

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2022.13.057

财政预算执行审计的数字化监督

刘革群

(新化县审计局,湖南 娄底 417600)

摘要:2019年10月,党的十九届四中全会做出了推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定,作为全党的一项重大战略任务,审计机关要实现这一重大战略任务充分发挥审计力量。新时代社会发展呈现出信息化、网络化、数字化趋势,近年,各级人大加速推进预算联网监督工作,利用预算联网平台,实现预算审查的数字化监督。运用人工智能、互联网、大数据等现代信息技术手段的数字化审计已成为必然趋势,预算执行审计是数字化审计的前沿阵地,利用财政管理信息系统结构化数据进行统计、关联,构建数据分析模型,实现快捷、精准、可视的数字化监督,是县级财政预算执行审计的创新模式与路径。

关键词:财政预算;数字化;审计监督

一、财政预算执行审计的现状与不足

(一)“同级审”的核心不够突出

财政预算执行审计又称为“同级审”,其核心是预算执行,核心任务就是要为人大审查预算执行情况、加强预算监督提供依据,更是为党委和政府的决策提供参考。当前,部分审计机关把查出违规问题金额和移送案件线索数量作为检验审计成果的标准,县级预算执行审计较偏重于揭示具体问题,报告中大篇幅罗列问题,对年度预算的执行率、预算结转结余指标详情、库款结存实况等基本情况反映不够全面,通过预算执行审计报告不能简明、全面理解预算执行的真实情况,弱化了“同级审”报告对人大审查和监督的支持力度。^[1]

通过分析中部某省7个县市区政府网站公开的县级预算执行审计报告,县级财政年度收支总额与预算总额基本持平。经了解,县级财政当年形成的支出中有一部分并不对应当年的预算,其中相当一部分支出是以前年度的预算指标,而当年的预算指标实际有一部分未支付执行。以X县为例,2020年底,已分配下达到财政支付系统但未实际支付的指标余额逾7亿元,还有一部分预算和省市指标未分配下达,金额逾5亿元,这一部分有指标无库款对应,已形成隐性的财政赤字,其当年度预算执行率实际较低。正是缺乏对执行情况的核心反映,导致人大等预算监督机构对财政预算执行的底子不够清晰、监督不够到位。^[2]

(二)预算指标管理不够科学

一是财政预算指标管理不健全。预算指标账财务会计复式记账方法引入预算指标管理流程,以业务规则形式将复式记账分录嵌入预算管理的各个节点,以保证各项指标业务都以同样金额在两个互相关联的指标科目同步记录,用指标账科目金额实现对预算指标的分配、下达、分解、调剂、执行和结转结

余的追踪和控制。大部分县级财政预算指标账未健全,无法反映预算指标的增减、来源、状态。其次是上级转移支付指标的用途性质未明确。上级转移支付指标是统筹使用还是专项使用没有明确,分配下达的可执行指标没有与来源指标形成具体对应。在上级转移支付收入中统筹用于县级财力的资金规模与年初预算形成差额,实际统筹财力资金少于预算已安排支出的统筹规模,造成隐性赤字。

二是县级财政预算编制不科学,首先,是预算收入不实,如土地出让收入预算规模过大,预算的可用财力实现不了,必然导致隐性赤字出现;其次,是支出预算因县级可用财力不足无法实现全覆盖,少部分支出应纳入未纳入,执行过程中必然存在变相超预算或挤占挪用;还有财政统编预算粗线条,部分支出预算未明细到具体单位和项目,人大已经通过但年初暂未下达的专项在执行过程中难以严格按照规定的用途落实,弱化了预算的法定约束性。^[3]

三是县级财政专项资金“二次分配”机制未建立健全。县财政代编预算暂未明确到具体单位或具体项目的专项预算存在“二次分配”的情况,但没有建立分配审批机制,有些连年编制代编专项预算未拨付到位或存在完全未拨付的情况,且分解下达的可执行指标编码与批准的预算失去了对应关系。

四是县级财政资金存在多种资金拨付方式,实拨方式下的指标采用手工票据传递方式,没有统一编码,无法采取数据式审核。

(三)财政管理较为复杂

一是管理信息系统较为复杂。主要有预算编审系统、指标系统、集中支付系统、账务核算系统、非税管理系统,这几大块信息可以互通,又相对独立;部分关联,但口径不完全一致。几大块系统的信息之间存在壁垒,没有可关联的主键和编码,各项数据关联分析不能完全实现。如预算指标下达分配成可执

