

高校基建工程竣工结算资料风险管控探析 ——基于内部审计视角

河南农业大学 李艳花

【摘要】 工程竣工验收合格以后,结算资料审核和工程价款结算就成为施工单位和高校之间为争取各自利益最大化的一场博弈。而结算效果的基础和关键均在于结算资料的质量。从高校内部审计视角,多角度揭示工程竣工结算资料质量风险点,深刻剖析原因,提出了针对性较强的对策和建议,以期进一步提升工程结算风险防范水平,提高建设资金使用效率,推动高校健康有序发展。

【关键词】 高校基建工程; 结算资料; 风险管控

【中图分类号】 F239.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-5937(2019)13-0032-03

按照《建设工程造价咨询规范》(GB/T51095-2015)有关要求,工程项目竣工验收合格后,施工单位收集、整理和核实结算资料,并在约定时间内将真实完备的结算资料提交给高校基建部门,高校内审部门应按规定程序开展审核和审定工作,严格划分高校及施工单位之间的权利义务和应承担的合同风险,做出科学客观的审计结论。而结算资料是工程结算是否科学合理的基石,加强结算资料风险管控,有利于高校强化项目成本控制,提高工程管理水平,更有利于促进施工单位参与公平竞争和维护社会和谐稳定。

一、结算资料内容

工程结算审计涉及项目设计、招投标、合同、款项支付等各个环节,工作复杂,任务艰巨,加上制度性和专业性强的特点,必须按照国家 and 行业有关规定进行。因此,突出工作重点,明确结算资料内容是推动整个结算审计工作顺利进行的首要环节。

依据有关规定,工程竣工结算资料应能准确、详实、全面记录和反映施工发生内容。主要包括施工合同及补充协议、招标文件及招标答疑纪要、施工组织设计、设计变更单及图纸会审纪要、工程洽商单、技术核定单、工程签证单、工程洽商记录、甲供材料收货验收签收单、竣工验收资料、工程招标及竣工图纸、结算书及工程量计算书,材料调价认价单、开(竣)工报告及工期延期联系单、其他有关质量和奖惩资料等。^[1]

二、结算资料存在的风险点

在工程结算审计中,真实完整的结算资料是科学审计的重要依据,也是避免工程结算失真、合理评价工程造价、做出客观审计结论的重要前提。结算资料如果存在瑕疵,审计效率和效果会大打折扣,审计风险也会大为增加。在具体工作中,结算资料风险主要存在于项目缺失、信息不实和内容失真等方面。

(一) 结算资料项目缺失风险

完整的工程结算资料内容广泛而复杂。在工作中我们常常发现,受各种因素制约,在施工管理过程中,有的高校基建部门仅高度关注质量、进度等方面,而对相关签证资料的收集整理工作重视不够。一些项目有层层转包甚至是肢解工程的现象,有的项目在竣工验收后没有按规定程序及时开展结算,还有的由于施工单位心存侥幸,在报送结算资料时,仅提交涉及费用调增的签证,故意不报涉及费用扣减的变更签证,结算资料很难一次性提交完整,这些都直接导致审计过程一波三折,审计依据缺失,审计结果出现偏差,势必损害高校利益。

(二) 结算资料信息不实风险

一些施工单位结算编制人员缺少应有的专业精神和专业素质,为了追逐企业利益,通过编造虚假变更签证、高套定额违规计取费用等方法对结算额进行人为的高估冒算,还有的利用结算时补办签证的机会,多计变更数量,甚至把根本没有发生的变更或合同内已包含的费用项目亦作为变更事项列入结算依据,这些编报的不规范导致了工

【基金项目】 河南省软科学研究计划项目“河南省高校基建工程竣工结算审计问题与对策研究”(182400410091)

【作者简介】 李艳花(1975—),女,河南鹿邑人,高级会计师,河南省会计领军人才,河南农业大学审计处副处长,研究方向:会计审计实务

程结算金额的不合理增加。

如某教学楼主体工程竣工验收合格,施工单位按合同约定提交结算资料。基建部门现场管理负责人在初审结算资料时,发现部分变更签证内容与其留存签证内容存在不一致的现象,并进一步对所有变更签证资料与其存档的原始资料认真细致地进行逐一核实,发现施工单位结算编制人员有多处利用变更签证人为捏造变更事项、虚增变更内容和结算价款的情形。随后,高校通过律师向施工单位发函,令其限期整改竣工结算资料并保留高校追责的权力。

