

政府采购审计新探

梁俊

(南京市审计局 办公室, 江苏 南京 210008)

[摘要] 审计部门应建立政府采购审计的长效机制, 积极开展政府采购的绩效审计, 使政府采购依照法定的程序、方式进行, 促进我国政府采购向纵深方向发展。

[关键词] 政府采购审计; 审计内容和特点; 审计建议

[中图分类号] F239.65 [文献标识码] A [文章编号] 1672-8750(2005)03-0039-03

政府采购审计的目的就是通过对政府采购管理部门、采购机关等在政府采购活动中的真实、合法、效益情况的审计, 加强财政支出管理, 提高财政资金使用效益, 加强宏观调控, 促进经济和社会发展。对由政府集中采购的项目, 要确认其采购计划和预算制定的全面性和合理性, 审查招投标程序和采购合同的合法性、合规性, 以及重点审计政府采购合同履行的效益性; 对非集中采购的项目, 要对其采购行为是否符合公开、公平、公正的原则进行审查; 与此同时, 对政府采购资金筹集、划拨、划回的真实性、合法性、效益性进行审计。因此, 如何加强政府采购的审计监督是目前值得探讨的一个重要课题。

一、政府采购审计应遵循的原则

1. 计划性原则

计划性原则是指政府采购审计项目应根据财政部门编制的政府采购预算和计划, 编制列入年度审计项目计划。计划性体现在两个方面: 一方面编制政府采购预算和计划, 是做好政府采购工作的前提, 也是政府采购法定的程序; 另一方面把政府采购审计项目纳入年度审计项目计划, 符合《审计法实施条例》关于审计程序的规定。有利于对政府采购监督

经常化、规范化, 也有利于促进部门预算细化工作。

2. 有效性原则

有效性原则是相对于政府采购物有所值原则而言。物有所值原则是成本与收益之比, 政府采购追求的是成本最小而收益最大的目标。政府采购审计目标与此相适应, 随着政府采购制度的健全、完善, 逐步以政府采购活动是否节约开支、富有效率、实现政府采购计划作为审计目标。这样有利于促进政府采购追求目标的实现, 也有利于政府采购审计路子的拓宽。

3. 客观公正原则

客观公正原则的核心是要求政府采购方法和采购程序都必须透明。政府采购审计是审计监督手段在政府采购管理工作中的科学运用, 如何提高公众对采购过程的信任, 在政府采购审计中切实贯彻客观公正原则显得尤为重要。要做到客观公正, 一是要注意审计证据的充分、真实, 审计资料要经专人复查、核对, 确保准确无误; 二是要注意审计的独立性, 特别是审计人员要保持审计立场的独立性, 不受其他部门、单位、个人的干扰。以统一的审计标准作为衡量是非的标尺和准绳, 从而保持审计结果的客观公正。

[收稿日期] 2005-05-11

[作者简介] 梁俊(1960—), 女, 江苏南京人, 南京市审计局办公室主任, 审计师, 从事审计理论与实务研究。

二、政府采购审计的对象、内容与特点

1. 政府采购审计的对象

根据财政部颁发的《政府采购管理暂行办法》(以下简称《办法》)规定:各级财政部门负责政府采购的管理和监督工作;采购主体包括采购机关和供应商,采购机关分为集中采购机关和非集中采购机关,以及采购机关委托具备政府采购业务代理资格的社会中介机构。《办法》还明确政府采购活动是指政府采购机关使用财政资金以购买、租赁、委托或雇用等方式获取货物、工程和服务的行为。据此,政府采购审计监督的对象应包含两个方面:一是审计监督的客体必须是财政部门、采购机关、采购机关委托代理政府采购业务的中介机构,以及政府采购资金划拨业务代理银行等多元式的被审计单位;二是以使用财政性资金获取货物、工程和服务的政府采购活动为主要的审计内容。

2. 政府采购审计的内容

(1) 采购预算的审计。主要是从预算编制是否遵循法定程序,是否进行调查研究、充分论证、科学预测和可行性分析;采购范围、规模、数量、品种、金额是否合理;有无盲目采购、重复采购;数字计算与预算执行结果是否真实,执行过程中是否增加支出、突破预算;预算结余是否用于规定用途等。