行指标时,与原指标失去了关联,对指标和资金就不能达到“顺向可追去向,逆向可溯来源”全过程分析。

二是财政资金及业务较为繁杂。不仅财政资金来源繁杂,而且不同的财政资金管理要求也不同。县级财政预算收入来源主要为县级地方财政收入(含非税收入)、转移支付收入等,一部分是可统筹使用的财力资金,主要包括县级地方财政收入和一般性转移支付收入(共同财政事权转移支付收入除外,这类一般性转移支付收入需按指定用途使用),还有一部分是专项使用资金,主要包括一般性转移支付收入中的共同财政事权转移支付收入和专项转移支付收入。实际收入与预算收入是可能产生差异的,专项使用资金实际实现的多少与对县级预算不产生影响,但实际实现的统筹使用财力资金与预算已安排支出的财力资金差异却是应关注的重点,实际实现的统筹使用财力资金超过预算安排部分的应作为预算稳定调节基金使用,短少部分可通过预算稳定调节基金补充。现实中,仅对县级地方财政收入实际金额多于预算的金额作为预算稳定调节基金,这是不精准的。^[4]

三是财政管理数据量比较庞大。身处大数据时代,信息化、网络化、数字化、系统化成为时代特征。现在,财政预算、执行及资金支付,都是通过计算机信息系统操作,年数据量比较庞大。以中部某省管县X县为例,年财政支出100亿的规模,资金支付数据约16万余条,指标数据3万余条,后台数据库数据量达50G。面对海量的指标数据、执行数据,只能用计算机的方法去精准统计、分析预算的执行情况,也只能用数字化的手段实现审计监督。

(四)预算执行审计实现数字化监督的基础比较薄弱

一是财政管理信息系统的后台数据库尚未“读懂”,各种数据表字段的含义、适用范围、分类标准、控制口径及相互之间的关联主键均不是十分清楚,自然也就无法将审计思路转换成数据分析模型。如非税收入管理系统的后台数据库由基础数据管理、票据管理、收入核算处理、查询和监管、系统管理几块功能组成,共有基础表格339张,6228个字段名,这些表格、字段的内涵、外延及关联关系尚未完全清楚,特别是如何去查询非税收入的来源、去向、用途这些审计需关切的详情还不能通过后台数据进行解读。

二是审计机关的审计力量和技术手段存在不足。当前,多数县级审计机关的审计力量和技术手段存在不足,面对财政部门复杂的业务信息系统,审计能力捉襟见肘,不能全面读懂财政管理信息系统的后台数据库,不能精准、全面反映出县级预算的执行情况。开展县级财政预算执行审计时,每年只能

分条块检查资金量大的重点项目或抽查财政部门重要股室管理的重点资金。

二、财政预算执行审计实现数字化监督的必要性与重要意义

(一)充分发挥预算执行审计法定职责的需要

预算执行审计在宏观管理中扮演的角色越来越凸显,要充分发挥预算执行审计的宏观管理作用,让审计更好地服务于国家治理。创新预算执行审计实现数字化监督,有利于站在党委、政府全局的角度去把握审计方向,有利于为人大审查预算执行情况、加强预算监督提供依据。

(二)积极适应数字时代步伐的需要

发展数字经济、建设数字中国,是“十四五”规划和远景目标的重要内容。数据来源渠道愈加丰富,物联网、云服务及社交媒体都含有所需要的信息,多样、大量、高速成为对象特征,传统审计的抽样和普查无法适应时代变迁,首先完善结构化数据的数字化监督,再进一步发展对图片、文本、音频、视频等大数据环境下的模式化审计监督。

(三)大力提升预算执行审计效率、精度的需要

2015年12月,中办、国办印发了《关于实行审计全覆盖的实施意见》,要求对公共资金、国有资产、国有资源、领导干部履行经济责任情况进行全覆盖审计,现在财政预算、执行及资金支付,都是通过计算机信息系统操作,数量非常巨大,而专业审计工作人员人数有限,精力有限,难以实现审计全覆盖,必须实现数字化审计监督,发挥大数据“引擎作用”,将审计思路转化成数据审计规则,嵌入数据分析模型,通过对整体样本的数字化审计,实现可重复、可视化、标准化、精准化,提升审计效率和精度。^[5]

三、实现对财政预算指标数字化审计监督的路径

为党委、人大和政府决策提供服务 and 参考,推动预算制度的建立健全是预算执行审计的主要目标,如何高效开展预算执行监督,在万物互联互通的信息时代,数字化监督是首选方式,优化财政预算指标管理是基础前提。

(一)健全指标数字化建设,实行“指标身份证”管理

指标是整个财政信息系统的关键字,健全指标数字化建设是完成财政预算执行审计数字化监督的关键一环。指标的作用在于“上通”预算、“下达”支付,使预算与支付建立联系。对于财政信息系统而言,预算编审系统是财政资金开始的第一步,财政预算指标自编审确定时就应生成唯一的主键编码,也就是预算指标的身份证,这个编码应贯穿指标全程直至执行完毕,实现“顺向可追去向,逆向可溯来源”,对来源于上级转移支付的专项资金还应按预算管理

