

水利基本建设项目竣工财务决算编制探析

杜爱民¹, 刘建树²

(1. 安徽省(水利部淮委)水利科学研究院,安徽 蚌埠 233001; 2. 淮河水利委员会治淮工程建设管理局,安徽 蚌埠 233001)

摘要:为有效推进水利基本建设项目竣工财务决算编制工作的顺利开展,便于准确核定形成资产的价值及考核概(预)算执行情况,根据水利部关于竣工财务编制工作规程、规定的要求,结合工作实际提出建立竣工财务决算的组织机构,开展竣工财务决算编制的前期准备工作,科学确定竣工财务决算基准日等措施和方法,提高水利基本建设项目竣工财务决算编制质量和工作效率。

关键词:水利工程;财务决算;竣工验收

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2017)01-0048-03

2011年《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》明确了新时期水利发展的战略地位,提出要将水利作为国家基础设施建设的优先领域,加快水利基础设施建设。当前,在中央治水方针政策的推动下,水利基本建设投资高、规模大、项目多,一大批水利工程相继建成,而有些地方和单位仍存在对竣工财务决算编制认识不足、措施不够有效、编制工作进度滞后等问题,从而影响了竣工验收工作,也影响了工程投资效益的发挥。因此,做好水利基本建设项目竣工财务决算编制工作,有利于项目竣工验收和资产交付。笔者结合《水利基本建设项目竣工财务决算编制规程》(SL19—2014)(以下简称《规程》),分析水利基本建设项目竣工财务决算编制的含义、目的和意义,并探索做好竣工财务决算编制的有效控制措施和方法,以有效推动和规范水利基本建设项目竣工财务决算编制工作。

1 竣工财务决算的含义

水利基本建设项目竣工财务决算是综合反映水利基本建设项目建设成果和财务情况的总结性文件,是计算新增交付使用资产价值、办理资产移交、项目竣工验收的重要依据^[1]。水利基本建设项目竣工财务决算以是否形成实物工作量为标准,划分为工程类竣工财务决算和非工程类竣工财务决算。具体包括3方面的内容:①反映工程建设成果的文件,竣工财务决算采用货币计量和实物计量的方

法,综合反映建设项目概算执行结果,是对水利基本建设全过程资金运动结果的总结性文件;②竣工财务决算编制的目的就是核定新增固定资产的价值,也就是核算工程建设的费用支出,通过编制竣工财务决算核定新增交付使用资产价值;③办理资产使用手续的依据,办理资产使用要履行相关的程序,办理程序需要有法律依据,竣工财务决算最终以书面文件反映,是办理资产移交程序的法律文书。

2 竣工财务决算编制目的和意义

水利基本建设项目竣工财务决算编制是水利基本建设程序的重要组成部分,也是项目竣工验收的必要条件,通过竣工财务决算编制可以准确核定形成资产的价值,考核概(预)算执行情况,为项目验收奠定基础,有利于总结建设管理经验,有利于核定项目运行成本等^[2]。

2.1 竣工财务决算编制的目的

竣工财务决算编制的目的是反映水利基本建设项目的经济效果,通过竣工财务决算与概(预)算的对比分析,考核投资控制的成效,核定资产价值。

a. 总结工程建设管理过程。为了规范水利基本建设投资行为、控制建设成本、有效节约建设资金、提高投资效益,水利部制定《规程》要求通过编制竣工财务决算,进行竣工财务决算审计,反映水利基本建设项目建设过程中的建设管理行为是否规范、资金使用是否有效、建设成本是否得到有效控

制、投资效益是否显著等^[3]。要反映这些内容,就需要对水利基本建设项目建设管理过程进行全面而系统的总结。

b. 考核概(预)算执行情况。竣工财务决算是投资评价的重要依据。如何评价投资效果,有着不同方式和方法,也有不同的评价参照物,但进行概(预)算执行的对比分析,是投资评价最主要的手段,是全面反映投资效果的重要方法。其主要依据是项目的初步设计文件,通过对概(预)算的具体明细项目进行同口径比较,其中大型水利建设项目按概(预)算二级项目分析,中型水利建设项目按概(预)算一级项目分析。通过概(预)算执行分析,揭示项目实际支出对应概算的偏离程度,分析形成差异的原因,因此竣工财务决算为投资评价提供了基础性参照系,通过对比分析,即可得出投资形成的实际效果,也可得出投资结余或超支的原因。

c. 核定资产价值。水利基本建设项目的最终成果就是形成或增加新的资产,这些新形成的资产价值只有通过编制竣工财务决算才能知道。竣工财务决算最主要的目的之一就是核定新增资产的价值。水利基本建设项目形成资产的形态包括固定资产、流动资产、无形资产和递延资产。固定资产是水利基本建设项目形成资产的主要形态,根据其计价方式不同又分为2种情况:①购置类固定资产,即不需要通过建筑或安装等就能独立发挥其功能的固定资产,其价值按购置价格直接计算;②通过建筑或安装等形成的固定资产,其价值由直接建设费用和间接建设费用构成^[4]。

