

做好水利单位预算执行审计的思考

王 晔^{1,2}, 逯毅瑾³, 张古军⁴, 高锁平⁴

(1. 中央民族大学, 北京 100081; 2. 国家审计署民政社保审计局, 北京 100073;
3. 水利部审计室, 北京 100053; 4. 江苏省水利厅, 江苏 南京 210029)

摘要: 分析预算执行审计对加强水利资金管理的作用, 借鉴政府预算执行审计的经验, 在总结存在问题的基础上, 对如何做好水利预算执行审计进行了研究。

关键词: 水利; 预算; 执行; 审计

中图分类号: TV211 **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839(2019)03-0056-05

Thoughts on doing a good job of auditing the budget of water conservancy units

Wang Ye^{1, 2}, Lu Yijin³, Zhang Gujun⁴, Gao Suoping⁴

(1. *Minzu University of China, Beijing 100081, Beijing;*

2. National Audit Office, Beijing 100073, Beijing;

3. Auditing Office, Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China;

4. Water Resources Department of Jiangsu Province, Nanjing 210029, Jiangsu)

Abstract: The role of budget execution audit in strengthening the management of water conservancy funds was analyzed, lessons from the experience of government budget execution audit were drawn, and research on how to do a good job in auditing the water conservancy budget was conducted on the basis of summarizing existing problems.

Key words: water conservancy; budget; execution; audit

0 引言

预算执行审计是个永恒的主题, 只有预算执行审计工作做好了, 审计机关的职责才能全面到位, 审计的法律地位才能从根本上提高。预算执行审计对水利内部审计工作来讲, 同样十分重要, 是强化水利审计监督服务职能, 提高审计站位, 促进水利资金高效规范使用的重要手段, 必须高度重视。

1 水利预算执行审计的作用

预算执行审计^[1]是指各级审计机关依据本级人大审查和批准的年度财政预算, 对本级财政及

各预算执行部门和单位, 在预算执行过程中筹集、分配和使用财政资金的情况以及组织政府预算收支任务完成情况和其他财政收支的真实、合法、效益性所进行的审计监督。

水利单位预算执行审计指水利内审部门在本单位主要负责人的领导下, 依法对本级及其所属单位预算的管理、编制、批复、执行和决算进行的审计和审计调查。

水利预算执行审计是加强水利各单位预算管理的一个重要环节, 对于提高预算编制的科学性, 强化预算执行和单位责任, 保障财务数据的可靠性和惩治、预防腐败等都具有重要作用。主要体

收稿日期: 2019-01-21

作者简介: 王晔(1973—), 女, 中央民族大学2014级民族地区公共行政管理博士研究生在读, 研究方向为公共行政管理, 基建财务及企事业单位审计。

现在以下几方面:

1.1 有利于促进水利单位事权和财力的匹配, 提高职责履行质量

财力总是有限的, 将有限的财力用到最需要的地方, 发挥资金最大使用效益是水利资金管理的首要任务。通过水利预算执行审计, 检查水利资金安排是否恰当, 是否与部门承担的职能、工作量大小、履行职责的质量相匹配, 基本支出的资金安排与部门业务是否相联系, 是否存在资金使用浪费现象, 是否发挥资金使用最大效益, 是否体现公平与效率的关系等, 从而调动单位履职的积极性, 不断提高履责质量。

1.2 有利于促进水利单位问责机制的真正建立

通过水利预算执行审计, 及时揭示预算管理中存在的问题, 促进单位建立严格的考核体系, 实行预算精细化管理, 按期下达资金, 及时完成项目, 加快支出进度。对编制虚假预算套取预算资金, 改变预算资金用途, 扩大资金使用范围, 造成水利资金闲置等问题的单位, 尤其对造成社会不良影响的单位, 依纪依法追究, 将有利于提高预算单位的责任心, 有利于建立追责问责的长效管理机制。

1.3 促进预算执行全过程符合国家法律法规和制度规定

依法治国是当今社会的基本要求, 严格管理是防范风险的有效手段。通过开展预算执行审计, 推动水利各单位、各部门提高严格执行法律法规的意识, 形成依法办事、规范流程、完善手续的习惯, 建立健全各项规章制度, 有效防范廉政风险, 从而确保工程、资金、干部安全。