一体化要求,标明上级指标文号及其ID。

预算指标编码应按预设的编码规则生成,以“年度”+“单位编码”+“经济分类编码”+“功能分类编码”+“类别编码(基本支出/项目支出)”+“顺序码”来编定,可执行指标编码在此基础上再加上一个分解码进标记。这样即使预算年度开始后,预算草案在人大批准前的分配下达的可执行指标,可以同样对应到后批准的预算指标上去。

(二)完善支付系统软件设计

支付系统是财政系统的最后一环节,也是审计财政资金真实性的重要一环,它包含着支付凭证电子信息。现有的支付数据包含指标标识符、预算单位、收款人、支付内容等重要信息,但还是不能全面地展现支付凭证的纸质材料。如支付内容为差旅费、广告宣传费等,仅“差旅费”三个字不能概括一个事项的关键信息,还需进一步健全支付凭证电子信息。如支付内容为“差旅费支出的”,还应将出差人姓名、出差日期、出差地点等关键信息写入系统。还有广告费、信访维稳其他事项也亦如此,就像防止电子发票重复报销的软件一样。利于保证信息有效、全面,检索便利。

(三)优化会计核算系统

全面引入凭证自动生成会计核算技术,即财政总预算、部门预算和单位预算一经审定自动生成各单位预算指标账,支付系统一经支付确认同时自动生成总会计、部门单位会计的支出凭证,同时也登记各单位预算指标账,充分发挥自动核算系统的优势,及时、明细、标准。

(四)建立预算执行审计数字化监督平台

构建可视化预算执行审计数字化监督平台,让审计人员直观地看到本级财政预算执行情况和相关数据疑点。它主要包括预算执行率分析模块和财政资金支出真实性审计模块。

1. 预算执行率分析模块

预算执行率分析模块主要对预算的执行率进行分析,包括财政预算执行率、部门预算执行率、部门经济分类科目执行率。通过收集预算编制数据、可执行指标数据、支付数据,将可执行指标数据按单位、预算年度、部门经济分类科目进行分类。从中提取预算执行、支付数据,逐项核对年度预算的执行情况,摸清家底,查清当年预算中执行了哪些,未执行的哪些,已经执行的哪些不是对应当年预算,具体是哪些预算指标,有无预算外的指标,以前年度预算及上级转移支付指标还有哪些未执行,并进行可视化展示。

2. 财政资金支出真实性审计模块

财政资金支出真实性审计模块主要对支付凭证的真实进行审计,生成数据疑点。如差旅费审计,在

支付数据中提取差旅报销统计表,结合单位考勤打卡数据,生成同天同人重复报销数据疑点以及考勤打卡地点与出差地点不匹配数据疑点。对于租车费审计,在支付数据中提取租车费统计表,结合单位考勤打卡数据及车辆轨迹信息,生成出差地点与车辆轨迹不符疑点。

(五)强化业务培训,提高审计人员的数字化审计能力

审计人员是预算执行审计数字化监督的关键,一方面要注重对审计人员预算执行理论培训,精通财政预算业务和流程,创新审计思路;另一方面要注重数据库专业知识培训,全面读懂财政管理信息系统后台数据库,并掌握将审计思路转化成数字化分析模型,深度挖掘财政管理信息数据的内容,逐步丰富预算执行审计监督平台的监控模块,如非税票据及收入审计模块等。

(六)加强财政沟通协作,优化财政管理信息采集

针对财政内部各系统之间数据无关联字段、系统无法穿透的问题,必须加强财政审计协作,在预算编制、指标系统增加指标编码、指标来源、上级指标文号及其ID、对上级转移支付收入指标表中明确资金用途性质(财力统筹/专项安排),便于确定县级可用财力规模和核算。长沙市审计局建立运用大数据智慧审计系统时,与财政部门联合发文,在预算指标系统中增“上级资金”标识,实现了两级财政数据的关联穿透,使得大数据智慧审计系统在预算执行审计中的运用,非常具有借鉴意义。

四、结语

财政预算的数字化审计监督是新时代发展的必然,加快信息对接和审计实践,争取党委政府的关注,推动预算编制、预算执行和会计核算的数据信息化、标准化、自动化,审计分析构建预算监督的数字化模型,实现快速、高效、精准的审计监督,助力国家治理能力和治理体系的现代化。

参考文献:

- [1]李瑞芳.财政预算执行审计监督存在的问题及对策[J].中国中小企业,2020(1):97-98.
- [2]张宏翔,孙如毓.完善我国财政预算执行审计的探讨[J].财政监督,2019(12):68-72.
- [3]李鹏.智慧审计全面开启财政审计一体化新格局[J].审计观察,2021(4):41.
- [4]周雪.县区级财政预算执行审计中存在的问题及对策[J].财富时代,2019(12):243.
- [5]王金贵.新预算法下财政预算执行审计的相关探讨[J].中国集体经济,2021(24):59-60.