

专项债审计存在的问题及建议

朱泽宏 孙雪斌 李 盈

西京学院会计学院, 中国·陕西 西安 710000

【摘要】自我国2015年正式实施地方政府专项债券政策以来, 债券额度不断上涨, 现已成为地方政府获得融资的重要渠道之一。审计具有经济监督和经济评价的职能, 因此通过对专项债券进行审计使其规范化、科学化成为可能。专项债审计可能存在什么问题, 本文在阐述专项债审计概念与性质的基础上, 分析其存在的问题, 针对性地提出完善措施。

【关键词】专项债审计; 完善措施; 存在问题

Problems and Suggestions on Audit of Special Debts

Zhu Zehong, Sun Xuebin, Li Ying

School of Accounting, Xijing University, Xi'an 710000, Shaanxi

[Abstract] Since China officially implemented the special bond policy for local governments in 2015, the bond quota has been rising, and has become one of the important channels for local governments to obtain financing. Audit has the functions of economic supervision and economic evaluation, so it is possible to standardize and scientifically audit special bonds. What problems may exist in the audit of special debts? Based on the description of the concept and nature of the audit of special debts, this paper analyzes the existing problems and puts forward targeted improvement measures.

[Keywords] Special debt audit; Improvement measures; Problems

1 专项债审计的相关概念

1.1 概念

专项债券指省、自治区、直辖市、经济特区、计划单列市等地方政府为筹集项目所需资金而发行的有息债券。专项债发行项目应具有一定的收益, 能够在约定时间内通过项目收益偿还本金和利息。为了使专项债的审核审批和实施发行阶段更加科学合理, 政府相关项目监管部门通过组织专项债审计发现和反馈开展专项债政策过程中存在的困难和问题, 及时上报并加以整改, 推进专项债资金合理运用和使用绩效, 提升专项债政策的执行效果。

1.2 专项债审计内容关注的重点

(1) 项目资金专款专用情况。2014年, 国务院提出不得私自挪用专项债券资金和变更原定的资金使用用途。2020年, 进一步在修订的《预算法》第三十五条中也做出了明确规定, 地方政府举借的专项债务应当有具体的偿还计划和稳定的偿还资金来源, 且专项债资金的使用范围只能限于具有公益性质的资本支出, 杜绝投向于日常性支出。尽管中央机关多次发文强调专项债资金必须符合专款专用的要求, 但在多个地区公布的专项债审计报告中仍然存在违规使用专项债资金的现象。因此, 专项债审计应当重点审查专项债券资金是否满足专款专用的要求。(2) 项目资金使用进度情况。发行专项债券的目的在于快速改善民生, 从而形成良好的社会效益, 财政部等相关部门也多次着重强调, 专项债券资金的使用进度必须加快, 按照规划进度把资金转换成实际物品。然而多个地方的专项债项目实际审计结果显示, 较多专项债券项目在资金支出方面存在有一大共性问题, 实际资金支出进展迟缓而引起的资金闲置, 同时也有部分审批成功的专项债项目却没有充分利用资金, 如果综合考虑货币的时间效益, 部分专项债券资金不仅没有起到应有的推动地方社会经济发展、改善人民生活的作用, 反而因为没有得到充分利用而致使货币贬值, 因此专项债审计应关注专项债资金使用进度情况。(3) 项目资金投向领域情况。2021年, 发改委和财政部正式发布专项债券资金的禁止投向清单, 指导地方政府进一步规范专项债券的投向领域。同时, 国常会为了实现对地方政府专项债券资金投向领域的规范管理, 主张要求资金跟着项目走的同时, 兼顾统筹各地实际发展需求和保障促进区域协调发展, 将专项债券投入到重点领域, 充分发

挥资金的边际效用, 增加资金的使用效率。但尽管中央对投向领域的三申五例, 据以往年度各地方审计报告显示, 部分专项债券项目资金支出还存在涉及负面清单的情况, 因此, 开展对专项债券投向的合规性审计是审计工作的重点之一。

1.3 专项债审计的特点

(1) 服务国家治理更直接。专项债审计相对于其他审计类型, 在发挥审计监督功能, 经济评价功能上具有目的性更强、成效更显著等特点。鉴于专项债专款专用的特点, 及时跟踪专项债资金使用情况 and 专项债项目建设进展, 能够更为快速地回应社会和民众需求的情况, 及时向地方政府甚至中央反馈专项债政策的执行效果, 对促进专项债的落实和政府治理水平的提升具有显著的积极促进作用。(2) 审计介入时机更复杂。由于对专项债券的审计不仅包括专项债券申报与审核的合法合规, 还包含对专项债券资金使用过程中存在的舞弊行为和使用绩效, 对其进行专项债审计也不完全等同于传统的财务审计。依据不同专项债券的特点, 结合项目所处的阶段、领域、发行年限等不同特点, 有的需要审计全部过程, 而有的则只需在合适时机介入, 对于庞大复杂的项目, 考虑到审计的经济性原则, 要结合重要性原则筛选关键环节介入。审计介入时机的复杂性是专项债审计区别于其他审计较为显著的特征之一。