(2) 采购程序的审计。政府采购计划是否向社会公布;采购活动是否按计划进行;采购方式的选择是否合理,是否符合规定的要求。其中特别要重视对招投标活动进行审计,防止“暗箱”操作等舞弊行为发生。审计时应注意投标者是否相互约定抬高或压低投标报价,招标者是否存在预先内定中标者或向投标者泄露标底等违规行为。

(3) 采购管理的审计。财政部门对采购的管理是否从资金分配延伸到使用环节,是否对行政事业单位现有财产进行清查登记,是否加强对新增固定资产的管理。

(4) 采购绩效的审计。开展绩效审计,就政府采购行为提供独立的评价,有利于促进被审计的采购单位适应市场经济发展的需要,促使他们为达成各自的采购目标,围绕提高效率和效果而不断地改进工作,加强内部控制,实现最佳的资源管理,做到经济有效地使用资源。采购绩效审计分为三部分:一是经济性审计,要求实现货币价值最大化,充分、有效地利用财产物资;二是效率性审计,即必要的财产物资保障及办公设施的改善是否提高了工作效

率;三是效果性审计,即政府采购制度的实施是否切实加强了财政支出管理,实际支出是否比预算支出明显下降,以及是否促进了政府政策目标的实现和宏观效益的发挥。政府采购审计主要特征体现在不仅对价值形态进行监督,而且对实物形态进行监督。由于政府采购审计主要内容是以使用财政性资金获取货物、工程和服务的政府采购活动,这就决定了其是由价值形态延伸到实物形态的监督。因而政府采购审计监督的难度更大,程度更深。

3. 政府采购审计的特点

(1) 政府采购审计的内容丰富。政府采购审计既涉及到财政部门、银行、采购机关、中介机构、供应商,又涉及到货物、工程和服务等领域;不仅审计采购预算、计划的合理性,还要审计采购方式和采购程序的合规性;不仅要审计采购合同履行情况,还要审计新增国有资产效益和管理情况。

(2) 政府采购审计规范性强。政府采购不是简单的一手交钱、一手交货的商品交易行为,而是要按有关政府采购的法规、制度,根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求等,采用不同的采购方式和采购程序,使每项采购活动都规范运作,体现公开、公平、公正和有效竞争的原则,接受社会监督。这也就决定了政府采购审计规范性比一般审计强,政府采购审计结果影响力大。政府采购不同于个人采购、家庭采购,它是代表国家和公众利益的人民政府进行的采购活动,这种活动一方面对社会经济有着非常大的影响,另一方面政府采购受到社会公众的普遍关注。因此,政府采购审计结果既影响到政府的形象,也影响到宏观经济的调控,影响力大,审计风险也大。

三、关于加强政府采购审计的几点建议

政府采购审计是在政府采购的基础上产生的一种专项审计,通过政府采购审计,可以总结政府采购中的成败得失,协助解决政府采购中所遇到的问题,提高政府采购质量,所以应进一步加强政府采购审计。

1. 政府采购的审计要延伸到对供应商的审计

对政府采购的监督审计,往往把重点放在过程的公开、公正、公平和廉洁上,而容易忽视对供应商生产过程的监督。政府采购不仅仅只是一个购买过程,更重要的是要关心所买产品的质量,从而有必要关注供应商的生产过程及内部管理。也就是说,政府采购在合同签订后,还远远没有结束,那么,对政

府采购的审计也不能在这里结束。

2. 进一步开展政府采购的绩效审计

就政府采购行为提供独立的评价,有利于促进被审计的采购单位适应市场经济发展的需要,促使他们为达成各自的采购目标,围绕提高效率和效果而不断地改进工作,加强内部控制,实现最佳的资源管理,做到经济有效地使用资源。对政府采购开展绩效审计,为决策者、立法者和公众提供有关政府采购的信息,这些审计信息不限于财政财务方面,而且包括采购效果方面。这样有利于建设一个廉政的、取信于人民的政府;有利于促进国家财政收支计划及目标的实现;有利于维护正常的经济秩序和避免经济、政治风险。

