

完善财政专项资金绩效审计的构想

赵彩虹(副教授) 徐莹 李刚(副教授)

(浙江万里学院商学院 浙江宁波 315100)

【摘要】各级政府纷纷出台了财政专项资金管理办法,其管理的主体基本上是财政部门。作为独立的监督部门,国家审计机关的优势没有得到有效重视。通过针对审计署发布的若干财政专项资金审计公告的分析研究,提出要对财政专项资金审计进行准确定位,实现转型,从预算环节开始展开全方位绩效审计;与外部财政专项资金监管主体职能协同、信息协同;大力开展审计信息化建设,全面推进专项资金审计方式改革;建立健全财政专项资金审计结果问责制,切实保障审计结果的落实。

【关键词】财政专项资金 绩效审计 全面提升

财政专项资金是上级政府拨付给本级行政区域和人民政府的用于社会管理、公共事业发展、社会保障、经济建设及政策补贴等方面的具有指定用途的资金。这种资金都要求进行单独核算,专款专用,不能挪作他用。

随着中央对地方转移支付财政投入力度不断加大,地方各级政府职能逐级深化,不同性质的专项资金在公共财政中所占的比重越来越大,财政专项资金成为各级政府履行公共管理和公共服务职责的物质保障。除了具有财政资金的“公共性”外,更突出资金的专项功能。各级政府通过对面临的问题进行细致分析后,明确项目达到的目标,拨付专门的资金,制定相应的制度,责成相关单位完成。

财政专项资金绩效审计是以传统的财政专项资金的真实性、合法性、合规性审计为突破口,将资金配置与项目指标完成有机融合在一起,以国家审计独立客观公正的视角进行的监督与评价。它揭示资金运用与项目进展中存在的决策失误、损失浪费以及绩效低下等问题,分析其产生的原因,并且向财政专项资金利害关系人及时反馈分析所得的信息、提出对策和建议,以提高专项资金的使用效益。

一、财政专项资金绩效审计在财政资金管理系统中的定位

按照《审计署2008~2012年审计工作发展规划》,到2012年所有的审计项目都要求开展绩效审计。开展有效的财政专项资金绩效审计是财政专项资金合理、合规、高效使用的必要保障,是深化和创新国家审计职能的重要途径,是加强党政廉政建设、保障经济建设健康运行的必由之路。

1. 国家审计作为维护专项资金安全的“免疫系统”发挥治理作用。国家审计本质上是国家治理大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”。①作为预防机制发现问题。财政专项资金通过对数据的比对和分析,将审计的关口前移,杜绝事后审计造成危害很难弥补的现实,将潜在的风险消灭在萌芽状态。②揭示问题。财政专项资金绩效审计发挥审计的揭示功能,对过去、现在甚至未来的事项进行分析、评价和预测,积极查找体制、机制、制度上存在的问题和漏洞,体现国家跟踪专项资金审计的及时性和建设性。③抵御问题。国家审计切入财政专项资金使用过程中,对查出的问题从战略上提出解决对策,从根本上完善制度、改善管理,从宏观着手防止不利因素对专项财政资金系统的侵袭,维护专项财政资金“免疫系统”的安全运行。

2. 财政专项资金绩效审计是促进廉政建设、维护经济健康运行的规制工具。随着公共财政制度的建立,国家财政安排的支持地方建设、平衡地方经济发展的财政专项转移支付资金逐渐增多,把财政专项资金绩效审计作为规制工具融入专项资金运行全过程,加大涉及专项资金相关的体制和机制性问题的揭示力度,不仅有助于提高资金使用效能、扩大公众监督和促进依法行政,而且可以起到维护专项资金的运行安全,审查财政专项资金使用所达到的经济、效率和效果程度的效果。财政专项审计革新了公共资金配置方式,并有利于深入剖析影响财政专项资金绩效的原因。

二、专项资金审计报告显示出的专项资金绩效审计中存在的问题

1. 大部分财政专项资金审计没有跟踪,对揭示出的

问题如何落实不明确。自从审计署2003年发布“防治非典”专项资金审计公告后,截至2013年10月9日,共发布226项审计公告。其中对中央部门预算审计公告数量从2006年的49个增加到2012年的57个。国家审计部门根据现实需要增加审计项目,贯彻国家审计是经济健康运行的“免疫系统”的理念,审计项目侧重体现民生的节能减排、水库加固、保障房安居工程、义务教育、支农资金,也包括影响经济安全的金融行业等等。

审计署发布的资金审计公告中,除了明确的责任主体如农业银行、进出口保险公司、东方航空公司以外,还列举了专项资金运用过程存在的问题,并对这些行政部门预算超支、结余情况进行了公告。本文将近三年中央部门预算超支、结余情况统计如下表所示:

