

基本建设项目竣工财务决算审核中存在的问题及其对策

■ 万秋菊

(珠海市金湾区财政投资投资审核中心, 广东 珠海, 519000)

竣工财务决算审核是当前基础建设项目审核工作中的关键性任务, 财政部门需要借此来全面审查项目的实际效益、合法性与真实性, 以此实现对基础建设项目的有效监督。基本建设项目在近几年的投入量逐年递增, 这类基建项目往往会涉及多个部门, 并且投资金额巨大, 工程的时间跨度也非常大, 因此需要通过开展竣工财务决算审核工作, 全面反映基本建设财务状况, 实现对工程项目的有效监督, 以此来控制建设成本, 防范财务风险, 保护参建各方的合法利益, 实现预期经济目标。

一、竣工财务决算审核工作的重要性

项目竣工财务决算是正确核定项目资产价值、反映竣工项目建设成果的文件, 是办理资产移交和产权登记的依据, 包括竣工财务决算报表、竣工财务决算说明书及相关材料。开展竣工财务决算审核工作时, 评审单位需要在项目完工后, 投入使用或者试运行合格的相应时间内, 对建设单位编制决算文件的效益性、合法性、真实性与准确性进行审核。评审单位应对基建项目的资金使用情况、相关文件审批工作的合规性与合法性进行确认与审查, 及时发现基建中是否存在违法或者违规行为, 以确保财政资金合法、合规、合理使用, 并且需要对资金实际使用与概预算对比情况、计提管理费用及资金来源等方面进行重点关注, 掌握资金往来信息, 提高投资效率, 帮助参建单位明确财务管理与会计核算方面的问题, 总结经验, 调整投资策略, 提高基建类项目的投资收益。

二、基本建设项目竣工财务决算审核工作中存在的主要问题

(一) 会计核算

第一, 核算方法不合规。不少基建工程并没有遵循基本建设财务管理规定的单独建账、单独核算的基本要求, 而是将其直接并入到单位内部会计体系中, 与其他行政事业单位共同进行核算, 也有部分建设单位直接采用流水账的方式完成核算工作, 或者同时核算多个不同的基建类项目, 这些方式同

样不符合规定。建设单位编制竣工财务决算报表时, 需要在账套中找出相应的凭证, 再进行计算与统计。若财务人员不了解项目情况, 就容易出现情况。造成漏报财政拨款或者投资额数据不准确的结果, 评审单位的审核人员难以及时发现这类问题, 最终导致财政拨款及基建投资额决算信息出现偏差。

第二, 核算方式欠缺系统性。由于基建工程的整体规模大, 涉及的专业数量多, 因此建设单位会委托相关专业的单位参与基建工程的建设与管理, 或委托下属单位代为实施管理, 建设单位针对工程部分内容开展组织与管理。在笔者所审核的决算项目中, 大部分项目是代建单位与建设单位各自建账、各自完成会计核算工作, 这就会导致基建项目的核算欠缺完整性与系统性。竣工财务决算审核启动后, 审核人员需分别核查双方账套, 反复对比甄别是否存在漏报、重复申报的情况, 审计人员的工作量因此增加。

第三, 核算报表不规范。基建相关单位在编制竣工财务决算报表时, 可能并未遵照基建项目的会计制度要求, 导致报表不符合规范化的要求。不少建设单位编制的报表仅能够体现工程费用信息, 不能够体现其他费用信息其报表中的核算数据的准确度也比较低, 甚至可能会出现偏离实际工程资金使用情况。

第四, 投资额的具体确认时间存在差异。部分基建项目的单项工程会在获取结算审批相关文件之后才对投资额进行确定, 但有的单项工程在获得票据材料后就完成投资额的确认, 有的单项工程需要在获取基建项目的财务决算审批材料之后才能进行投资额的确认步骤。不同的单项工程的账面确认工程投资额的时间难以统一, 因投资统计数据存疑, 所以审核人员需要消耗大量的时间进行确认。

(二) 财务管理

第一, 资金管理不规范。一些基建项目并未在

工程启动前开通银行账户来专门管理项目资金，往往是通过建设单位已有的经费账户进行资金管理。即使设立了专门的基建账户，也是借助一个账户管理多个不同基建工程的资金。运用这种资金管理方式，很难掌握单个基建项目使用的财政拨款数额，也无法单独核算项目资金产生的利息收入。审核人员难以及时发现资金挪用行为，会导致基建项目资金的安全性无法得到保障。

