

政府审计项目计划管理存在的问题及对策

李曙光, 张红卫

(河北省审计厅, 河北 石家庄 050051)

[摘要]目前我国审计计划管理与发达国家相比,仍然处于比较薄弱的状态。加强和改进审计计划管理,对整合审计资源,实现审计业务的科学管理,促进审计机关有效履行监督职能,更好地为国家经济发展服务和有效提升审计工作质量具有重要意义。文章从规范审计计划管理着手,对当前审计计划管理的现状进行了分析并提出了新型的审计计划管理模式。

[关键词]审计; 计划; 管理; 模式

[中图分类号] F239.44 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2010)01-0027-02

审计计划,是各级审计机关为履行审计职责而对计划期内的审计项目和专项审计调查项目作出的统一安排,它规定了审计业务工作的范围和方向,是开展审计工作的首要环节,是审计机关依法开展审计工作最直接的依据。审计计划管理要符合科学性、全面性、目的性、审慎性、可操作性等要求。加强和改进审计计划管理,不仅是有效履行审计监督职责、更好地为国家经济发展服务的首要环节,也成为有效提升审计工作质量的重要手段。

一、审计计划管理的重要意义

审计计划管理工作涉及计划编制与调整、计划执行与反馈、计划考评等一系列环节。科学有效地执行上述各环节,对规范审计机关业务活动,确保审计工作高效、有序运行具有重要意义。

(一)是审计工作顺利开展的依据和基础

审计是一项复杂且目的性很强的工作。要顺利达到审计所要求的目的,必须制定完善的审计计划并灵活执行。科学合理的审计计划,规定了业务工作的目标和方向,指明了审计的任务和要求,是审计工作顺利开展的基础。计划一旦下达,审计人员就必须按照计划所提出的要求,在对被审计对象和审计目的有了详细了解后,采用适当的审计方法,完成审计任务。

(二)是控制审计成本,提高工作效率的需要

以尽可能低的成本获得尽可能高的工作效益,是审计工作追求的境界,是在审计的人才、物力、财力等资源都不甚充足的情况下,保持合理的审计成本,“精打细算”,是审计生存和发展的必要条件。因此,制定合理的计划并有效地实施,对于不断提高审计成本效益,进而提高工作效率有着重要的作用。

(三)是切实整合审计资源的需要

目前,繁重的审计任务与现有审计资源相对不足的矛盾,已经成为我国审计工作面临的主要困难。现代管理的基础就是资源的合理配置,加强审计计划管理,无疑是实现资源有效利用的重要一环。通过制定计划,可以实现任务和人力等资源的统筹安排;通过计划的统一组织、统一实施、统一协调,可以实现资源的有效整合,最大限度发挥审计功效。

(四)是防范审计风险,提高审计质量的需要

审计计划是审计机关年度审计工作的总体目标,也是项目审计实施的依据。计划安排得科学与否,重点突出不突出等,直接影响项目的实施与质量的好坏,并为审计质量控制和考核提供依据。所以,提高计划管理水平是审计项目质量管理的首要环节。同时,在审计的过程中,如果在对审计计划等环节的把握上出现偏差就会产生审计风险,影响审计项目质量。

