

高校工程投资审计风险及其防范

江苏扬州大学 段淑芳

随着《民法》、《审计法》、《招投标法》、《建筑法》、《行政诉讼法》等一系列法律法规的颁布实施,审计事业的迅猛发展和承包商法律意识的日益加强以及新的计价方法——工程量清单计价法的逐步实行,如何控制、规避、化解审计风险,提高审计质量,维护审计权威成为高校审计部门和审计人员需要面对的问题。

一、内部审计及审计风险的特征

1. 内部审计的定义。高校工程投资审计是内部审计,是内部控制的一个重要组成部分,是内部经济监督机构。它虽然没有直接参与各项经营管理活动,但其主要职能是评价各项经营管理活动是否达到预定目标、监督各项经营管理活动的开展是否严格遵循规章制度,目的是提高经营管理活动的效

督,促进问题的查实和处理的落实。⑤加强专业部门的监督。纪委、监察、反贪、公安、检察院、法院等专业监督部门,要各尽其责、协同作战。

5. 加强审计机关的内部管理与内部监督。

(1) 建立健全相关制度,加强人员管理,提高审计人员素质。一是建立健全审计人员招考制度。实行凡进必考的制度,严格按公务员要求并追加审计的专业要求进行考试,合格者才能进入审计机关,把好进口关,从源头上保证审计人员的素质。二是建立健全培训制度、继续教育制度。把好培训关,对新进人员必须按审计工作对人员的素质、技能、职业道德的要求进行认真、严格的培训,使其具备上岗的必要知识、技能和职业道德,同时对在职的审计人员也要进行继续教育,提高其素质,使其适应不断变化的形势的要求。三是建立健全竞争上岗制度。把好用人关,实行公开、公平、公正的竞争上岗制度,使“优者上,劣者下”,保证各岗位有合格的人员,做到人尽其用,促进人员素质的不断提高。四是建立健全监督制度,把好监督关,对各岗位的审计人员要按照各岗位的要求进行严格、认真的监督——事中、事后监督,对不合格人员要坚决调离原岗位,并且进行培训,保证各岗位始终有合格的人员。五是建立健全辞退制度,把好出口关,对违法、违纪而不适合在审计机关工作的人员,对不具备审计工作所要求的素质、技能、职业道德而不适合在审计机关工作的人员,对不愿意继续在审计机关工作的人员,应将他们调离审计机关,分配到所适合的岗位,从而保证审计机关的人员素质。

(2) 建立健全内部监督制度、制约制度,从制度上减少、防止审计寻租的发生。①建立健全审计组内部的相互监督、相互制约的制度。一是审计组内部分工不分家,资料共享制度;二

益与效率。

2. 审计风险的特征。工程投资审计风险是客观存在的,它不以任何人的意志为转移,具有客观性、时效性等特征。工程投资审计风险的特征,是由审计的本质、审计业务和工程本身的特点所决定的。

二、工程投资审计风险的分类

由于建设工程和审计客体的复杂性以及审计范围的广泛性等特点,决定了工程投资审计系统必然成为人为的、动态的、开放的、有效的系统,因此工程投资审计风险种类很多,按其风险来源可分为:

1. 来自业主的风险。由于业主的风险管理意识淡薄,经济、法律责任不清或缺乏控制风险的能力,导致其往往不遵循

是严格执行审计组内部的相互复核制度及组长负责制度,并严格追究各自责任,增加责任感;三是审计组内部的审计资料交接制度,对审计组内部各自查出的问题、疑点、底稿份数、日记份数、查出问题汇总等进行登记交接,以明确各自责任;四是审计报告审计组内部讨论定稿制度,审计组提交的审计报告必须由审计组内部集体讨论定稿,各自意见记录在案,装入审计档案,明确责任。②建立健全审计处、室内部的相互监督、相互制约的制度。一是优化程序,向被审计单位征求意见的审计报告,应直接由审计组送达被审计单位而不必先由处、室领导把关修改;二是明确限定处、室领导对审计报告修改的范围,不该修改的不得修改,否则责任自负;三是明确修改手续,对主要修改意见应以文件或备忘录或修改意见形式下达,以明确各自责任;四是建立健全审计处、室审定审计报告会议制度,限制领导权力,提高透明度。③建立健全并切实执行轮换制度。一是建立健全并切实执行审计人员轮岗制度;二是建立健全并切实执行审计项目处、室轮审制度。④建立健全并切实执行审计过错责任追究制度,严厉追究审计寻租者的责任,发现一个处理一个。一是尽量细化、刚性化制度,缩小浮动空间;二是尽量全面化,不留漏洞,不留死角,不能有“特殊公民”;三是严格执行,制度面前人人平等,保证制度作用的充分发挥;四是建立健全申诉、申辩制度,使人心服,保证制度作用的充分发挥。⑤改进审计处、室及其审计人员的考核方法,消除审计寻租者的借口。一是实行廉政一票否决制。要德才兼备,对有才无德者,要控制使用,不能以“功”抵过,要消除审计寻租者的借口。二是改革以收缴论英雄的片面做法,代以审计项目质量的高低、审计风险控制水平的高低,辅以审计项目完成数等指标,消除审计寻租者的借口。□

客观规律,提出不切实际的要求,项目可行性研究缺乏严肃性,宏观管理不力,投资先天不足等。

2.来自承包商的风险。虽然承包商所处的位置决定了其以获取工程利润为目的,但有些承包商素质太低,投标时不诚实,缺乏商业道德和合作诚意,施工过程中偷工减料,给工程投资审计制造陷阱、设置障碍。

3.来自监理的风险。监理作为第三方,受学校的委托,代表学校对施工质量实施监理,并对施工质量承担监理责任。但由于监理队伍不稳定,监理人员水平不一样,工程监理活动不能严格地遵守法律法规以及不能按有关技术标准、设计文件和建设工程承包合同去进行,给高校工程投资审计带来了较高的风险。