3. 建立政府采购审计的长效机制

把审计机关对各行政事业单位政府采购制度执行情况的审计评价,作为考核行政事业单位领导工作业绩的重要组成部分,以确保政府采购制度的贯彻执行。把政府采购审计作为财政审计(预算执行情况审计)的重要内容,建立新的审计模式。加入WTO后,我国政府采购审计监督体系也应积极与国际惯例接轨。可参照西方国家政府采购审计制度,探索建立采购审计和管理审计相结合、定期审计和不定期审计相结合、内部审计和外部审计相结合的审计模式。

4. 加强固定资产审计

从我国目前政府采购的情况看,政府集中采购物品的单位价值均比较高,属于固定资产管理的物品较多,因此,对固定资产进行审计,是政府采购制度的必然延伸。行政事业单位的固定资产一般不提折旧,修理费用直接列入经费的支出科目,基本建设、设备购置由国家财政拨款,长期以来存在固定资产管理不受重视、账目不清、财产家底不清、制度不健全、损失浪费严重的现象。为使国有资产得到合理的运用,妥善地保管与维护,对政府集中采购的固定资产坚持延伸审计就具有十分重要的意义。

5. 加强对“分散采购”资金的审计

“集中采购”资金都已实施了由财政部门通过国库直接支付给中标人或供应商的结算办法,而对“分散采购”的采购资金,虽然同样都是使用的财政性资金,目前还很少有实施国库直接支付手段的,基本上都是由采购人自己一手采购一手付款,这就导致在实际工作中产生了不少的弊端和违法乱纪问题。因此,审计应关注“分散采购”资金,遏制和防范采购人“化整为零”等舞弊行为,全面提高财政

资金使用效益。

6. 正确处理政府采购中审计监督与财政监督的关系

《办法》规定财政部门负责政府采购的管理和监督工作,也就是说财政部门既是监督者,也是具体的管理者,这种监督相对于审计监督缺乏独立性。而审计监督作为一种相对独立的高层次的经济监督,不参与被审计单位的经营管理活动,不受其它行政机关、事业单位、社会团体和个人的干涉。可见,两者虽都具有监督职能,但其性质不同,不存在重复监督的问题。在审计工作中必须正确认识和处理好这两种监督的关系,保证审计工作顺利开展和审计工作质量。首先,审计机关自身要提高认识,端正态度,要把政府采购审计看作是履行审计职责的一项具体工作,也视为是向财政部门学习的机会;其次,要认真地向财政部门做好宣传工作,使他们认识到政府采购审计是法律赋予审计机关的神圣职责和权力,也是实现财政再监督的客观需要,任何单位和个人都必须无条件地接受审计监督。以此同财政部门达成共识,相互理解、支持,搞好配合;再次,对政府采购活动实行全面的审计监督,涉及面广,内容多,在客观上要求审计机关内部各职能部门必须协同作战,统一计划,划分范围,专业对口,各自行使对政府采购审计监督的职能;政府采购审计部门牵头,各专业审计职能机构共同参与,统一安排,统一实施,审计情况由政府采购审计职能部门汇总,出具审计报告。

7. 建立高素质的专业审计队伍

由于政府采购是一项系统工程,开展采购活动不仅需要具备专门的招、投标知识,而且对市场行情、商品和服务性质要有准确、细致的了解。这就要求从事政府采购审计监督的审计人员必须具备比较高的综合素质,除了廉洁奉公、坚持原则、敢于监督、善于监督外,在业务上还要掌握审计专业知识、计算机知识及熟悉相关法律、政策,还要善于通过计算机网络建立采购信息库来对政府采购审计进行技术支持。

综上所述,在全国范围内建立政府采购制度后,虽然强化了财政监督,但巨额的财政支出和复杂的经济活动,还需要按照国家的法律法规进行审计监督。因此,在坚持强化财政监督的同时,必须强化审计监督,强化政府审计机关的审计监督职能,充分发挥审计“高层次监督”的作用,使政府采购公开性更强,透明度更大。

[责任编辑:周建明]