1.4 专项债审计的重要性

(1) 保障专项债政策落实。专项债的发行体现了中央“稳增长”的政策导向, 在疫情后的复工过程中, 专项债发挥了补强短板, 专款专用的作用, 为了充分发挥专项债在其中的积极作用, 专项债审计有效保障地方债券改革, 推进公共基础设施建设, 推动民间资本流向公共服务和城市建设行业, 健全现代政府融资结构, 刺激地区经济, 完善城市投资平台融资环境。(2) 提升管理效能。专项债审计要求政府相关部门对审计发现的问题及时进行整改并进行归纳总结, 必要时对各部门开展座谈会, 制定相关制度来保障专项债政策的顺利实施, 同时加强政府各相关部门之间的配合协作, 使工作效率得到质的变化, 培养政府员工按照规章制度要求开展日常工作的意识, 帮助政府部门及时发现专项债项目实施过程中的不合理之处, 迅速调整到位, 及时提升管理效率^[1]。

2 专项债审计存在的问题

2.1 相关专业规范和制度体系尚不健全

专项债作为实施不久的国家政策,虽然已经过实践的检验,但对专项债的审计如何用制度规范还在探索阶段,具体表现在专项债审计介入的时机、审计人员要求、审计程序、审计内容、审计方法等方面,原来的相对成熟的审计监督工作模式并不完全适用于专项债审计。在审计执行前的准备工作、审计实施过程和出具审计报告等阶段,缺少科学的审计程序设计和审计取证、质询的合理工作细则,对专项债使用情况缺乏明确具体的绩效考核方式和评价标准,缺少制度控制的专项债审计在执行过程中无疑会受到约束,进而影响审计质量。此外,现行的规章制度更倾向于规范专项债的发行过程,在专项债审计边界和权限的制度设计上尚存在一定空缺,如果不将专项债审计与专项债政策深度结合,将可能影响专项债政策执行的质量和效率。此外,实施专项债审计的人员受教育程度不同,导致思想观念和业务水平存在差异,而制度中对审计人员开展相关培训、提升专业胜任能力的规定还不够明确具体,使得培训的效率和效果有待加强。

2.2 审计理念滞后,审计人员素质仍有差距

专项债审计内容与传统的审计之间存在的差异,主要表现在传统的审计项目关注财务数据的可靠性和相关人员是否有舞弊行为,而专项债审计由于独立于财政收入之外,偿还债务需要来自专项债项目收益,因此除了关注上述问题之外,还需审查专项债券的绩效是否达到预期。而审计人员长期以来较为关注财政财务领域而形成的风险导向理念的影响,对现代绩效审计的了解准备不够充足,审计人员还习惯于验证资金资产和账簿的真实性,对项目的效益效果重视不足,未将专项债资金使用效率列入审计目标。

2.3 审计方法滞后

随着计算机技术的快速发展,我国信息化水平也在与时俱进,政府部门信息化建设程度日益完善,与此同时,舞弊者的技术手段也随之突飞猛进。但一方面,审计方法并不具备前瞻性,通常在舞弊手段产生之后作为对策更新审计方法,在专项债工作信息化普及的同时,专项债审计工作方式单一,审计系统模块跟不上舞弊手段,无法及时整合数据,极大影响工作效率;另一方面,现在主流的风险导向审计关注的易发生风险项目,随着信息技术的进步已经从传统的账本逐渐向信息系统过渡,对信息系统的应对不足还是当今审计亟需解决的问题。

2.4 审计质量有待提升

审计质量高低直接影响审计目标的实现,而专项债审计对规范专项债券审批和资金使用问题的解决上得到一定效果,但审计质量还存在提高的空间,如审计不透彻、审计不深入、审计不专注。在审计执行过程中,对专业判断过程和具体工作记录的审计底稿还不够规范,审计证据与形成的证据链的关系还须加强,责任界定分配还需明确,审计配合机制还存在僵化的现象,逐层复核制度还有待增强。

