

地方政府预算执行审计优化策略分析

邱桂清

(武夷山市审计局, 福建 武夷山, 354300)

一、引言

在我国经济发展过程中, 审计工作关系到国家财政经济安全, 也关系到财政资金是否能够得到高效运用。现如今, 地方政府的审计还存在一些问题, 故而需要对地方政府预算执行审计进行进一步优化, 提升审计的真实性、合理性与可靠性, 从而为我国社会经济的发展奠定坚实的基础。

二、预算执行审计概述

政府预算部门在开展工作的过程中, 均需要按照预算规定标准进行。预算制度的执行可以为政府预算部门在开展工作时起到强大的制约作用, 是预防贪污腐败问题的有效手段。而预算执行审计则是审计机关对本级年度财政资金的筹集、分配和使用情况进行真实性、合法性和效益性的审计监督, 可进一步避免预算单位出现无预算、超预算和挪用预算资金等问题。在经济体制改革背景下, 我国地方政府的预算审计工作需要紧跟时代步伐, 优化与创新预算审计工作, 并有效提升预算单位的执行能力, 使预算审计工作真正发挥其功能与价值。

多年来, 一些地方政府在预算执行审计开展的过程中, 无法保证审计结果的真实性与准确性, 因此, 保证预算执行审计结果的真实性与准确性成为审计工作重要难题。导致预算执行审计结果存在问题的主要原因, 是地方政府预算部门提供的数据信息存在一定的滞后性, 甚至部分数据信息失真, 由此影响到审计结果的真实性与准确性。而审计结果作为市场经济管控的重要参考依据, 若审计结果存在偏差, 则会对后续的一系列工作产生十分严重的影响。尤其是在市场经济管控方面, 若审计结果存在问题, 会导致市场经济管控工作出现漏洞, 最终对国民经济的发展造成十分严重的影响。因此, 我国地方政府需要进一步提升预算执行审计力度, 加强审计监督工作, 针对预算执行审计工作中存在的问题制订针对性的解决措施。同时, 地方政府也需要结合目前我国实际发展状况及未来发展目标, 提高对相关制度的执行力度, 以确保预算执行审计结果的真实性与准确性, 为政府制定发展规划及管理

措施提供有利参考。

三、地方政府预算执行审计现状分析

(一) 地方政府预算执行审计信息收集现状研究

地方政府预算执行审计在进行相关信息收集的过程中, 根据规定, 需要坚持剔除原则和记录原则。剔除原则是指为保证地方政府预算执行审计的时效性, 减轻审计工作人员工作压力, 对财政指标系统及国库集中支付系统中庞大的信息数据进行必要的剔除。记录原则是指审计人员在预算执行审计过程中, 对可能存在的问题事项及时记录并进行取证, 同时编写审计证据和审计工作底稿。

在实际进行地方政府预算执行审计信息收集工作时, 首先需要将预算执行审计问题分为预算编制问题、预算执行问题、资产管理问题与财务管理及决算草案编制问题, 在实际预算执行审计开展的过程中, 以围绕着上述审计问题为核心, 开展相关问题的信息调查。

第一, 预算编制问题。在审计过程中, 首先应调查了解地方财政部门是否规范建立涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的全口径预算, 同时调查国有资产经营预算编制的完整性, 尤其是调查国资经营预算的收入是否完整; 其次是检查地方财政部门是否将上级财政提前下达的转移支付预计数编入本级预算, 重点检查提前下达的转移支付资金未能及时有效安排的情况; 最后应审查地方财政部门是否存在部分专项资金在以前年度存在较多结余的情况下, 当年仍安排资金导致资金不断滚存结转结余等问题。

第二, 预算执行问题。在财政收入方面, 主要关注财政收入是否真实, 缴库是否符合规定。在财政支出方面, 主要关注财政支出是否真实, 是否存在违规使用财政资金。在存量资金方面, 主要关注结余结转是否规范, 存量资金使用是否合规。在国库资金管理方面, 主要关注是否存在违规出借、调出国库资金、违规退付国库库款, 是否存在违规实拨、以拨代支和改变直接支付方式等问题。

第三, 资产管理问题。首先, 地方政府会存在

闲置国有资产借出的问题,而对借出部分资产未能进行良好的管理,很容易导致国有资产的损失与浪费。针对此问题,预算执行审计工作过程中需要收集相关数据信息,以保证地方政府国有资产的安全性,并避免存在“个人收益”。