2.2 竣工财务决算编制的意义

a. 有利于促进项目全面落实审计检查整改工作。编制竣工财务决算实质上也是一次财务检查的过程,在编制竣工财务决算过程中,必须开展财务清理等基础性工作,依据相关法律法规、规章制度和相关规范要求,全面检查工程建设管理过程中的行为,凡是不符合规定的要及时纠正和整改,以规范财务管理工作。《规程》要求将历次审计、检查等揭示的问题是否纠正或整改到位,作为编制竣工财务决算的一项重要内容。因此竣工财务决算是解决工程建设过程中存在问题的有效手段和措施,是纠正和整改问题的最后一道纠错防线,有利于促进项目法人将审计揭示的问题进行全面落实整改。

b. 有利于项目通过竣工验收。根据《水利工程项目验收管理规定》,“竣工财务决算应当由竣工验收主持单位组织审查和审计。竣工财务决算审计通过15日后,方可进行竣工验收”。因此,竣工财务决算编制是水利基本建设项目竣工验收不可或

缺的条件之一。竣工财务决算应在水利基本建设项目竣工验收之日前编制完成,并为竣工财务决算审计提供条件,未通过竣工财务决算审计,不能履行验收程序,所以编制竣工财务决算有利于项目竣工验收,发挥工程投资效益。

c. 有利于办理固定资产交付使用的手续。根据固定资产管理的制度要求,固定资产交付使用都应履行相关程序并办理移交手续,必须有相关的依据和文件。水利基本建设形成的固定资产,其交付使用的依据和文件就是经批准的竣工财务决算。因此,编制竣工财务决算可以核定形成固定资产的价值,有利于项目法人办理固定资产交付使用手续。

d. 有利于准确核算工程运行成本。按照《规程》规定,虽然可先按暂估价格的方式核算工程运行成本,但这只是在批复竣工财务决算前过渡性的政策措施,且据此核算的工程运行成本也不够准确,存在误差。对于经营性水利建设项目容易引起税务部门等方面的歧义,竣工财务决算一经批准后,就能依据相关规定准确核算工程运行成本,为工程运行提供基础性数据。

3 竣工财务决算编制的有效措施和方法

编制竣工财务决算,除提高认识、提升业务能力素质等外,还要制定科学、合理的竣工财务决算编制方案,以充分调动相关方面的积极性,理顺编制过程中各方面的关系,及时解决竣工财务决算编制过程中的问题,以确保编制进度和质量。

3.1 建立和完善竣工财务决算的组织机构

竣工财务决算编制是一项复杂的系统工作,仅依靠财务部门是不可能顺利完成的,因此需要内部相关部门和各参建单位相互配合才能完成。如:为做好淮河流域中游临淮岗洪水控制工程竣工财务决算编制工作,协调解决编制工作遇到的问题,项目法人单位成立竣工财务决算编制领导小组,明确了编制工作负责人和组成人员,由财务部门、计划合同部门、工程技术部门、综合部门的主要负责人及设计、施工、监理等参建单位的负责人员构成。既明确了组织机构,也明确了工作分工:①研究确定或提出竣工财务决算的目标任务;②及时协调处理竣工财务决算中内部相关部门之间和参建单位的矛盾,督促各相关方面履行职责、密切配合、形成合力;③研究提出解决竣工财务决算中具体问题的措施和方法,切实防止有问题得不到及时解决,杜绝久拖不决现象的发生;④指导和督促现场机构编制竣工财务决算工作,明确完成的时间节点,以有效推进竣工财务决算编制工作进度;⑤组织审核各现场机构编制完成

的竣工财务决算,提高编制质量。

3.2 细化和落实内部相关部门的责任

虽然竣工财务决算领导机构在财务决算中起关键作用,但基础工作必须由具体的部门和人员来完成。①明确内部相关部门的责任,如:涉及投资计划的业务和问题,由计划统计部门负责解决;涉及合同方面的业务和问题,由合同管理部门负责解决;涉及设备物资采购、管理等方面的业务和问题,由设备物资部门负责解决;涉及财务、会计等方面的业务和问题,由财务部门负责解决;涉及实物资产管理的问题,由综合部门负责解决。②落实各部门责任,并落实到具体岗位和人员,形成层层传导压力。③明确完成时间,在明确总体完成进度时间的前提下,推算各部门和岗位完成任务时间,便于统一协调,以提高竣工财务决算编制的效率和质量。

