

新时代做好政府投资审计的思考

纪玉程

(唐山市审计局, 河北 唐山 063000)

摘要:《审计法》明确了固定资产投资审计的法律地位,即审计机关对政府投资和政府投资建设项目的预算执行和决算进行监督。投资审计是指对被审计单位实施投资项目的财务收支及相关经济活动进行的全面审计和检查,包括工程造价审计和决算审计两个方面。在实际工作过程中,为全面反映政府投资项目的使用效益及建设管理情况,审计机关对上述审计内容进行了不同程度的延伸。工程审计和财务审计二者相辅相成,密不可分。缺少其中任何一项审计内容都不能客观公正地揭示投资项目在建设管理过程中存在的管理漏洞、资金损失浪费、工程质量、使用绩效以及腐败等方面问题。

关键词:新时代;政府投资审计

我国政府投资项目主要是政府通过财政投资、发行政府债券或地方财政债券、国家财政担保的境内外金融机构贷款等方式全资或共同投资的固定资产投资项目。许多文献从审计风险、审计绩效、审计跟踪、审计模式和审计监督等方面对政府投资项目进行了研究和分析。在韩煦的报道中提出了对于政府投资项目需要制定具体的审计方法来实现规避项目风险的目的,同时促进项目提升管理水平充分展现项目优势。在惠博、刘宗旭的文献中指出,政府投资建设项目中存在的问题是贯穿于整个项目过程中的,要解决这些问题就必须实施跟踪审计并予以监管。

1 审计的管理的不足

1.1 审计方式上衔接不协调

工程审计和财务审计是两个不同的专业学科。在投资审计实践中,由于审计人员的专业结构,在分组过程中,审计组通常分为工程组和财务组。工程组由负责审计工程造价的工程专业人员组成,财务组由负责审计财务信息的财务专业人员组成。这种安排容易互相形成审计盲点。由于专业视角不同,对审计事项疑点和线索不能保持高度一致,脱离工程看财务、脱离财务看工程,都不能形成最大的合力提高审计效率。如在投资审计项目中,工程组发现某个签证弄虚作假,存在套取骗取资金嫌疑,工程组应及时与财务组衔接,进一步核实工程款支付情况以及资金流向,是否实质性造成国有资产流失及利益输送方面的问题。工程造价审计不限于工程造价,还包括项目审批、招标投标、工程质量、合同履行、环境保护等,统称为工程审计。竣工财务决算审计不限于建设项目财务决算报表,加大了对建设资金、管理、使用等方面的审计力度,统称为财务审计。投资审计是国家审计工作中的重要一项内容,做好工程审计和财务审计是做好投资审计的前提。

1.2 投资审计队伍素质问题

投资审计是一项专业技术工作,覆盖面广,知识全面。单纯的项目成本和财务知识远远不能满足新时代投资审计的要求。在基层审计机关,投资审计的专业是工程管理或工程造价,缺乏计算机、财务等方面审计人员,专业结构单一,加上基层审计机关投资审计长期定位在工程造价核减上,造成思维固化,难以胜任复杂综合性强的投资审计工作。2017年以来,全国人大法工委、审计署、省政府、省审计厅制定出台了一系列规范性文件,为投资审计指明了发展方向、提出了新要求,特别是2020年全省经济发展环境审计以后,基层审计机关逐步退出了“以审代结”的历史舞台,但从调研情况来看,部分

审计机关受限于投资审计队伍素质等原因,对投资审计认识不足,转型思维不够,在投资审计方面还未实质性开展审计。在戚志伟的文献中指出政府投资项目具有较强的综合性以及较大范围的覆盖面,审计工作的推进需要审计部门的积极指导以及对各单位的有效监督,才能得以更好地发展。何梅桂的文章指出,目前政府投资项目审计工作存在着审计不及时、审计内容不全面、审计人员素质偏低等问题,而且随着政府投资项目越来越多,那么在审计工作中会有更多的问题出现,这对于审计工作者而言就需要保持市场的高度敏锐,跟随时代发展的脚步,从新技术、新方法、新理念等方面对审计工作进行提高,从而更好地完成审计工作。