1.4 促进预算编制的完整性、准确性、科学性

实行全口径预算预算是预算管理的基本要求, 单位的一切收支都应纳入预算, 无预算不能支出。通过预算执行审计, 检查单位的收支是否都纳入了预算, 是否存在账外账、“小金库”等情况。检查预算项目是否与实际情况相符, 是否体现单位事业发展的需要, 是否符合国家有关方针政策和预算资金使用范围。检查预算编制是否遵循“综合预算、科学论证、合理排序”的原则, 从而建立预算编制与执行相结合机制。

2 政府部门预算执行审计的新变化

近年, 各级审计机关不断转变审计理念, 围绕

党和政府重大决策、政策的贯彻落实, 在预算执行审计中以效益审计为核心, 以激发市场主体活力为重点, 加大审计力度, 努力做到资金流向哪里, 跟踪审计到哪里, 不留审计死角, 实现审计全覆盖。力求通过审计推动经济高质量发展, 促进公共资源、公共资产、公共资金高效利用, 促进预算单位盘活存量资金、提高投资效益、减少国有资产损失或闲置浪费等问题, 建设现代化经济体系。审计的新变化主要有以下几点:

2.1 坚持预算执行审计与专项审计相结合

按照“全面审计、突出重点”的原则, 国家审计每年安排一至两个专题, 结合预算执行审计开展专项审计。既全面掌握面上各单位预算管理的情况, 又深入了解人们关注的一些重点、热点问题, 从一至两个重点专项资金的使用管理情况, 深层次揭示预算编制和管理上存在的问题, 促进科学编制预算, 规范使用资金。

2.2 坚持部门本级审计与所属单位审计相结合

审计覆盖面从横向扩展调整为纵向延伸, 通过“上下联动”实现审计覆盖面纵向延伸, 实施一条边审计。强化对部门所属二、三级预算单位的审计, 弥补了对所属单位的监督空白。全面摸清预算单位资金使用管理状况, 深层次揭示经济运行中存在的矛盾和问题。

2.3 坚持预算执行审计与绩效审计相结合

在预算执行审计中, 注重促进政府行政效能的提高和充分发挥资金的使用效益, 注重揭示因追加预算过多过迟影响财政资金使用绩效, 或因项目前期准备工作不充分导致项目执行缓慢和资金闲置等项目管理绩效问题。不仅关注投资项目是否及时完成, 更关注项目是否达到建设目标, 关注项目建成后是否发挥了社会效益和经济效益^[2], 是否实现了精准投资和精细化管理等。

2.4 探索预算执行审计与经济责任审计相结合

强化对权力运行的监督和制约, 将审计计划、审计内容、审计人员、审计结果、时间安排等进行有效融合, 以部门预算执行审计为基础, 以经济责任履行情况为主线, 多目标、多层次进行审计, 达到一次审计, 成果多用, 既节省了审计资源, 提高了审计效率, 又避免了重复审计, 减轻被审单位的压力和负担。

2.5 加大督促整改力度

按照“谁审计、谁负责督促”的原则, 各级政府审计部门加大对发现问题督促整改的力度。对

预算执行审计中发现的问题,要求被审单位主要负责人为整改第一责任人,建立纪检监察、组织人事、财务、内部审计等部门联动机制,制订问题整改时间表和设立整改台账,限期整改。对一些历史遗留问题和体制机制改革等原因一时无法整改或需长期整改的问题,要求出台规章制度、规划、方案等予以完善。审计部门开展后续审计,对审计报告反映问题的整改情况进行跟踪督促检查。

2.6 坚持客观求实、审慎包容的原则处理预算执行审计中发现的问题

对审计发现的属于改革发展中出现的新情况、新问题,审计机关坚持以“三个区分开来”的要求为指导,以促进改革发展为目标,注重保护新业态、新产业和新模式,不简单机械地套用法规条文,客观公正地看待新生事物,从支持、促进改革创新的角度提出审计意见和建议。