4.来自勘察、设计单位的风险。勘察、设计阶段是控制工程造价最关键的阶段,是有效控制工程造价的第一道关。但往往由于设计人员的业务素质不高、设计过于保守或设计的图纸不一致,导致边施工边修改设计,造成返工等。

5.来自审计人员自身的风险。审计工作的职能,要求每个审计人员都能成为领导的眼睛、决策的参谋、廉政的楷模,但由于审计环境含外部、内部环境,审计制度、审计人员的素质以及领导对审计工作的重视程度等诸多因素,导致审计人员时刻面临着审计风险,其中审计人员素质的高低是导致审计风险大小的重要因素。

审计人员自身的风险又可分为过失风险、违规风险、执法舞弊风险、误报风险。

三、高校工程投资审计风险的防范措施

为了进一步发挥审计的主动性、提升前瞻性、增强规范性、注意协调性,全面履行职责,更好地发挥审计的监督作用、防范内部审计风险、提高审计质量,建立健全规范化的制度是最根本的保证。

1.建立健全各职能部门之间的联席会议制度。良好的外部和内部审计环境是正常、顺利、快捷地开展工程投资审计的基础。高校工程投资审计主要进行的是基本建设和维修工程审计,和职能部门之间的关系协调、获取对方对其审计工作的理解和支持,是有效开展审计工作的关键。因为施工管理人员对施工过程、施工程序、施工工艺有最全面的了解,并掌握了审计所需的第一手资料。有些违规、越权签证不是施工管理人员故意的行为,而是由于其对相关的法规、制度理解不深。通过定期或不定期地召开审计和职能部门的联席会议,可以将审计过程中发现的问题及时地和职能部门进行沟通,帮助职能部门建立健全相关的制度、采取有效的措施,不断规范施工管理行为。

2.建立健全合同审签制度。工程合同既是项目管理的法律文件,也是项目风险管理、工程投资审计的主要依据。合同管理是工程投资管理的核心,合同管理的工作贯穿于项目管理的全过程,合同审签是事前控制的一个重要内容,起着防范的作用。

合同审签是指学校基建、后勤、总务等部门与施工单位或材料、设备供应商签订的关于土建、装潢、水电、设备、材料采购等方面的合同(协议),必须事先报经学校审计部门审签,学校审计部门在审签的合同(协议)文本上必须签注审计意见,

加盖审计处印章。

经济合同审签,主要是审查和评价经济合同的内容是否符合国家法律法规、合同条款是否完整和正确、参与签订合同的当事人有无签约资格、合同对方有无履行合同的诚意和经济担保、合同履行是否正常、违约责任是否符合规定等等。审签时还应结合工程项目的特点,抓住重点条款进行审计,特别要注意招标文件、投标文件、合同文件之间的统一,以避免条款之间的矛盾。如投标书中让利承诺是以一定比例的综合间接费、计划利润、机械费予以让利,但签订合同时却以总价让利,这一条款的改变,将会使学校损失很大,将本应由承包商承担的风险转嫁给学校。

3.建立健全工程变更制度和签证权限制度。工程变更是合同变更的表现形式,可分为设计变更、进度计划变更、施工条件变更、新增变更等。引起变更的原因很多,如业主、承包商、设计人员、监理人员等方面的原因。无论何种原因引起的变更,都必须遵循工程变更及签证的审批原则和审批手续,在变更资料齐全、变更费用确定并征得业主审批同意之后,由监理工程师根据合同规定,签发“工程变更令”,然后监督其执行。因此,必须建立健全工程变更制度和签证权限制度,加强合同履约意识,严格工程签证审核,防止“低价中标,高价结算”问题的出现。

4.建立健全工程送审资料承诺制度。完整、有效、合法、真实的资料是得出客观、科学、可信的结算审核报告书的保证,也是做好工程造价审计的基础工作。采用不真实的资料得出的审计结果和事实大相径庭,因此规范送审程序,建立健全工程决算送审资料报审制度是至关重要的。

建立送审资料承诺制度是确保工程审计质量的基础。送审资料承诺制度,指送审单位对所送审资料的真实性、合法性、完整性予以承诺,即工程竣工图、签证、隐蔽记录要真实地反映工程施工现场的情况,涉及工程造价的相关资料要真实、合法。否则,就会导致被审计单位的工程项目风险转化为审计责任。送审资料采取承诺制能分清被审计单位的施工管理责任和审计部门的审计责任,对规避审计风险有一定的作用。提供真实、合法、完整的工程送审资料不仅是《审计法》和《审计法实施条例》对被审计单位的要求,而且是审计部门对被审计单位工程造价作出正确评价的基础和前提。

5.建立健全主审、复审制度。审计质量是审计工作的生命线,审计规范是提高审计质量、促进审计行业长足发展的关键所在。一要全面提高审计人员的执法意识,坚持认识上起点要高、质量上标准要高、工作上要创一流,实现审计执法从量的扩张到质的提高的转变。二要严格执行法定的审计程序,审计取证工作必须符合客观性、相关性、充分性和合法性要求,加强对审计过程的控制,加强审计复核工作,切实提高审计质量。三要建立健全主审、复审制度,积极推行审计质量分级负责制,主审对审计项目实施全过程审计并对审计报告的真实性负责,复审是对审计质量的最后把关,因此,要高度重视审计复核,认真执行《审计署审计复核工作规则》,实行审计复核目标责任制,对审计复核的内容、范围、程序、责任都要有明确规定。只有这样,才能使审计复核不走过场,才能牢牢把握审计的最后关卡,才能真正提高审计质量、规避审计风险。☐