2.5 审计整改落实不到位

对专项债审计结果的整改落实不到位,将会直接影响专项债政策执行的效率及效果,不利于促进发展社会经济和增强政府统筹管理能力。其中部分专项债审计问题整改落实到位,是因为审计机关对个别整改情况检查往往碍于情面,敷衍了事;其次,专项债审计整改未创建制度控制标准,缺乏具体的量化指标,不同地区的审计整改执行标准不相同使得整改很难保持一致;这导致了审计整改无法从根本上杜绝问题再次发生,严重影响专项债项目工作质量,打击专项债审计工作积极性,长期以往将造成不良后果^[2]。

3 完善专项债审计的对策措施

3.1 健全组织架构,推进工作开展

为了切实保障专项债审计工作的顺利开展,政府机关应加强建立健全的组织架构。政府有关部门应当继续深化改革,不断转变思想观念,在内部审计部门中直接设立专项债项目审计组,对政府一把手直接负责,对专项债审计进行全面监督,加

强从领导层到执行层对专项债项目的重视,作为保障专项债券实现推进社会发展的关键防线。

3.2 提高人员素质,保障工作实施

政府部门应当根据申报的专项债项目特点和规模,在选聘专项债审计工作人员时不仅关注专业胜任能力,同时也需具备与工作相适应的政治素质与综合能力水平,以能够达到新时代专项债审计的基本要求。同时,政府审计机关应将审计人员培训工作列入部门管理计划中,鼓励内审人员获得审计专业人员职称,持续提高职业能力,在保证审计人员基本审计专业知识扎实的基础上,根据实际审计项目情况,有针对性地提升其他相关专业理论知识水平和业务能力。最后,政府相关部门应建立专项债审计绩效评价体系,用于考核审计人员对审计业务的执行效率、效益、效果,将考核结果与审计人员薪酬挂钩起到正向激励效果,通过考核手段促使审计人员持续提高自身业务能力以获得更高的绩效考核结果。

3.3 加快信息化建设,提升工作效率

政府审计部门应当与时俱进,注重加强信息化技术手段的应用,根据专项债审计特点,针对性地建设专用信息系统模块进行资料数据管理工作,重点在于从技术层面应用于系统的各个环节,持续监控和获取重要的审计信息,实现对被审计事项的持续监督,构建政府内部的信息共享机制,从而达到减少内部沟通成本的目的,进而缓和审计工作量大的情况,使审计人员将工作重点放在风险防控并且可以避免错过重要审计信息而导致的严重后果,最后达到提升专项债审计工作效率的目的。

3.4 强化整改落实,提升管理水平

政府部门应当建立完整有效的专项债审计整改落实情况台账,同时明确被审计单位主要负责人为审计整改第一责任人全面负责审计整改,审计整改台账应包括审计问题分析、整改完成目标、整改具体举措、整改完成时点等内容逐项登记,并对其检查复核,每一环节都做到责任到人,做到问题无论大小应改尽改,对审计整改落实不到位或未落实的情况需及时查明原因。同时对审计问题责任部门及责任人员,定期开展整改落实推进会议,通报每项审计有关情况。

3.5 及时总结归纳,形成规章制度

政府部门应当建立完整有效的专项债审计整改落实情况台账,同时明确被审计单位主要负责人为审计整改第一责任人全面负责审计整改,审计整改台账应包括审计问题分析、整改完成目标、整改具体举措、整改完成时点等内容逐项登记,并对其检查复核,每一环节都做到责任到人,做到问题无论大小应改尽改,对审计整改落实不到位或未落实的情况需及时查明原因。同时对审计问题责任部门及责任人员,定期开展整改落实推进会议,通报每项审计有关情况。对于出现的复杂问题或者需要多部门协同合作的问题,政府审计部门作为应当加强与纪检监察部门、组织部门、财务管理部门等其他内部管理和监督部门的协作配合,建立信息共享、结果共用、重要事项共同实施、问题整改问责共同落实等工作机制,整改结果及时向单位领导和上级部门报告,树立责任担当意识,避免出现互相推卸责任的情况,导致审计问题积重难返,而应使整改措施落到实处,逐渐提升管理水平。

参考文献:

[1] 钱科. 国有企业政策跟踪审计存在的问题及对策研究[J]. 财富生活, 2021(22): 118-119.

[2] 周晓白. 试论新时代企业管理中团队精神的塑造[J]. 全国流通经济, 2019(26): 108-109.

作者简介:

朱泽宏(1997-),男,汉族,浙江缙云人,审计学硕士,西京学院会计学院,研究方向:鉴证审计;

孙雪斌(1998-),男,汉族,河南安阳人,审计学硕士,西京学院会计学院,研究方向:鉴证审计;

李盈(1999-),女,汉族,山东潍坊人,审计学硕士,西京学院会计学院,研究方向:绩效审计。