中央各部门预决算节余分析表

年份	预算支出	超支部门个数	部门超支平均差异率	最大值及所在部门
2010年	人员支出	27	9.69%	工商总局(36.23%)
	公用经费支出	34	15.93%	证监会(48.23%)
	项目支出	35	24.31%	社科院(57.32%)
	总体支出	35	19.72%	社科院(43.54%)
2011年	人员支出	29	6.36%	商务部(25.12%)
	公用经费支出	34	19.20%	贸促会(53.35%)
	项目支出	34	23.48%	扶贫办(77.34%)
	总体支出	35	19.52%	扶贫办(73.96%)
2012年	人员支出	34	4.55%	旅游局(12.85%)
	公用经费支出	47	16.29%	发展研究中心(55.69%)
	项目支出	48	18.96%	档案局(52.51%)
	总体支出	48	15.26%	民航局(43.72%)

审计署除了对部分行政部门年度预算执行收支审计进行跟踪,并就上一次审计公告的问题的整改情况专门发布审计公告外,并不是每项财政专项资金都进行后续追踪。这就造成被审计单位对专项资金问题的处理态度是雷声大雨点小,忽视很多具体问题的解决措施。这样的审计报告更像是格式化的文件。首先是被审计单位基本情况,接下来检查中发现的主要问题及其他问题,最后是对发现问题的审计处理意见和建议。这三个部分最受关注的是审计中发现的主要问题,但这些问题的提出多以概括的形式进行总结,鲜有深层次提及出现这些问题的原因及哪些具体责任人对此承担责任,并没有将责任具体落到实处。长此下去,审计报告并没有产生更多的影响力和示范效应,反而会造成审计失去公信力。削弱国家审计维持经济社会健康运行的影响力。

2. 专项资金审计主要还是以合规性为主,对绩效方面的分析不足。审计署公布的2010~2012年中央部门年

度预算执行和其他财政收支审计结构显示:将揭露违法违规问题作为审计的主要目标,违法违规问题的揭示所占的比重较大。行为主要表现在扩大基本支出与项目支出的范围,挪用经费、基本支出超出预算,资金结余处置不当等,违规金额全部量化,但揭露的问题并未涉及预防与防范风险的措施如何建立,而是停留在问题的表面,如制度执行不具体、责任追究不到位,或反映出财务管理和会计核算不规范等问术语,虽然从措辞上强调这些专项资金运用的绩效,但反应的问题基本从合规性角度进行微观评价,缺乏对这些专项资金支出的效果、效益方面的明确反映。

此外,很多专项资金审计报告都习惯于先对被审计单位的资金利用情况进行总体合规性评价,认为基本遵守了相关法律法规,会计处理基本符合会计法及有关会计制度。在总结对被审计单位发现的主要问题和其他问题后,普遍会提出未能很好发挥资金的使用效益。公告缺乏对审计结果的综合概括,仅仅强调专项财政资金的违规项目,尚未形成明确的审计结论,虽然有影响财政专项资金使用效益的文字表达,但因为缺乏绩效审计指标、可比性的绩效审计标准、绩效审计方法、绩效审计结果披露信息价值有限,社会公众很难了解财政专项资金的运行绩效,很难实现真正意义上的向“政府问责”,这些不符合构建有效政府、善治政府、服务型政府的切实要求。

3. 专项资金审计自觉服务意识薄弱,审计建议缺乏建设性。从实质上看,开展专项资金审计查出问题不是主要目的,而揭露问题的根源,从制度层面提出完善管理的建议,促进被审计单位“公平、效率”地使用公共资金,这样才能体现国家审计的目标。然而受国家审计考核机制的影响,审计机关的工作人员已经形成了一种思维惯性和工作偏好,往往不愿意、不善于从宏观层面、体制、机制、制度层面分析被审计单位存在的风险和漏洞,剖析其产生的原因,这就制约了高水平审计建议的提出。

大部分专项资金审计计划安排并没有遵循一定的规律,只是体现资金的专项用途性质。而且也没有以主体为单位,对专项资金项目进行交叉审计,削弱了被审计单位整体专项资金运用的综合效果。所以这些非系统性专项资金微观审计项目并不能发现规律性、普遍性、倾向性、政策性等问题,导致审计人员缺乏宏观大局意识,难以从体制、制度、机制角度从被审计单位立场提出切实可行建议。

三、开展财政专项资金绩效审计的政策和建议

1. 财政专项资金审计进行战略转型,从预算环节开始展开全方位绩效审计。审计署在《2008年至2012年审计工作发展规划》中明确提出,部门预算执行绩效审计评价体系、财政绩效审计评价体系,提高财政资金和公共资源

配置使用的经济性、效率性和效果性,可见在我国开展财政专项资金绩效审计首先是以政府机构的部门预算执行情况为突破口,各级行政管理部门的预算管理状况成为绩效审计的主要报告对象。专项财政资金绩效审计的突破口就是将预算经济性、预算效果性、预算效率性审计进行整合,设置预算配置、执行与决算作为绩效审计目标,实现对专项财政资金的源头问责。