二、我省审计计划管理现状及分析

(一)管理现状

总体来看,我省审计机关计划管理水平还不高,管理粗放的问题还较为普遍,还没有形成一个科学、系统的管理体系。突出表现为以下几个方面:一是计划编制机构不够健全,人员不够充实。从调查情况看,基层审计机关对审计计划管理不够重视,普遍没有专门的计划编制机构和人员,人员多数是兼职。二是计划编制不够科学,有的流于形式。如75.3%的被调查者认为审计计划主要采取“以审计机关内部各处(科)室申报为主,计划部门统一平衡为辅”的形式。由于缺乏对资源与任务的总体把握和分配,使得对审计对象的监督缺位与重复监督的现象并存。三是计划编制体系不够完善。审计机关习惯于编制当年的审计项目计划,缺乏中长期滚动计划与之配套,对哪些单位需要年年审计,哪些单位需要隔几年审一次缺乏全盘规划,导致计划的长远性与前瞻性不足。四是计划准备不充分。如:在“编制审计计划工作中存在的主要问题”的调查中,57%的被调查者认为“对审计对象基本情况调查不够深入,未建立审计对象资料信息库”;49.5%的被调查者认为“审计计划编制的开放性不足”,审计计划与政府和社会公众对审计工作的需求不相适应。五是由于担心授权项目的审计质量问题,上级审计机关很少向下级审计机关授权审计项目,导致审计覆盖面过窄,系统的凝聚力不够。六是除审计署统一组织的行业审计外,全省审计机关统一组织的行业审计项目较少,基本上沿用过去“零打碎敲”式的计划管理模式,导致审计成果利用不足。七是审计计划执行不够严肃,随意性较大。计划执行中,项目的调增调减比较频繁,且变动的程序比较简单,特别是计划执行缺乏有效的控制,对项目进展、资源和力量调整、质量和风险控制以及目标的实现疏于管理。八是计划完成后,质量评估、绩效评价、经验总结和奖惩等未能及时跟上,相应的制度尚未建立。

(二)原因分析

一是计划管理意识淡薄。随着审计监督领域的不断拓展,审计任务日趋繁重。由于人员少、任务重,部分审计机关“为完成计划的审计项目而审计”的应付思想比较突出,对执行项目过程中的管理意识淡薄,造成有计划无管理。二是审计人力资源匮乏。审计任务重与审计力量不足的矛盾日益突出,从而导致审计项目安排时出现大量审计盲区。据测算,全省大约有审计对象10万个,若要审计一遍,按现在的工作量测算,大约需要6—7年时间。三是沟通协调机制不够顺畅。审计机关与其他监督部门缺乏沟通与协作,各级审计

机关在开展业务工作时相对割裂,有关信息没有形成共享,也是项目安排出现重复和空缺现象的重要原因。在立项的针对性上,由于受到人力、物力、财力等资源相对短缺因素的影响,很多必要的论证与实地调查、了解程序都未能展开。四是审计计划管理的相关制度不够健全。目前,我省审计管理整体上还处在初级阶段,相关的制度尚未建立或不完善,或者已有的制度未执行到位。

三、创新机制,积极构建新型的审计计划管理模式

(一) 创新开放型立项机制

所谓审计立项机制创新,就是立项从封闭型转向开放型,广开言路,多方听取意见和建议,进一步增强审计计划的开放性和科学性。

要做好审计立项工作,必须改变原有封闭型的计划编制方式,要集思广益,充分考虑审计的外部需求,要考虑政府中心工作、群众呼声、经济社会发展等需要,结合审计自身的资源状况,明确年度任务和目标,安排审计项目计划由封闭式走向开放性,由粗放型走向集约型,使审计项目符合实际需要。开放立项的方式,归纳起来主要包括以下几种:一是广发《审计立项征询建议书》,充分了解党委政府及社会各界需求。通过广泛听取市委、市政府领导、有关部门和单位对审计立项工作提出的意见和建议,为科学审计立项奠定基础。二是利用网络平台,开通厅(局)长信箱,公开征求广大网民意见。三是走访有关单位和普通群众,举行座谈会,征求立项建议和意见。四是通过新闻媒体了解群众呼声,将老百姓反映最强烈、矛盾最突出的问题作为审计项目。

(二) 创新计划编制机制

所谓审计计划编制机制创新,就是采取科学的计划编制方法,从静态的审计编制转向动态的滚动式计划编制,即把计划的时间向前延伸,使短、中、长期计划在时间上紧密地连贯起来。这样不仅能克服计划的盲目性、随意性和临时性的缺陷,有效地解决审计资源与审计任务量不配比问题,而且还能变短期临时安排项目为长期规划,有目的地安排项目,达到审计一个行业规范一个行业的目的。目前,世界上许多国家审计机关和内部审计结构都采用滚动计划法来编制审计计划,如英国国家审计署根据审计覆盖面和审计资源状况,确定五年的计划周期,并制定了周期五年的全署综合审计计划,并以全署综合审计计划来控制各部门的年度审计工作计划;澳大利亚国家审计署则编制三年战略审计计划,每年根据现有可用审计资源编制当年审计计划。