(三) 结算资料内容失真风险

施工单位一方面利用隐蔽工程的特点故意虚增工程量,另一方面利用高校基建部门现场管理人员对工程造价有关规定不熟悉、管理经验不足等情况,诱导其误签有关签证资料,导致费用项目虚列、费用重复计算,工程造价虚增。

某高校周转房项目进行结算审计时,审计人员在对签证单进行核对审查时发现有两个签证存在问题。单号 003 的内容为“某建筑物 A 轴线的位置有一处坑,需要购买 680m³ 土方进行回填”;单号 006 的内容“某楼土方回填工程,考虑到施工因素,与甲方协商后建筑物及建筑物外 10 米内均需回填,建筑物内回填至± 0.000 位置,建筑物以外回填至室外地坪位置,现场实测实际土方回填量共为 42 734.08m³”。审计人员认为,无论是单号 003 还是单号 006 的签证单均是现场实际发生的,签证单 006 是本工程所需的全部回填土的工程量,而签证单 003 仅是该楼 A 轴线缺少的土方,是签证单 006 的一部分。审计人员进一步调查核实后,对签证单 003 对应内容进行了扣减。

三、结算资料风险成因分析

高校基建工程竣工结算资料风险既有高校基建部门的施工管理水平不高、资料管理重视程度不够和内审部门履职不力、审计方式存在局限性的因素,也有来自施工单位人为违规操作和咨询机构能力不足的因素。具体来讲,主要有以下三个方面。

(一) 现场签证管理不到位

基建部门对工程施工的科学管理水平和对结算资料的真实有效发挥着重要的作用。在结算审计时,对于设计局部更改和隐蔽工程都必须有相关的签证资料方可作为结算依据。但在实际工作中,一些施工单位常常通过变更

签证等手段,将应由承包单位承担的风险转嫁给高校承担,从而规避合同义务,增加工程价款,从源头上导致了结算资料的质量瑕疵。而有些基建部门履职不力,施工过程中对资料管理不严格,导致签证不能真实反映施工现场,还有的脱离正常审批程序、手续不规范,给日后结算审计工作带来极大难度。

如某高校学生宿舍楼工程合同专用条款第四十七条约定“人工费及所有材料按施工当期发生的政府指导价,超过 2010 年第二季度价± 5% 时,调整超出部分。施工工程量超出投标时的清单工程量± 10% 时,按实调整工程量”。在该工程竣工结算审计时,审计人员发现一张单号 067 的工程施工现场签证单,其内容为“合同约定实际施工中工程量超出投标时工程量± 10% 时,按实结算工程量。经与甲方协商后,改为实际施工中工程量超出投标时工程量± 5% 时,按实结算工程量”。审计人员根据“现场签证不能变更合同实质性条款内容”的有关规定和合同中针对工程量风险范围的约定,得出了施工现场签证单单号 067 不得作为结算依据的结论。

(二) 结算资料把关不严格

按照有关规定,施工单位在工程竣工验收后编制工程结算书,应先送达基建部门对其完整性和真实性进行初审并经认可后,方可转交内审部门。但有些基建部门对施工单位提交的结算资料不加严格审核,尤其是对涉及工期、变更、签证等资料的真实性没有做到逐一核实把关,导致报送到内审部门的结算资料不能全面真实地反映施工实际情况。^[2]

比如,某工程签署的合同形式为固定总价(包含施工图纸内全部工作内容),结算形式为“合同固定价+变更签证”,现场签证单单号 017 内容“8/C 轴的风管在施工过程中遇到一个梁,需要翻弯,增加 500× 1 200 的弯头 2 个,增加风管 2.5 米”。该签证是现场实际发生内容,但是该工程的合同价款为固定总价,而且明确了固定总价的内容为“施工图纸范围内的全部工作内容”。而风管施工碰到主体结构需要上翻下翻的情况,在未出现任何设计变更的情况下,任何翻弯的处理均应包含在合同价款内。像这类签证,基建部门人员在初审资料时,应明确合同价款包含内容及范围,避免因重复签证增加不必要的造价。

