

加强财政专项资金绩效审计结果运用探讨

关东鹏

南京审计大学

DOI:10.12238/ej.v3i4.511

[摘要] 为了提高财政专项资金的使用效率,使其充分发挥促进国民经济发展的作用,需要深化财政专项资金绩效审计结果运用。为此,本文从我国财政专项资金绩效审计结果运用的现状出发,分析了审计结果运用不足的主要原因,进而提出利用绩效审计结果开展后续整改、约束违法违规行为 and 增强审计结果建议实践性的解决路径,以期加强审计结果运用,拟为财政专项资金绩效审计改进提供一些参考。

[关键词] 财政专项资金; 绩效审计; 审计结果

中图分类号: F239 **文献标识码:** A

近年来,我国经济已经从高速增长向高质量增长过度,政府更加注重国民经济的发展质量。财政专项资金是中央政府为了扶持某些行业的发展拨付的资金,能够体现国家的工作重心,对专项资金的使用效率很大程度上反映了国家治理能力。同时由于专项资金涉及领域的广泛性,对其使用的经济性、效率性、效果性不但能够体现国家财政政策的实施效果,还对各行业发展产生深远影响。对财政专项资金开展绩效审计已经成为保障国家经济高质量发展、财政政策平稳落实的重要手段。

开展财政专项资金绩效审计意义重大。一方面,能够推动国家治理能力与治理体系的现代化,通过对财政专项资金的使用进行监督评价,能够提高资金的使用效率,提高国家治理能力。另一方面,能够保障重大政策的实施效率,通过对专项资金长期闲置、公款私用、专职他用等行为的约束,能够保证财政专项资金合理及时地应用到各项政策中。国家领导人在中央审计委员会第一次会议中强调:要加大对党中央重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度,加大对经济社会运行中各类风险隐患揭示力度。然而,目前我国对财政专项资金绩效审计结果运用不足,

导致跟踪审计执行乏力,对社会运行中的风险揭示透明度不够,审计结果运用效率有待提高。

1 透视财政专项资金绩效审计结果运用的现状

近年来,中央政府不断强化政府审计在国家治理体系中的重要作用。《国务院关于加强审计工作的意见》中明确提出,要求实现审计监督的全覆盖,审计内容的全覆盖拓宽了审计结果应用范围,由于财政专项资金涵盖几乎包括科技、教育、文化、医疗等各个领域,对专项资金开展全覆盖审计充分发挥了国家审计的监督、防御和免疫作用。根据审计机关在审计结果中揭示的财政资金分配、管理和使用中存在的问题,为有关部门进行后续整改工作提供了重要方向。

然而,我国绩效审计结果运用尚存在不足之处,主要表现在以下方面:

(1) 绩效审计结果运用执行力度不足。体现为利用绩效审计结果对专项资金项目展开跟踪方面缺乏实际行动,导致后续的整改工作大部分都以形式化结尾。

(2) 绩效审计结果运用范围窄。体现为对绩效审计结果及揭示的违法违规行为曝光度不足,使绩效审计作用减弱。

(3) 绩效审计结果运用效果差。针对

专项资金使用中存在的问题,审计结果会提出相应策略进行整改,但效果总是差强人意。因此,当前我国财政专项资金绩效审计工作亟需深化审计结果的运用。

2 审计结果运用不足原因分析

针对财政专项资金绩效审计结果运用不足的问题,笔者认为主要是由于审计人员缺乏对审计结果运用的动力、法律制度没有具体规范审计结果如何运用以及审计结果运用的可操作性不强导致的。

2.1 绩效审计目标不明确

当前我国绩效审计的目标重点强调财政专项资金使用的真实性、合规性,较少关注资金使用的效益性问题。作为区分传统的财务收支审计与绩效审计的重要特征,效益性不仅对财政专项资金的当前效益提出要求,同时更加注重其长远效益。效益性目标要求对财政专项资金的使用实施后续的跟踪调查,例如发现长期闲置的专项资金是否及时投入到目标项目中、是否对项目中发现的问题进行及时整改等。审计署在2019年度中央预算执行的审计工作报告中指出:资金分配使用中滞拨和闲置问题比较普遍。由于资金下达晚,在财政部九月底用于住房租赁市场发展向16个城市拨付134