2.7 充分利用审计成果

对审计中发现的重大违纪违法问题线索及时移交纪检监察、巡视巡察、组织人事部门处理;要求相关单位把问题整改列入目标考核、干部任用的重要条件,作为民主生活会、述职述廉的重要内容。对问题较多、整改措施不力的被审计单位,审计机构采取约谈其主要负责人等方式督促整改,发现屡审屡犯的,严格追责问责。

2.8 审计手段高效快捷

审计部门在数字化审计分析平台基础上研究开发了行业审计子系统——部门预算执行审计子系统。通过统一采集财政一级预算单位的预算、执行、决算数据,一级预算单位财务核算电子数据(含下属事业单位)及有关主管部门管理的业务电子数据,形成“集中分析、发现疑点、分散核查、系统研究”的数字化审计模式,全面提升部门预算执行审计质量和水平,从而进一步监督和促进预算单位规范预决算编制行为,严格预算执行,提高财政资金使用效益。

3 水利预算执行审计中存在的主要问题

从总体上看,预算执行审计始终存在“难审计、难处理、难整改”的问题。预算执行审计年年审,老内容、老框架难以有大的突破。审计牵涉方方面面的利益,与其他审计项目相比较往往会较多地受到单位领导及相关部门的干预,在执法处理上难度相对较大。问题整改往往涉及到管理体制改

革和财政政策变更等深层次问题,审计整改往往难如人意。具体表现为:

3.1 预算执行审计层次不高

目前,水利预算执行审计中效益审计开展不到位,大多数仍停留在合规性审计上,查出的问题基本上大同小异。被审计单位对每年都审计而产生了一种抵触情绪,审计人员在思想上产生了一种疲惫感,这在一定程度上影响了审计质量。审计报告对预算管理体制中的深层次矛盾揭示不够,对加强预算管理的指导作用还不够大。

3.2 审计监督的力度和措施存在不足

内部审计处理力度不够,与审计监督的要求相差较大距离。有些问题是年年查年年犯,有的问题前面纠正后面接着犯,屡查屡犯现象较为严重。被审单位没有制订切实有效的整改措施,审计部门也没有及时跟进督查。内部审计结果公示在系统内有一定难处,职工难以参与监督。

3.3 延伸审计力度不够

首先在制度上缺乏相应的规定,使延伸审计缺乏依据,被审计的有关单位以种种理由敷衍、推诿,不配合审计;其次,延伸审计在面上达不到要求,审计时间短,被审单位提供的资料不全,大多是“点到为止”,达不到延伸审计的效果,有时甚至造成负面影响;第三,审计的制约手段不够,对发现的一些问题线索延伸审计时,遇到阻力难以实施。

3.4 防范审计风险的难度大

由于受时间和经费的限制,内部审计部门审前调查开展少,审计方案难以做到充分论证;审计实施过程中,被审计单位提供资料的完整性、真实性无法保障,加之审计调查难度大,容易造成审计范围和深度不够;内部审计只有部分处理处罚权,审计发现的问题有时被审单位不积极整改,造成一些问题长期得不到解决;部分单位领导对内审工作重视不够,对审计提出的一些意见和建议未及时采纳,造成一些经济活动的风险未得到及时防范。以上情况的存在使内部审计工作存在较大的职业风险。

3.5 审计人员的业务水平不能适应审计工作的需要

预算执行审计工作量大,政策性强,审计面广,时间紧任务重,而目前大多数单位的内审人员知识、技能和经验都不足。从水利各单位的现状看,审计专职机构少,只有少量专职审计人员,大多数单位的审计人员都是兼职人员,且数量不足,分布不均,审计队伍不稳定,高素质的人才引进难。随

着财政改革的不断推进,对从事预算执行审计人员的知识水平和综合素质要求越来越高,审计的难度越来越大,审计人员不能较好适应工作要求的问题将十分突出。

3.6 计算机辅助审计水平不高

在预算执行审计工作中,水利内部审计人员利用计算机辅助审计的水平不高,目前大都停留在手工翻账簿的阶段。由于一些单位财务部门没有使用统一的财务软件,内审人员大型数据库知识又不足,加之业务数据量大,审计人员往往望而生畏。特别是随着现代技术手段的广泛运用,传统的预算执行审计方式受到严重挑战。

