

完善企业财政补贴审计制度

■ 申香华

对企业实施财政补贴是各国政府为实现其政治和经济目标而普遍采用的一种手段。随着我国各级政府财政收入的增加,政府对企业的补贴规模也不断扩大,但补贴政策实施过程中存在的补贴项目管理不够规范、某些补贴使用效率低下、补贴中设租寻租等问题,严重影响了社会的公平和效率原则,妨碍了公共资源的优化配置。因此,必须建立和完善对企业财政补贴的审计制度。

(一) 财政补贴信息的公开透明性审计。对补贴程序公开透明度审计,就是检查和评价享受财政拨款的企业和财政补贴机构是否通过会议、宣传材料、网络等途径公开补贴的相关细节,将公共资金的使用从源头开始便纳入审计部门和社会公众的监督之中。我国政府对企业财政补贴项目繁多,主要包括企业扶持发展资金补贴(补助、基金)、工业技改财政贴息、科技发展(研发)补贴、土地优惠、税收减免和返还、出口补贴、中小企业担保补贴等,但许多补贴项目一般只有在受补贴组织公开财务报告后才能见到补贴的类型和细节。因此,补贴应该在补贴项目、申报条件和程序、申报时间、资金使用要求和预期目标等方面充分公开,降低政府与企业间的信息不对称,克服补贴过程中的逆向选择和道德风险,减少补贴过程中的权力设租和寻租现象,充分满足纳税人了解公共资源使用途径和结果的知情权。享受财政补贴的企业和财政补贴机构有义务保证信息传递的及时性与准确性,并对信息传递滞后与失真承担责任。

(二) 财政补贴决策合规竞争性审计。财政补贴是稀缺资源,所以无偿的财政补贴具有私人物品的竞争性和排他性。对申报者的补贴决策直接决定了社会资源的配置模式,决定了补贴目标的可实现程度,甚至也决定了市场竞争的公平性。因此,决策者必须按照事先制定的规则对申报补贴的企业进行全面考察和仔细筛选,确定最有利于社会整体福利提高的企业实施补贴,以扩大补贴的受益面,充分有效利用纳税人的资源。基于此,财政补贴审计应该关注各级政府补贴决策是否有既定的规范合理的程序,是否严格按照既定程序进行审批,决策过程中是否存在设租问题,是否通过某些途径让社会公众了解和参与补贴决策。

(三) 财政补贴资金使用的过程管理和监控审计。财政补贴形式上表现为无偿拨付,但实际上具有明确目的和回报要求。因此,财政补贴发放到企业后,决策者负有监督补贴资金使用的义务,即对企业如何使用补贴资金进行全程管理和监控。在对补贴资金进行审计时,首先要审查对各项补贴是否有相应的管理制度和控制办法,其次再通过收集相应证据判断政府部门是否按照相关制度的要求进行补贴资金的全程管理和监控。再次要收集充分适当的审计证据评判企业是否按照有关规定合理有效地使用补贴资金,是否按照企业会计准则的有关要求及时核算政府补助的取得、使用和返还,是否按照有关政策和文件的要求及时报送各项信息,并保证信息的真实可靠。

(四) 实施对企业财政补贴的绩效审计。财政补贴之所以需要绩效审计是因为补贴资金是公共财产,政府将其发放给企业是一种“投资”行为,理应评价这种投资的效益性。企业得到财政补贴后,补贴决策部门和审计部门不仅需监督补贴资金的使用范围和使用方式,更需对补贴资金的使用效果实施绩效审计。目前,从政府绩效审计理论研究的成果和部分国家绩效审计的实践来看,财政补贴收益指标通常包括以下几类:一是提供就业。作为一个人口大国,就业永远是关乎国计民生的问题,政府通常将补贴与激励企业提供大量就业机会联系在一起,亏损补贴、担保贴息、展览补贴等均具有这个目的。评价财政补贴绩效的就业类指标至少可以进一步分解为:新增就业岗位、新增就业人员的净收入、支付职工薪酬的净增长额等。二是增加财政收入。财政补贴的目的之一是通过当期有限的投入获得未来期间更多更持久的财政收入。增加财政收入的指标可进一步分解为企业纳税的净增加额、净增长率、纳税增长的期限等。此外,绩效审计指标还包括节约能源,改善环境,增加公共福利的数量和质量,受补贴的企业对社会实施捐赠、救助,增加社区公共设施的数量和质量,对引导产业结构升级换代的作用以及对提高本地区竞争能力和经济发展速度的影响等。

(作者单位:河南财经学院)

责任编辑 李艳芝