亿元中,导致其中84.5%至年底未用;抽查安排13省的公共卫生专项资金中,中央补助有40.01亿元滞拨或闲置,直接导致资金使用效率低下;在抽查的19省实施中央投资支持的项目中,有涉及中央补助金11.7亿元的共计68个项目至年底未开工。可见,绩效审计效益性目标不明确,直接导致一些专项资金的滞拨和长期闲置,影响财政政策实施效果。以上问题与审计结果的运用密不可分,因为无论是发现的长期闲置专项资金还是一些资金使用不当的现象,审计机关开展绩效审计后在审计结果中都会提出相应的审计意见,以期能够对相关问題进行及时整改。所以,正是由于当前绩效审计目标的偏离,过度强调真实性、合规性而忽略了效益性,才导致绩效审计仅仅是“查病”,疏忽了更具实际意义的“治病”功能,才会对绩效审计结果中发现的问题缺乏整改的动力,审计结果的运用随之荡然无存。

2.2 相关制度建设不够完善

(1) 审计监督全覆盖不仅是对审计范围的全覆盖,更是审计时间的全覆盖。而在实际审计工作中,审计全覆盖被更多理解为审计范围全覆盖,忽视了审计时间全覆盖,导致财政专项资金审计偏向于事后审计。事后审计发现问题时资金已经投入,但在制度上既没有建立问责机制对审计结果中出现的违规行为进行问责惩戒,也没有明确法律规定将审计结果与下一年的专项资金预算安排相结合,使审计结果利用不足。

(2) 当前我国绩效审计结果披露范围相对较窄,由于审计法律制度对于审计结果报告披露的形式还不够明确,通常情况下,考虑到社会舆论压力,审计结果只是在被审计单位、纪检监察机构和其他相关组织内部公开,在全社会公开发布的审计结果甚少,对违法违规行为的曝光度不够,对违法腐败行为没有起到震慑警示作用,导致相似的违法违规行为屡审屡现,削弱了审计的预防功能。同时没有明确的法律制度规范后续监察工作如何开展,使纪检监察机构根据审

计结果意见开展后续跟进检查工作比较盲目,直接影响整改工作的进度和效率,导致审计结果利用不足,抑制审计职能的发挥。

2.3 审计人员能力难以适应当前发展需要

一方面,财政专项资金的投入领域复杂多样,审计内容也是各不相同,相关领域的专业性强,对绩效审计人员综合性素质提出更高要求。但目前审计机关的人才比例中大部分为财务专业人员,其他专业人员比例十分匮乏,而同时兼具多领域专业知识的复合型人才更是沧海一粟。这就导致审计人员无法根据实际情况做出合理评价,编制的绩效审计报告质量差、产生的原因分析合理性不足、提出的审计意见缺乏操作性,对后期整改工作不能提供足够的帮助,造成了审计结果运用的减少;另一方面,一部分审计人员在思想上认为绩效审计工作主要是对财政专项资金的使用进行评价打分,揭示专项资金使用合理性不足的问题。缺乏对财政专项资金投入项目的后续运行情况、运行效果进行审计的意识,同样是造成审计结果运用不足的原因。

3 加强财政专项资金绩效审计结果运用策略

为克服当前我国财政专项资金绩效审计运用不足的问题,使财政专项资金绩效审计充分发挥提高国家治理能力和促进重大政策落实的重大作用,笔者提出如下建议以期对财政专项资金绩效审计改进提供参考。

3.1 在深度上对审计目标提出要求

审计目标引导审计行为,进而影响审计结果运用,因此应该深化财政专项资金绩效审计目标,将效益性目标考虑其中。只有使效益性目标深入人心,才能令审计人员认识到绩效审计并不是简单的对财政专项资金的使用绩效进行打分,对审计结果中披露的问题进行后续跟踪和整改才是审计工作的初衷。根据我国绩效审计现状,财政专项资金腐败现象屡审屡现,始终没有得到有效控制。原因在于绩效审计的终极目标并不是“查己

病”,而是“治己病”和“防未病”。因为政府审计作为国家治理的重要组成部分,其目的是通过发现经济运行中出现的问题进而整改以提高国家治理能力。只有在深度上对审计目标提出更高要求,才能在思想上积极运用审计结果,确保审计意见能够顺利落实,使绩效审计更好服务于国家治理。

3.2 强化法律法规建设,拓宽审计结果运用途径

(1) 应该建立问责机制并增加审计结果透明度。利用法律武器对审计结果中披露的关于财政专项资金使用不当造成浪费、公款私用资金长期闲置等行为进行问责处罚,问责机制一旦形成,就可以通过增加违规行为犯罪成本从思想上约束违法行为的发生概率。同时增加审计结果的公开力度,在法律上明确审计结果披露的形式,要求对财政专项资金绩效审计结果在全社会公开,从而克服以往审计结果仅在组织内公布的局限,更多利用媒体监督作用对后续整改工作的曝光,不但加强审计结果的利用效率,还能有效促进后续整改工作的顺利实施。