3.7 审计成果未得到充分利用

一些内审部门完成审计项目后,便将审计结果束之高阁,对被审计单位利用审计报告的情况不闻不问;有的内部审计机构对审计发现的普遍性、倾向性、典型性的问题,未及时分析研究,督促相关主管部门针对问题制定和完善相关管理制度,建立健全内部控制措施;有的未将审计发现的问题向单位领导汇报,特别是经济活动中存在的风险隐患,造成领导决策失误;有的未及时将重大违纪违规线索移交纪检监察部门,使一些重大问题未及时处理,甚至造成恶劣影响。

4 做好新形势下水利单位预算执行审计的一些思考

当前,水利行业进入高质量发展的新阶段,水利审计部门要为水利事业的健康发展提供有力的保障。要充分发挥预算执行审计的作用,借鉴国家审计的经验,认真总结分析以往审计的经验教训,扎实做好水利预算执行审计工作。

4.1 进一步提高对预算执行审计重要性的认识

预算执行审计涉及到水利建设管理的各方面,甚至涉及职工的切身利益,是单位内审部门年年要完成的“作业”,审计人员要克服厌审情绪,认真做好此项工作,积极做好审计的协调沟通工作,争取被审单位主动申请审计。要讲清楚审计是对单位经济活动的“体检”,是一种“福利”,而不是负担。要加大审计法规的宣传,把审计与普及财经法规知识相结合,通过审计提高被审单位相关人员的政策法规水平。按照国家审计署《关于内部审计工作的规定》,内部审计发现且已经纠正的问题不再在审计报告中反映,要督促被审单位及时整

改问题,并完善规章制度,防范管理风险。

4.2 不断改进审计方法,提高审计质量

4.2.1 以批准的年度预算为依据,对照检查预算执行情况

要以批准的预算为基础,抓住被审计单位本级预算资金的分配和使用,沿着资金运动轨迹,一查到底,直到搞清楚资金的最终去向为止,加大延伸审计力度。对参与项目实施的施工、科研、高校、设备材料供应等单位实施审计调查,扩大审计覆盖面;加大纵向审计力度,选择重点资金、重点项目,不仅查二级单位的使用管理,还要审计三级单位,做到问题不查清不放过,问题未整改不放过。

4.2.2 坚持制度导向审计

制度是否健全和有效执行,是检验一个单位整体管理水平高低的决定因素。审计时首先要检查单位各项制度是否健全,制度是否得到认真贯彻执行,各项财务收支管理是否符合制度规定,是否存在管理漏洞和风险。对制度建立和执行中存在的问题,要认真分析,查找原因,提出切合单位实际的审计意见和建议。

4.2.3 推行清单式审计

预算执行审计已实施多年,对预算执行中常常存在的问题已基本掌握,要在总结经验的基础上,对各项经济业务可能存在的问题列出清单,实际审计时进行对照检查,节省审计时间,提高审计团队整体工作水平和效率,有效防范审计可能出现的风险。

重视笔迹对比法的应用,查看是否存在不同人员的签名笔迹相似、或者相同人员的签名笔迹不同,利用笔迹传递的信息寻找问题线索,从中发现矛盾之处,加上现场调查,往往能收到事半功倍的效果。

4.2.4 开展计算机辅助审计,提高审计工作效率

现代财务会计业务越来越繁杂,人们又迫切需要了解真实的财务信息,如果审计不能及时提供有用的信息,将失去审计的意义。传统的查帐方式时间长、覆盖面窄,已无法满足人们快捷高效的要求。目前大部分水利单位都实现了财会电算化,现代计算机辅助审计技术也已逐步成熟,开展计算机辅助审计已具备条件。审计人员在预算执行审计中要尽快从繁重的人工查帐中解脱出来,充分掌握和利用计算机审计技术,逐步建立健全审计管理信息数据库,实现审计手段的现代化,提高审计质量和审计工作效率。