2 构建政府投资项目审计监督的有效策略

2.1 完善政府投资项目审计的法律法规和制度

尽可能建立健全的《审计监督操作规程》《审计监督办法》等规章制度,这些制度的提升需要其他业务部门的配合,所以要将审计监督与绩效审计、专项资金审计有效结合起来,真实准确地反映投资项目的相关反馈信息,这是政府决策的重要依据。审计部门应该加大审计监督工作的宣传以及提高对审计监督的认知度,并且对监督资源进行整合,提升有关部门的监督管理水平,加强对投资项目各个环节的渗透以及管理,并且要创造一个良好的审计监督环境,避免审计现场不配合情况。构建有效的平台机制,确保每个审计监督工作者在同一时间、空间中共同发挥监督作用,由政府部门牵头建立一个以多部门结合的经济监督平台,全面实现财政、税收、工商行政、质量监督、环境保护监督、纪检监察监督等多个部门工作联合开展。同时对被审计单位进行日常资料收集和汇总,然后为每一个实施监督工作的工作者在使用监督功能时提供一个信息共享平台,该平台能够通过网络技术的运用实现监督信息的有效反馈。

2.2 提高政治站位,回归审计监督本源

审计机关首先是政治机关,要深入学习贯彻习近平总书记的系列重要讲话精神,认真贯彻落实中央、省委、市委审计委员会会议精神,在法定职责权限内开展审计监督,发挥审计监督和“免疫”功能作用。全国人大法工委、审计署以及省政府的文件为新时代投资审计指明了发展方向,审计机关要不折不扣抓好贯彻落实,要在源头上清理与上级文件相冲突的制度和文件,要在行动上纠正不合规做法。要拿出决心来彻底解决“以审代结”问题,回归审计监督本源,努力实现投资审计“三个转变”,优化经济发展环境,维护审计机关良好形象。

2.3 突出审计重点,提高投资审计质量

要严格按照国家审计准则要求,严格执行审计项目计划,严格履行规定流程和审批复核程序。要根据本地区公共投资项目情况,按照围绕中心、服务大局、突出重点、量力而行、确保质量的原则,统筹制定年度投资审计项目计划。要加强对政府投资为主,关系全局性、战略性、基础性的重大投资项目进行审计监督,紧紧围绕重大项目审批、征地拆迁、环境保护、工程招投标、工程结算等关键环节开展全过程审计监督。结合项目特点,合理确定审计范围和重点,运用先进技术手段和方法,提高投资审计质量。要坚持问题导向、结果导向,紧盯投资项目管理薄弱环节,重点审查是否存在违规决策导致损失浪费、编制虚假资料套取资金、利益输送等问题,加大工程建设领域重大违法违纪问题线索审计揭示力度,促进法治政府、廉洁政府建设。

2.4 用好大数据,实现投资审计全覆盖

国务院出台的《关于加强审计工作的意见》,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及其相关配套文件明确提出,要实现审计全覆盖。投资审计全覆盖,不是要求对所有投资项目开展审计监督,而是要结合审计力量和审计工作,围绕中心、服务大局,突出重点、量力而行,有计划、有目标、有针对性的选择重大项目开展审计监督。投资审计要实现全覆盖,离不开大数据,要树立大数据审计思维,通过大数据分析研判,找出投资项目存在的管理漏洞和疑点,分析某个投资项目审计的必要性和审计价值,提高审计质量和节约审计资源。投资项目的数据涉及发改部门的立项数据,招投标中心的交易数据,住建部门的合同备案、竣工备案数据,人社部门的农民工保证金数据,财政部门的资金拨付数据,建设单位的过程管理数据等。审计机关要加大大数据管理部门沟通协作,要制定投资项目信息采集标准表格,建立投资项目信息定期报送机制,通过对所有投资项目的数据进行关联比对分析,重点选择投资金额大、履行程序不到位、结算价款远超合同价款、长时间未竣工验收、工程质量低下等重大项目纳入审计计划进行审计监督。