(2) 完善领导干部考核体系。一套科学完善的领导干部考核体系可以充分调动领导干部工作的积极性和主动性,对于推动政府职能建设有极大的促进作用。当前我国领导干部考核评价指标主要包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设这五个一级考核指标,其中每个一级指标又细分为若干二级考核评价指标。尽管财政专项资金的使用与上述五大建设密切相关,但这五项建设二级评价指标都没有明确将领导干部整改落实指标纳入其中,导致领导干部从思想上缺乏积极性安排后续整改工作的具体落实,很多审计结果中暴露的问题没有进一步整改或是整改流于形式。通过将财政专项资金绩效审计整改作为领导干部考核指标之一,不但可以促进绩效审计结果的利用效率,还可以引起领导干部对整改工作的重视,保障后续整改工作有序进行。

(3)将审计结果与财政预算安排相结合。财政专项资金绩效审计通常以事后审计方式展开,由于资金已经使用,对于资金利用存在的不合理行为已经无法弥补,只能寻求为下一次资金的拨付使用提供经验。如果根据审计结果揭示的问题对下一年财政预算进行事前审计,通过影响专项资金项目的审批,调整资金的使用和管理,不但能提高财政资金的利用效率,还可以将审计结果运用到最大化。

3.3提升审计人员专业技能

为了解决审计过程中发现的问题,为后续整改提供建设性的建议,使审计结果的实用性更强,需要提高审计人员的专业技能。但从我国审计机关现有人才结构来看,财务专业人才居多,综合性高素质人才稀缺。为了解决上述问题,首先,应该在审计人员引入环节提高门槛。审计机关在招聘岗位时,不但要考虑财务知识,更要注重其综合能力,在条件允许的情况下,优先选择高素质的复合型人才以适应多变的绩效审计环境。其次,审计机关应该对现有审计人员展开定期的业务培训。不但要培训审计人员的专业能力,更要注重思维能力和应变能力。一方面,通过培训

不断加强审计人员分析问题解决问题的能力,以适应复杂多变的绩效审计环境。另一方面,鼓励审计人员学习大数据等新兴技术,学会运用数据挖掘技术、可视化技术等发现隐藏在数据中的规律和趋势,从而为审计结果提供科学的解决措施。最后,向领域专家寻求指导。对于涉及如农业领域的财政专项资金审计项目,在审计行业很难找到同时兼具该专业的人才,可以借助外部专家的力量从专业角度分析问题产生的原因并提供科学的解决方案,会帮助整改工作执行的更加规范,还会使审计结果运用价值大大提升。

财政资金的使用关系着国家的经济建设和社会建设,对财政专项资金开展绩效审计是保障社会健康发展,促进重大政策顺利执行的有力武器。只有深化财政专项资金绩效审计结果的运用,在实际工作中充分重视效益性目标,同时完善相关法律法规的建设,提高审计人员的专业技能,才能提高审计结果的利用价值,并更好发挥绩效审计揭示社会运行中存在的风险的能力,从而为后续的跟踪审计整改工作提供有力依据。

[参考文献]

[1]审计署深圳特派办理论研究会课题组,胡尊锴,李忠,等.财政专项资金绩效审计现状及策略研究[J].审计研究,2020(01):7-15.

[2]江西省审计学会课题组,刘达,康波,等.财政资金绩效审计研究[J].审计研究,2020(01):24-32.

[3]姚明轩.财政专项资金绩效审计应关注的重点[J].现代经济信息,2019(22):220.

[4]季忠兰,邱秋云.财政专项资金项目绩效审计评价指标体系构建研究[C].江苏省审计厅、江苏省审计学会.江苏省审计机关第四届青年审计论坛论文集.江苏省审计厅、江苏省审计学会:江苏省审计学会,2010:106-111.

[5]吕文慧.财政专项资金绩效审计问题分析及应对措施[J].交通财会,2020(04):37-39.

[6]洪向华.健全和完善党政领导干部绩效考核制度的对策措施[J].领导科学,2010(35):31-33.

作者简介:

关东鹏(1995--),男,满族,黑龙江省哈尔滨市五常人,硕士研究生,南京审计大学,研究方向:政府审计。