4.3 突出重点, 抓好预算执行关键环节的审计

应重点抓好以下几方面的审计^[3]: 收入预算执行、预算支出执行、资金使用绩效、政府采购预算执行、资产和负债等。

4.3.1 收入预算管理的审计

要审计收入是否足额到位, 有无设立“小金库”和账外账, 有无违规收费, 收费票据是否合规, 是否依法纳税, 会计核算是否准确, 是否将收入挂往来等; 审计单位所有收入是否都实行了“收支两条线”管理, 应缴财政专户的是否及时、足额上缴; 审计收入是否都纳入了部门预算, 是否存在少列预算的行为, 有无坐支现象等。

4.3.2 预算支出审计

主要包括基本支出和项目支出审计。

(1) 基本支出的审计。审计各项费用支出是否按批准的标准和范围执行, 有无预算外开支情况; 审计公用经费和人员经费是否相互挤占, “三公经费”是否存在违纪违规问题, 是否存在乱发津补贴和奖金问题; 审计各类支出程序是否合规, 手续是否齐全等。

(2) 项目支出的审计。审计项目资金是否按批准的内容和范围使用, 是否存在挤占、挪用项目资金的情况, 是否用于基本支出; 审计项目实施单位的确定是否经过合法合规的程序, 项目是否按期完成, 使用的票据是否合法; 审计项目变更是否经过有权部门批准, 项目完成后是否经过审计和验收, 是否对项目建档管理, 是否建立追责问责制度等。

4.3.3 资金绩效审计

重点审计资金的使用是否达到了预期的目的。审计行政事业单位资金的使用是否保障职责的履行, 是否向社会提供了有效的服务; 审计安排的项目资金是否产生了明显的经济效益和社会效益, 是否做到了保值增值, 是否达到效益最大化; 审计经费的使用是否合理, 是否存在闲置和损失浪费现象等。

4.3.4 政府采购审计

要紧紧抓住政府采购资金运动这条主线, 通过对政府采购整个程序的跟踪审计, 揭露存在的问题。重点从以下5个方面开展审计: 一是审计政府采购预算和计划编制情况, 重点检查采购计划和预算编制是否合规, 是否严格执行采购计划和预算; 二是审计采购资金的筹集和管理情况, 采购资金是否按现行法规拨付与使用; 三是审计采购程序和采购方式的执行情况, 招投标方式和评审

程序是否合规; 四是审计采购合同的履行情况; 五是延伸审计供应商。通过对政府采购情况的审计, 促进单位规范管理, 完善操作规范和运作机制, 防范资金使用风险。

4.3.5 资产使用管理审计

审计行政事业单位的资产是否真实完整, 账实是否一致, 会计核算是否符合制度; 审计单位资产的处置是否符合程序, 是否做到公开透明, 手续是否完备; 审计往来账目是否及时核对清理, 单位的负债是否及时清算, 长期投资收益是否及时收回等。

4.4 开展后续审计, 促进审计结果运用

首先, 加强对水利预算单位审计发现问题整改情况的审计。审计预算单位是否及时对审计发现的问题进行了整改, 对需长期整改的问题是否明确了整改责任, 是否建立了整改台账、制定了整改时间表。要维护审计的权威性和法律的严肃性, 加大审计执法力度, 对拒不整改的单位, 要大胆曝光, 通过约谈等方式追责问责, 并把处理结果向单位主要领导如实汇报。其次, 审计预算单位是否针对存在的问题建立和完善了相关制度, 并严格执行, 是否从体制和机制上采取了措施预防新的问题发生。第三, 要加大联合审计力度, 建立联动机制, 要与纪检监察、财务、项目管理等部门一起进行跟踪检查, 有效防止出现年年查、年年犯的情况发生。

5 结语

水利预算执行审计是水利内部审计工作的重要内容, 是提高水利审计地位的重要方式, 是加强水利资金管理、维护水利行业良好形象的重要手段。各级水利内审部门要高度重视此项工作, 加大预算执行审计力度, 抓住审计重点, 不断改进审计方法, 重视审计结果, 促进水利事业实现高质量发展。

参考文献:

- [1] 徐晓霞. 财政预算执行审计问题探究[J]. 财经界, 2015(3).
- [2] 关满义. 做好部门预算执行审计十策[J]. 企业改革与管理, 2017(3).
- [3] 张玉卿. 关于部门预算执行审计重点探讨[J/OL]. 中华会计网校, 2010-09-26.