将专项财政资金绩效审计中发现的问题和相关整改意见直接应用于专项资金的预算编制和执行管理,将审计关口前移,不必等到预算执行过程中出现问题在亡羊补牢,造成不必要的损失。预算执行审计是下一年预算安排的重要依据,审计部门和财政部门既是监督与被监督关系,又能为提升预算水平、共同促进预算执行和专项资金有效管理的目标。

2. 与外部财政专项资金监管主体职能协同、信息协同。财政专项资金覆盖面广、影响范围大、资金数额大,使用过程中会受到上级主管部门、相应辖区的财政部门、监察局等不同单位的监督。这种多头监管的局面可能会造成专项财政资金监管重复或空白。为更好和外部监管主体职能协同,可以考虑建立财政专项监督管理联席会议制度,由地方财政、审计、监察等部门为主体、各行业主管部门参加的专项资金监管工作联席会议制度,定期(一个月一次为宜)召开联席会议,交流通报各自掌握的专项资金运用情况,确保财政专项资金审计和其他监管主体一起严把申报立项关、严把资金预算化、严把资金拨付关、严把项目监督关、严把审核验收关,这样在财政专项资金使用全过程,监管环环相扣。可以依托互联网和财政系统局域网,实行网上查账,将拨款单位、用款单位、监管单位所用财政专项资金纳入计算机网络管理,根据共同监督、各负其责、相互促进、相互制约的原则,将财政专项资金管理系统与各级财政的国库支付中心、政府采购中心、基本建设评审中心等联网,在财政专项资金“大监督”工作格局下,足不出户就能跟踪监督专项资金的拨付进度、资金流向以及项目建设的进展情况。

由于财政专项资金审计对象广泛,鉴于国家审计资源的有限性的现状,可以考虑将特别复杂的审计项目采用外包制,将审计任务委托给会计师事务所,并对会计师事务所的审计结果进行最终复核,对重大的审计事项进行把关,借助外脑,正确处理好财政专项资金在拨付、使用、后续管理中出现的问题。同时被审计单位都设置内部审计部门,内部审计部门可以及时发现被审计部门在运用专项财政资金中出现的错误和舞弊等问题,形成内部审计结果。

3. 大力开展审计信息化建设,全面推进专项资金审计方式改革。随着被审计单位的经济活动普遍都采用了

电子化和无纸化,要求审计技术手段必须同步更新。针对财政专项资金在拨付、使用、监管的多元格局,必须大力开展信息化建设,提高审计效率和效果。首先将计算机作为一种工具,直接对电子账表进行审计,实现真正意义上的无纸化审计;其次将计算机作为一个系统,将专项资金的拨付、使用全过程进行联网,每笔资金的使用过程都进行电子记录和多维度分析;最后将计算机作为一个整体,实施对被审计单位会计数据处理系统及软件本身的审计。财政专项资金审计信息化的大力提升,不仅能够保证审计的深度和广度,而且能够进行适时跟踪监督,有效防范计算机舞弊问题的发生,杜绝在信息化条件下专项财政资金的违法滥用。专项资金审计质量得以保证,审计效率也因此大大提高。

专项资金审计易于更好发挥审计监督的建设性作用。通过开展财政专项资金的审计调查,将资金的使用情况与资金支配者个人的责任进行对接,有利于实现问责;通过开展民生专项资金审计调查,达到审计为民、审计维民、审计惠民的效应,提高政府审计公告的公信力。

4. 建立健全财政专项资金审计结果问责制,切实保障审计结果的落实。财政专项资金审计是对各级政府代理人的支出是否经济有效进行审计监督,并将审计结果公开化,利用透明的审计报告制度,接受全体纳税人的监督。专项资金审计结果的公开透明,不仅要求专项资金运用单位努力提高资金的使用效益,以有限的资源最大限度提供高质量的公共产品和服务,而且要求政府审计部门能够明察秋毫,善于发现问题,勇于公告问题,对被审计单位负责,对社会公众负责。

就目前财政专项资金审计的范围来看,很多财政专项资金在审计时并没有科学客观的指标进行量化。这会削弱其审计结果的权威性。所以,财政专项资金审计时,一定要意识到自身的劣势,以政府投入的资金审计为切入点,在合规性审查基础上,重点分析政策、制度的合理性,以评价财政专项资金的使用效益是否符合政策为目的,提出完善政策、制度和加强管理的建议。

主要参考文献

1. 廖义刚,陈汉文.国家治理与国家审计:基于国家建构理论的分析.审计研究,2012;2
2. 刘胜良.财政专项资金审计业务研究.中国注册会计师,2012;4
3. 张社年.加快推进财政专项资金管理改革.中国财政,2013;9
4. 朱晓平.中国国家审计发展趋势.审计与经济研究,2008;1
5. 尹淑平,吴立权.论完善财政专项资金绩效审计评价.财会月刊,2011;13