单位特别是有权有钱的单位，凭借手中掌管某项资金的支配权、使用权，采取将资金拨给下属或有关单位的形式，然后从它们的帐户中套取现金或直接报销费用，或将预算外资金直接转入其他单位帐户，套取现金等。五是帐户混淆使用。一些单位不顾基本帐户，一般帐

户，临时帐户和专用帐户的使用性质，将预算外资金转入其他帐户，如工会、食堂、预算内、基建等帐，列往来科目，然后再直接冲支出，或提取现金销帐。六是不设帐户。有些单位、科室将收取的尤其是使用非法票据收取的预算外资金，采取收入不入帐、也不存入银行的手法，锁在保险柜里，或装在某个人的口袋里，由“小团体”或少数几个人支配使用，或支出、或搞福利、或直接私分。公款完全成了私有，处理完后，有的则集体当众统一销毁有关凭证。

成因

造成目前银行帐户管理混乱的原因很多，其中主要有以下几个方面：

一是银行间相互竞争。随着金融体制改革的深入以及专业银行的商业化,商业银行和其他金融机构为了各自的利益,违反《银行帐户管理办法》和其他有关法规,展开“存款大战”。采取“回扣”、“手续费”等不正当手段竟拉客户。迎合开户单位的不正当要求,放松对开户单位的监控,导致多头开户现象的发生。

二是单位有意逃避。预算外资金要全部实行财政专户管理,财政核定收支计划,结余财政统筹,有的城市实行全额按比例统筹。这一办法与原来的“自收自支”相比,发生了很大的变化。一是财政要统筹,供单位支配的部分少了;二是要全部实行“财政专户管理”,用钱不方便了;三是财政要核定收支计划,不能胡支乱花了。还有银行的“手续费”等也没有了等等,导致一些单位想方设法不执行有关银行帐户管理的规定。

三是财政监管力不从心。预算外资金管理部的管理模式目前是由财政部门的综合计划科管理。从地市级一级财政部门而言,综合计划科一般设3—4人,其工作任务不仅包括预算外资金的管理,还有收费管理。有的还管了国债、控购等工作。而有预算外收入的所辖单位达150家左右,财务人员达几百人,还有科室收费、设帐的现象,所以普遍感到人手太少,防不胜防,查不胜查。再加上缺乏处罚手段,有些单位不服管;有领导说情、递条子,有些单位管不了,致使预算外资金管理和银行帐户管理日渐混乱,愈发不可收拾。

四是处罚的轻描淡写。现在的监督机制不谓不健全,财政、人民银行、审计、监察、主管部门和单位内部监督机构都有监督的职能;检查也不能说不多,各部门都有各自的检查任务,如财政部门每年的三大检查,还有预算外资金专项清理检查;问题也查出了不少,擅自立项的、乱收费的、未缴财政专户的、设小金库的;处罚条文也有很多,各职能部门都有各自的处罚办法,还有全

国性的法律法规,均有法可依。可为什么就是屡禁不止,屡查屡犯?有法不依,执法不严,违法不究,“雷声大,雨点小”,“检查从严、处理从宽”,“下不为例”,应是主要原因。

危害

如上所述,预算外资金管理混乱造成的危害是很大的。一是脱离了财政监管,大量资金在财政体外循环,财政性资金被分散和流失,财政收支活动被分割,财政职能被肢解,使政府宏观调控乏力。二是脱离了部门和单位监督。不仅使财政资金流失,也给经济违纪开了方便之门。如新余市在1996年预算外资金清理检查中查出某部门预算外资金800多万元,而该单位报表上反映的只有300多万元,其余的资金是怎样收的,收多少,存在哪个户头上,如何开支的,单位领导和财务部门心中无数,更谈不上加强管理。检查中还发现该单位不少科室的一些办班、培训收入,资料、表格出售收入等预算外收费资金,没有纳入单位财务管理,存入存折或锁在抽屉里,然后科室几个人“处理”掉了。三是脱离了金融监督。银行帐户是资金活动的载体,在财务管理中处于关键的环节。银行开户的混乱,必然带来财务管理和金融秩序的混乱。预算内资金转为预算外资金,预算外资金转预算内、工会、食堂、协会帐户挂往来,不计息户资金转计息户,公存款转储蓄等等,势必引起金融统计失真,银行成本增大,金融风险加剧,金融决策失误。

对策

要解决银行帐户混乱问题,不能就事论事,必须采取必要的果断措施加强预算外资金管理。一方面要通过深化改革减少多头开户对单位的吸引力,另一方面要加强对帐户管理的监督。具体对策有以下几点:

一是实行费改税并统一征收。目

前存在的各项收费、附加、基金,绝大多数体现了政府的行政管理职能。从理论和规范的角度出发,政府履行其职能所需财力基本上应源于税收,除少数项目外,更多的应以税而不是“费”的形式出现。费改税后由税务部门统一征收,直接上缴国库。既可以避免税可不交,“费”一定得交的“费硬税软”、“费”冲击税的现象,又可以控制单位滥设帐户,胡支乱花,从而强化财政管理。

二是财政直接征收或委托银行代收。在暂时不能“税费合一”的情况下,最好的办法是:实行票、款分离,由单位开票,财政直接征收或委托银行收款;取消单位收入户,款项直接缴交财政,预算外资金的管理由单位“缴交型”变为财政“拨给型”,财政变被动为主动,这对遏制“三乱”,杜绝非法票据,根除“小金库”,强化财政职能,增强政府宏观调控能力将起到标本兼治的作用。

三是加强与人民银行和其他监督部门的配合。财政、人民银行、监察、审计均负有对单位银行开户进行管理和监督的职能,既要防止多头监督,又要避免互相推诿。财政部门主要负责单位银行开户的批准;人民银行主要负责各商业银行和非银行金融组织对单位银行开户的管理与监督检查;监察和审计部门主要负责单位银行开户违规行为的查处。这样各司其职、通力合作、严肃查处,胡开滥设帐户的状况会有根本的好转。

四是严格票据管理。如果把帐户比喻成单位的“钱袋子”,那么票据就是单位收费的“龙头”,是“总开关”。只要牵住了票据这个“牛鼻子”,何愁单位预算外资金的底数不清。现在的情况是票据管理人员偏少,票据使用未完全规范化,票面设计不尽合理,票据收入未逐张统计,使用非法票据财务检查时往往忽视。如果从票据入手,从开票单位与报销单位顺查、逆查结合起来,再追踪帐户,资金入库情况会有明显好转。

(作者单位:江西省新余市财政局)