(三) 审核方式存在局限性

高校工程投资大、施工周期长,要实现经济效益的最大化,对工程造价的控制监管必须贯穿始终。但部分高校

由于机构设置和职责分工等原因,工程的前期准备和施工过程管理均由基建部门负责,内审部门只能在施工结束后依据结算资料进行事后的审计,很少对施工进行全过程、全方位的跟踪审计,因此很难全面把握工程实施的来龙去脉,更难取得施工中的第一手详细资料^[2]。在审计过程中,常常遇到这样的情形,即当对某些材料认质认价情况需要进一步核实时,只能根据相关部门的口头或事后补充确认来判断。而工程建设大部分材料价格在不同时段、不同品牌之间差距很大,由于时间太长,材料市场价格变化而出现难以核实甚至无法核实现象,导致结算审计工作出现扯皮现象。因此,缺少过程监管的事后结算审计具有很大的局限性,稍有疏忽,就很难发现和查实其中的漏洞,给高校带来直接损失。

四、结算资料风险管控措施

面对结算资料存在的各种风险,高校相关部门应从工程项目的设计、施工、结算等重要环节入手,采取有力措施规范资料的收集、整理、报送和审核工作,尽可能地降低风险,推动结算审计发挥应有的监督作用,使高校利益得到有效保证。

(一)明确资料报送要求

为规范结算审计工作,内审部门要制定一份规范的资料清单,该清单应包含结算审计所需全部资料,内容要全面,表述要清晰。所有资料应尽可能地以原件形式报送,如提供的资料为复印件,基建部门初审时应逐一核对签字确认,确保内容真实。一般而言,结算资料要集中一次性报送,若特殊情况确有漏报,必须由监理工程师、项目总监和高校现场管理等有关人员确认并经高校内审机构负责人同意后,方可并入结算资料作为审计依据。值得强调的是,为防范串通舞弊和暗箱操作行为发生,在整个审计过程中,都禁止施工单位以任何形式越过基建部门和内审部门审核直接向咨询机构报送资料。

(二)加强现场签证管理

由于工程本身的特殊性,施工过程中发生变更签证在所难免。而规范变更签证资料的管理,是确保结算资料如实反映施工现场的基础,直接影响着结算审计结果。在施工过程中,基建部门现场人员要深入施工阶段各环节,对现场进行实地追踪,对施工材料、标准控制、设计变更及隐蔽工程等实施有效的控制和审查。尤其是对现场签证要做到一事一签,签证内容要清晰、具体、明确,不但要附有原始记录和资料依据,而且对需现场计量的签证必须由三方

现场测量核实并签字盖章,以便于结算时计量计价。另外,在签署涉及隐蔽工程的签证前,应先明确签署内容涉及的范围,核实是否和已办理的签证相重复,确保签证单内容前后锁定。

(三)严格结算资料审核

从实际来看,来源于结算审计所涉及各部门之间的信息不对称是结算审计最大的障碍^[3]。因此,高校相关部门应明确岗位职责权限,加强沟通协调,建立结算资料二次审核制度,切实发挥各自在确保结算资料真实有效工作中的主动性和能动性。

基建部门一方面要从形式上入手,认真将结算资料与施工记录进行逐一核对,确保所有应报送资料到位,避免因遗漏资料导致结算工作产生纰漏;另一方面要从经济业务发生的实质入手,系统梳理、认真分析,对有疑问的资料进行查证澄清,确保资料真实再现工程施工过程。

内审部门要在认真研读合同、招标文件等资料的基础上,掌握定额、清单范围和工程费用项目组成内容,结合竣工图纸和施工过程的动态资料进行实地核查,重点核查是否按清单完成全部内容、变更签证时间逻辑是否合理、手续是否完备有效,避免施工单位把清单或定额中已包括的内容再拿出来重复签证计取。同时,还要严格审核主要设备及材料的认价及暂估价材料的认定是否合理,相关报审手续是否完备,从而有效控制随意变更和有意变更,降低潜在风险和不必要损失。

另外,对基建项目推行全过程跟踪审计,也是从源头上防范结算资料风险的有效手段。审计人员参与工程设计、施工、结算审计全过程,实时取得第一手资料,使原来现场乱签证问题和资料收集不及时、不齐全问题得到有效根治,从而构建全过程、立体式的结算资料质量控制体系。^[4]

【参考文献】

- [1] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 建设工程造价咨询规范:GB/T51095-2015[S].2015.
- [2] 孙晔. 高校建设工程委托审计中的问题及改进措施[J].会计之友,2013(35):63-65.
- [3] 方荣.提高高校建设工程结算审计质量管理初探[J].山西建筑,2016,42(24):215-216.
- [4] 陈琳.加强高校建设工程审计的思考[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2008(6):102—103.