(三) 创新目标整合机制

所谓目标整合机制创新,就是改任务需要为目标需要。在审计资源有限的情况下,只有从任务需要转向目标需要,审计工作才能做到围绕中心、服务大局、求真务实,取得成效。审计工作才能发挥应有的作用,才会受到党委和政府的重视,才会得到社会的认可。

为了让有限的审计资源发挥最大的审计效益,黑

龙江省审计厅创新目标整合机制,改变了各处自报项目的传统立项模式,对业务处的审计计划目标进行统筹管理,将每个项目的安排纳入到审计机关的年度工作目标上来,使之服从、服务于整体目标。开展了“六百审计工程”(百村扶贫资金、百家医院、百所疾控中心、百个交警大队、百个工商管理局、百个农业开发项目),有效利用了全省审计资源,提升了审计成果的运用水平。

(四) 创新成本约束机制

所谓创新成本约束机制,就是要打破长期形成的不计成本的粗放型管理方式,强化审计成本的硬约束,逐步实现成本管理的科学化,不断提高审计成本效益。一是实行审计专项业务经费预算管理。审计机关要编制年度专项业务经费总预算,以审计项目计划为基础,按照经费预算与审计任务相匹配的原则,按照每个具体审计项目要达到预期目标所需的工作量科学测算审计成本,核定预算。审计项目承担处室负责编制项目经费开支预算,按预算有计划地使用项目经费。二是加强专项业务经费的开支管理。专项业务经费包括计划管理费、项目经费补助、其他审计需要的费用。审计项目的执行单位,要切实加强审计成本的会计核算,设立审计项目明细账,分项目核算审计成本。所有的审计项目,原则上应做到审前调查有概算,正式进点有预算,审计过程有核算,项目结束有决算,从而达到节约审计成本的目的。三是完善相关的管理制度。审计机关应该围绕审计成本,建立和健全机关内部相关的管理制度和办法,将其作为降耗增效和强化审计人员的行为规范,加强监督检查,督促审计人员全面、规范、高效地利用好审计专项经费。

(五) 创新执行评估机制

所谓创新计划执行评估机制,就是要建立科学有效的计划执行考评制度,确定客观的、相关的、适当的、可控的、可测的绩效标准,并对违反计划管理的行为进行处理。督促相关部门采取有效的措施组织计划的实施,使计划得到切实执行。计划执行评估机制具体包括:项目目标准确性、项目执行调整情况、项目质量测评、项目审计成果评价等。审计机关应结合自身实际,研究制定审计项目计划执行情况的指标体系和评价标准,建立起一套规范的考评制度,对审计项目执行的准备阶段、现场实施阶段、报告等各阶段计划完成情况进行动态跟踪管理,将管理考核的关口前移,变事后静态考核为事前、事中动态实时考核,实现项目管理精细化、规范化和程序化。

【参考文献】

- [1] 刘英来. 审计计划管理和审计现场质量控制研讨会综述[J]. 审计研究, 2005, (6): 55.
- [2] 张益民. 政府审计计划管理初探[J]. 审计月刊, 2005, (6): 87.
- [3] 郝轩毅. 加强审计计划管理, 提高审计工作质量[J/OL]. <http://www.studa.net>. 2009-2-28.

[责任编辑: 陶爱新]

The problems in official audit project plan control and the countermeasures

LI Shu - guang, ZHANG Hong - wei

(Hebei Provincial Department of Audit, Shijiazhuang 050051, China)

Abstract: Compared with the developed countries, our audit plan control is still at a relatively low level at present. It is of great significance to strengthen and improve audit plan control, which will help achieve the effective integration of audit resources, the scientific management of audit business and the promotion of the effective inspection of auditing offices, best serve the national economy, and promote the effective execution of audit. With considered for the regulation of the audit plan control, the paper makes an analysis of the ongoing practice in audit plan control and comes up with a novel mode of management for the very business.

Key words: audit; plan; control; mode