第二，手续未及时办理。当前，大部分基建项目竣工后，并未严格按照国家相关管理办法规定的时限办理竣工财务决算。竣工时间与竣工财务决算时间短则间隔一两年，长则间隔十年或更久。办理项目决算手续时，资产实际早已投入使用，甚至处于报废的状态，审核时难以确认资产原貌。并且，还存在一些项目的结余资金未能及时上缴，多付的项目费用未能及时追回的情况。常规条件下，进入到项目竣工验收环节时，可预付合同约定金额的70%。但是在实际的基建活动中，可能会有一些特殊状况，导致完成预付的金额高于实际结算金额。建设单位面对这种状况，往往会立即实施费用追回措施，但是可能会面对资金追回难的局面。

第三，原始凭证信息不全。在实际开展审核工作时，有的原始凭证材料中没有明确标注各个款项对应的项目，尤其是建设（代建）单位管理服务费，财政拨款往往是将该建设单位同时期全部项目服务费合并支付，审核人员难以确认各个项目实际已支付代建费或管理费，部分项目存在重复申报等违规行为，提高了审核难度。

（三）基础建设管理

第一，招投标环节缺失。基建工程建设前期往往需要开展招投标工作，但是其中的部分分项工程可能并未进行招投标，而是通过跟标的形式开展施工组织工作，导致管理缺陷，给违规行为创造了条件，甚至会因不公平竞争而威胁到基建质量。

第二，履约保证金未发挥作用。若建设单位不重视履约保函或履约保证金，一旦参与建设的施工单位出现违约行为，承担损失的就是政府与建设单位。一些建设单位在施工单位出现违约情况后，收取了相应的违约金，但是却没有对投资额进行冲减，而是将违约金视作单位收入。基建施工中经常会因客观原因而出现设计变更的情况，导致实际投资金额远高于批复的概算金额。面对这种情况，建设单位往往选择申请调整概算金额，也有部分单位没有进行申请，最终导致概算金额低于决算金额，

在对其进行决算审核的过程中，实际投资额与审定额出现冲突。

三、基本建设项目竣工财务决算审核对策

（一）落实必要的审核披露工作

考虑到基建工程在会计核算中存在不按规定核算、多个主体分别核算等问题，建设单位需要为基建财务资料的可靠性、真实性与完整性负责，评审单位可通过审核报告进行披露。关于建设单位没有给基建工程专门开设账户的问题，可通过合理的方法对项目资金形成的利息收入进行计算，同时对计算收入的方法进行预先披露。也可直接对建设单位提供的利息收入数据进行确认，并作出披露。如果因建设单位没有设置独立的账户管理项目资金，而导致无法精准计算实际利息收入，就应根据财务账面中呈现的利息收入作为审核依据。

（二）增强竣工财务决算审核的规范化程度

首先，项目建设单位在项目完工可投入使用或者试运行合格后，应当在3个月内编报竣工财务决算，由于特殊情况确需延长的，中小型项目不得超过2个月，大型项目不得超过6个月，按政府财政部门审定的具体结算金额进行确定。评审单位进行竣工财务决算审核时，可直接依照审定金额对结算金额进行分析与确认。其次，评审单位还可要求建设单位提供主账套的营业外收入或者其他方面收入的相关凭证与账簿信息，借此能够确定建设单位是否存在漏报从施工单位处没收的履约保证金的情况，以免因未及时冲减投资金额，而使决算金额大于投资金额。在审核期间如果发现基建项目出现概算或预算数额低于投资金额的情况，应要求建设单位提供概算或预算调整的相关依据文件，依照文件内容对超出部分进行审核。

一些基建项目采用多头拨款的模式，评审单位若只审查账面金额，很难确认实际拨款金额，因此评审单位可以向基建建设单位或者财政部门发函，核实拨款金额。评审单位还可向基建项目所在地的政府提出关于建设奖惩机制的建议，通过落实奖惩机制，提高建设（代建）单位对项目资金管理 etc 基础性管理工作的重视，激发建设（代建）单位参与项目管理活动的积极性，使其主动做好财务管理、会计核算等工作。