2.5 整合审计资源

在依法履职过程中,审计重点将向重大项目审批、环境保护、工程招投标、物资采购、资金管理等方面倾斜,特别是要加强对事件的审核。而对大多数项目的结算价格进行审核,则通过政府购买服务的方式委托中介机构。这对中介机构的监督管理就尤为重要,各级审计机关不能委托了之,对中介机构实施的项目审计程序的规范性、证据收集的充分性、数据计算的准确性、资料整理的完整性等方面要进行抽查复核,对发现弄虚作假、恶意串通等严重失信和违反职业道德的机构和人员要加大通报和责任追究力度。针对中介机构实施的关系全局性、基础性、涉及民生项目的工程造价审核,审计机关要做到全程监管,特别对现场丈量、数据核对等关键控制点,要严格把关,依法审慎进行,防范审计风险^[1]。

2.6 加强人员培训

要加强投资审计干部队伍建设,加大培训教育力度,提高业务能力和水平,培养一专多能、复合型的投资审计人才,适应新时代新形势下的投资审计工作要求。应传承“师徒”的做法,在审计人员中形成一种常态。通过业务交流会、阶段性项目分析会、优秀项目展览等学习平台,形成浓厚的学习氛围,畅所欲言,取长补短,通过相互学习使大家形成“多面手”,提高能查、能写、能说的能力,通过实战培训提高审计能力。投资审计项目涉及单位多,过去一直由专业人员完成,为了实现审计全覆盖,强化对投资项目的全过程监督,在预算执行、经济责任等审计项目审计过程中,对投资审计人员进行分配交流,就审计项目进行人员分工,通过具体项目的带动,提高大家的具体操作能力和分析能力。上级审计机关要加强对基层审计人员新技术、新方法的推广培训,通过视频培训、短训班、软件操作系统训练班等方式,提高大家使用新技术、新方法的积极性,有效地节约审计时间,提高工作效率^[2]。

2.7 研发智能平台

进入新时代,如何提升审计效能,是我们审计人必须面对的问题。从传统的审计方法过渡到智能平台的应用,这是一个质的飞跃。通过自主研发“政府投资项目审计监督管理平台”,以建设单位全程管理、中介机构跟踪控制、审计部门监督指导为构建目标,集成项目建设所涉及的勘察、设计、监理、施工、代建等单位到一个共享平台,搭载云端服务器,实现网络实时传输与共享。通过即时数据的采集、整理、汇总,智能生成统计报表,实现信息流、工作流有效融合,极大提升项目成本审核、征收协议审核、审计报表统计、工程档案归集等方面的工作效率;同时建立项目工期、程序推进、投资成本等预警模块,帮助建设单位及时跟进项目管理,督促参建单位履行职责。运用先进的数字处理能力和分析能力,准确的揭示潜在风险,同时将财务审计与工程审计相结合,解决审计方式上衔接不协调的问题,最终达到防范审计风险、推进审计全覆盖等方面的作用,真正实现数字化审计^[3]。

3 结语

审计是党和国家监督体系的重要组成部分,在我国经济社会发展中发挥着越来越重要的作用。近年来,随着我国的改革开放和现代化建设,审计行业不断发展壮大,同时也面临着前所未有的发展机遇,基层审计机关要准确把握新形势新要求,聚焦主责主业,增强监督效能,充分发挥审计“经济卫士”作用,不断创新和规范审计工作,以高质量审计工作推进高质量发展。

参考文献

- [1] 韩煦.做好新时代北京城市副中心投资审计工作的思考[J].中国审计,2019(18):52-53.
- [2] 惠博.关于政府投资审计中常见的问题及对策的思考[J].居舍,2019(30):172.
- [3] 刘宗旭.政府投资审计转型的思考[J].经贸实践,2018(9):158+160.