第四,财务管理及决算草案编制问题。在进行财务管理及决算草案编制工作的过程中,存在漏计或多计资产的现象,致使预算执行审计结果失真。同时,部分地方政府预算部门存在违规将财政资金从零余额账户转至实有资金账户,造成财政资金脱离国库监管等问题。

(二)地方层面政府预算执行审计结果的总体定量分析

为了更好地对地方层面政府预算执行审计结果进行总体定量分析,本文选择以某城市为例展开分析,表1为该地区地方层面政府预算执行审计的财政金额情况。

表1 该地方政府预算执行审计的财政金额(单位:万元)

年份	2018	2019	2020
预算编制问题	50639	56696	100567
预算执行问题	52323	61651	92800
资产管理问题	37578	8702	79855
财务管理及决算草案编制问题	27910	55728	35335
审计财政资金合计	168450	182777	308557

研究显示,2018年该地区开展对预算编制问题审计事项27次,开展对预算执行问题审计事项87次,开展对资产管理问题审计事项26次,开展对财务管理及决算草案编制问题审计事项50次,累积开展190次。其中,对预算执行问题审计事项次数最多,占据总次数的45.79%。2019年,该地区开展对预算编制问题审计事项48次,开展对预算执行问题审计事项190次,开展对资产管理问题审计事项26次,开展对财务管理及决算草案编制问题审计事项60次,累积开展324次。其中,对预算执行问题审计事项次数最多,占据总次数的58.64%。2020年该地区开展对预算编制问题审计事项57次,开展对预算执行问题审计事项101次,开展对资产管理问题审计事项38次,开展对财务管理及决算草案编制问题审计事项63次,累积开展259次。其中,对预算执行问题审计事项次数最多,占据总次数的39.00%。通过对比分析发现,该地区预算执行问题审计关注的事项最多,存在问题也最为严重。

四、地区政府预算执行审计中存在的问题分析

(一)审计投入力度有限

首先,地方政府部门预算审计覆盖面不足。该地区2018—2020年仅开展本级预算执行审计和4—6家一级预算单位的部门预算审计,地方政府预算审计覆盖率不足10%,而根据《国务院关于2018年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,2018年开始,审计署已对中央一级预算单位实现审计全覆盖。由此可见,地方政府预算执行审计工作与中央层面存在巨大的差距。地方政府预算审计覆盖面不足,将会严重限制审计工作价值的发挥。预算审计覆盖面不足,也会导致地方政府部分工作人员存在侥幸心理,认为审计工作覆盖范围小,可能不会审计到自身参与的项目或业务当中,故而可能会在一些项目或业务中存在违规或违法行为。

其次,连续审计事项相对不足。通过上文分析可知,2018—2020年,该地区累积对预算执行审计事项773次,相关数据资料显示,仅对18个审计事项进行了连续审计。由此可见,连续审计情况不佳,连续审计次数占总审计次数比重较少,这对预算审计工作的顺利开展是十分不利的。

(二)绩效审计方法运用不足

绩效审计在预算执行审计中尤为重要,我国中央层面较为注重绩效审计,但地方政府对绩效审计重视的程度严重不足。其主要原因是地方政府未能有效开展对绩效审计方法的相关研究,无法合理运用绩效审计方法,故该地区为保证审计结果质量,选择不采取绩效审计。

(三)地方层面预算执行审计中透明度不足

地方政府预算执行审计工作直接关乎民生与社会发展,但就目前情况而言,地方层面预算执行审计透明度严重不足。虽然在网络飞速发展背景下,新媒体时代的到来给地方政府执行审计带来了一定的舆论压力,但部分地方政府为了减轻舆论压力,选择只公开部分审计信息或调整公开审计信息,使得地方层面预算执行审计工作无法做到公开透明。

(四)整改情况披露不足

就目前情况而言,该地区地方政府的整改情况披露不足,虽然在审计之后对部分审计事项进行了整改,但整改进度、整改结果无法达到要求,致使审计部门威信受到了严重的影响,久而久之则会导致审计工作仅流于形式,未能够发挥真正的功能与价值。该地区政府于2015年建立了定期披露整改