四、基本建设项目竣工财务决算审核重点事项

（一）落实审前调查工作

评审单位在参与竣工财务决算审核工作前期，需要有效完成审前调查工作，并确保实现全面调查

的目标,以此获得与审核对象相关的基础材料,夯实审核基础。具体需要调查建设项目是否具备审核条件,包括是否结束竣工验收工作,是否已经完成竣工结算。审前调查工作中还需要确定各项审核条件对应的具体时限,同时与建设单位确认需要其提供的各种项目材料,如总承包合同、可行性调查报告、招标文件、概算、预算文件与相应的审批材料以及工程结算材料等,这些材料是竣工财务决算审核的基本依据。评审单位可将观察调查法、访谈调查法、问卷调查法与审阅调查法等方法结合运用,与参建单位以及主管单位等主体进行及时对接。

(二) 树立风险导向理念

评审单位开展竣工财务决算审核时,需要树立风险意识,以此来规避各个环节的风险因素。审核人员在审前阶段应当做好应对风险的准备工作,除了采集审核资料外,还要在调查中了解基建项目参建单位的诚信程度、管理情况以及业务状况,并对自身的专业能力进行衡量,确定是否能够独立完成审核工作,预估审核期间可能存在风险或者障碍。还要确定其是否建立并且实施内控机制、是否已经完成了财务竣工决算说明书与报表的编制工作、是否做到项目财政资金专款专用、预算管理与成本控制是否落实到位。审核人员完成风险识别与分析工作之后,即可有针对性地设计审核工作计划,并突出重点审核任务。完成所有审核工作之后,审核人员还应在总结环节中,汇总审核中发现的项目问题,并及时对重点事项进行披露。

(三) 对比项目概算与执行情况

审核人员开展竣工财务决算时,需要对比概算与具体执行情况,并确定二者之间存在差异的实际原因。比如,基建项目中存在后期增加的工程情况,在这种情况下必须有变更概算或预算的审批等文件;若基建工程中有较大的变动调整,审核人员应详细审核变更批复文件,对比获得批准的项目概算、预算数额与决算金额,明确结余与超支现象的形成原因,并确认基建项目的各项支出是否完全合理。若存在不合理的情况,不可将其计入基建项目的支出范围。比如没有完整发票、不符合基建项目合同条款、批准范围之外的建设内容、批准手续缺失等方面的收入。

(四) 明确资金来源

审核人员对资金来源进行分析与明确时,应当先对基建项目的性质进行确定,根据基建项目的盈

利水平、运营方式与建设开发目的,做好非经营性项目与经营性项目的区分工作。若基建项目属于非经营性的项目,审核单位需要通过立项、资金等批复文件,对其资金来源进行确认,同时应审查是否依据批复规定进行资金拨付。如果基建项目具有经营需求,建设单位就需要按比例筹集债务之外的资金作为基建项目建设所需的资本金,以此来预防出现建设资金缺失的现象,避免基建项目变成烂尾工程。审核期间需要对资本金的情况进行重点核实,并确认是否有抽逃资金的不良行为。

(五) 构建审核质量评价与监督机制

为了保障基建项目竣工财务决算审核的质量,可尝试建立评价机制。第一,评审单位应落实内部监督工作。在审核过程中互相监督,对审核底稿采取“主审-分管领导-主要领导”三级复核方式,通过监督及复核尽可能地减少审核环节的问题,并在预设时间范围内结束所有审核工作。第二,应建立业务审核质量评价处罚制度,根据审核工作环节,设计各种评价指标,包括审核计划制定情况、审核期间是否与审核对象展开有效沟通,是否完成全部审核内容,审核底稿是否存在错误,是否基于审核结果为审计对象提出内控建议等。第三,应实施奖惩机制,督促审核人员、协审单位认真对待审核任务,并在审核实践中不断提升自我。奖励措施主要有提供奖金、提高绩效工资及享有优先选择审核项目的权利等,惩罚措施主要有扣除奖金、减少晋升机会及缩小审核项目选择范围等。

五、结论

基本建设项目对于资金管理有着更为严格的要求,而在实际的工程管理环节中,建设单位在财务管理与会计管理等工作中的不规范行为,会给工程建设带来资金使用风险,也会降低项目的综合收益,造成财政资金使用效益较低的结果。评审单位组织审核工作时需要做好审前准备环节的基础工作,增强审核人员风险控制意识,为审核人员构建评价及监督机制,规范决算审核工作;审核过程中应充分了解项目现状、分析症结及研究对策,准确反映竣工项目的实际财务状况和最终建设成果,分析总结基本建设项目管理中遇到的重点难点问题,为基建项目管理提供有效建议。

【作者简介】万秋菊(1985—)女,广西陆川人,硕士研究生,经济师,珠海市金湾区财政投资投资审核中心,研究方向为政府投资建设项目造价审核、竣工财务决算审核。