情况的机制,且伴随着预算执行审计工作的开展与完善,该地区的定期披露整改情况的机制也得到了进一步优化,但其中依旧存在缺陷,执行力度不足且缺乏有效的管理,如整改情况描述语言化、整改情况描述笼统等问题。这些问题一直无法得到妥善解决,导致定期披露整改情况的机制形同虚设。

五、加强地方政府预算执行审计的有效措施

(一) 地方政府需要进一步增强预算执行审计的力度

针对上述问题,该地区政府若想进一步增强预算执行的审计力度,就必须提高对一级预算单位审计的覆盖面,消除政府工作人员的侥幸心理,进一步提升预算执行审计工作的威慑力。同时,需要加强对连续审计的使用。连续审计在反腐倡廉中具有显著的效果,可在实际审计的过程中发现可能存在的问题事项。采取连续审计的方法对单位预算执行情况审计,通过连续审计的压力减少相关单位或部门的腐败现象,可使地方政府的预算执行审计真正发挥其功能与价值。此外,人才是生产与发展的第一要素,地方政府的预算执行审计工作若想高效率、高质量开展,就离不开专业的人才队伍建设。现阶段审计工作不仅要求审计人员具备相应的财务知识,也要求审计人员具备法律、经济、管理等方面的知识与素养。据不完全统计,我国的审计工作人员仅有9万余人,而该地区审计机关从事一线审计工作的人员仅为13名,这也说明该地区审计人员的审计工作量十分庞大,且在实际工作过程中容易出现问题,若不加强人才的引进,则会导致该地区政府预算执行审计效果与质量依旧无法得到进一步的提升。

(二) 实现动态化审计

众所周知,政府有关部门或相关单位在开展项目或业务的过程中,是需要根据实际当地经济发展情况而制定预算的,但实际上,当地经济发展是存在变动的。因此,为保证预算的科学性与合理性,就必须结合当地经济发展动态对预算进行调整。而当预算调整之后,审计工作标准必然也会存在变动。因此,该地区政府必须结合实际经济发展动向,实现预算调整与审计同步,开展动态化的预算执行审计,将预算执行审计贯穿到预算编制、预算执行等全过程中,由此进一步提升审计工作质量,这对保证审计工作结果的真实性与准确性也十分重要。

(三) 注重绩效审计方法的运用

《国务院关于加强审计工作的意见》明确提出,中央层面及地方层面均需要加强对绩效审计方法的运用,以提升绩效审计工作结果的质量。因此,我国地方政府的审计部门需要加强对绩效审计方法的研究,明确绩效审计目标,针对绩效执行审计建立完善的审计流程与审计制度,按照国家规定的审计标准严格执行审计工作,以保证审计工作的质量与效率。

(四) 提高预算执行审计中的透明度

地方政府需要根据《审计法》中的要求,建立健全透明公开完善的审计报告制度。从具体改进的流程上,地方层面审计部门应当多向中央层面审计部门沟通请教,审计署也应当重视地方层面审计部门的审计结果公告制度,在提升他们公告制度建设的同时,也积极完善自身公告制度的建设,真正实现“全公开”。

(五) 提升整改披露质量,建立对应整改数据库

地方政府应当积极建立相关的审计问题与整改情况的对应数据库,派专员逐一检查整改情况,保证审计结果的落实,促使潜在问题部门能够及时作出整改,以发挥预算执行审计的功能与价值。同时,这一数据库的建立,应定期对内通报情况,以引起相关部门的重视,避免相关部门遗忘或忽视审计结果。同时,这一数据库也可以对外公告,保证相关部门的权力在阳光下运行,使相关部门的整改在阳光下开展。

六、结语

综上所述,地方政府的预算执行审计对保证地区经济发展尤为重要,但在实际进行预算执行审计工作当中还存在一些问题,严重限制了预算执行审计工作作用的发挥。针对此问题,我国地方政府需要加强整改,进一步增强预算执行审计的力度,实行动态化审计,加强对绩效审计方法的研究与应用,提升预算执行审计的工作水平,保证审计结果的真实性、准确性与可靠性。同时,也需要提高预算执行审计中的透明度,提升披露整改工作质量,帮助审计部门树立权威,促使预算执行审计工作真正发挥其功能与价值。

【作者简介】邱桂清,武夷山市审计局。