3.3 细致开展竣工财务决算编制的前期准备工作

《规程》规定了竣工财务决算编制基础工作的内容,并明确做好基础工作的要求。竣工财务决算编制的前期准备工作是编制财务决算非常重要的环节,直接影响财务决算编制能否顺利开展,与竣工财务决算数据真实性关系密切,实质上是编制财务决算的基础。①收集整理竣工财务决算所需资料。与竣工财务决算有关的资料涉及各个方面,既包括工程建设的前期工作资料,也包括建设过程中形成的资料,如:投资计划、预算批复、招投标、政府采购、合同、施工、设计、监理、变更索赔、价款结算等各个环节形成的资料均是竣工财务决算的来源和依据,是确保竣工财务决算真实性的支撑依据。因此必须全面收集整理好相关资料,并装订成册,确保资料的完整性、系统性。②认真开展竣工财务清理。竣工财务清理是项目法人在编制竣工财务决算前,对各项资产物资、债权债务等往来款项及合同执行情况有计划、按步骤进行一次全面的梳理工作^[5]。资产清理是核实购置和建造资产存在的真实性,主要是通过盘点,记录各项资产坐落位置、结构、规格和型号,并登记造册,为资产交付奠定基础;债权债务清理的重点是核实其准确性,主要是采取函证的方法,为实现工完账清奠定基础;合同清理的重点是合同款的结算和支付,对尚未办理完工结算和合同尾款支付的,督促合同管理部门抓紧办理完工结算;竣工结余资金清理的重点是实物形态的结余,如库存设备、材料和待处理的自用固定资产,并公开变价处理,将实物形态结余变为货币形态结余资金;通过开展竣工财务清理工作,实现账账、账证、账实、账表相符,为顺利编制竣工财务决算提供条件。

3.4 着力处理与施工单位的完工结算

完工结算是指发承包双方根据现场施工记录、设计变更通知书、现场变更鉴定、定额预算单价等资料,进行合同价款的增减或调整计算^[6]。因此,完工结算是合同清理的重要内容,是制约竣工财务决算编制的重要环节。开展完工结算工作,主要依据合同进行:①施工单位不提供完工财务决算所需资料的,需发函至其总部,要求其按合同条款约定给予配合,否则就按违约条款处理;②施工单位对变更或索赔处理结果不满意的,经审计确认后,建议向施工单位正式发函,明确最终完工结算结果、签字确认时间和其他需配合事项,若施工单位在最后时限内未有实质性响应的,则可依据合同法相关规定认定其已默认审计结论,依据第三方出具的审核结论进行账务处理;③施工单位对审减投资有抵触情形的,同样可将审计审减的依据和结果发函至其总公司,并约定复议的最后时限,若其在约定时间内不予配合的,也可认定其默认审计确认的结果,并作账务处理。

3.5 科学确定竣工财务决算基准日

竣工财务决算基准日是确认工程资金到位、成本(费用)支出、结余资金和债权债务的截止日期^[7]。竣工财务决算基准日的确定受到多项因素影响,因此确定难度较大。①选在项目具备编制条件之后,包括:初步批复内容已基本完成,建设资金已全部到位,工程结算已完成,未完工程投资和预留费用不超过规定的比例;涉及法律诉讼、工程质量、征地及移民安置等事项已处理完毕。②选取在财务清理完成之后,只有财务清理完成,并将未完工程投资和预留费用计入投资成本后,资产价值和竣工结余资金才能最终确定。③基准日的确定要与项目法人管理实际和上级部门的要求相适应,在实际工作中,主要考虑上级部门确定的竣工财务决算审计日期和竣工验收日期,依此推算竣工财务决算基准日。④将编制基准日选取在月末,以便于财务软件结账,也便于对账工作。竣工财务决算基准日确定后,除审计调整外,工程投资完成数不予调整,其所发生的支出,均在未完工程投资和预留费用中列支,以避免数据反复变动。因此科学确定竣工财务决算基准日,有利于竣工财务决算编制工作。另外,对竣工财务决算基准日至竣工财务决算上报日之间发生的期后事项,需要进行说明和披露,以满足报表使用人的要求。

3.6 准确填列报表及撰写财务情况说明书

在完成竣工财务决算编制前期准备工作及相关账务处理的基础上,并确定竣工财务决算基准日后,就转入填列报表及撰写财务情况说明书阶段。

(下转第65页)

- [16] 董洁,魏奇锋,李宏伟,等. 农田水利:从路径依赖走向路径创造[J]. 财经问题研究,2011(10):126-129.
- [17] 贺雪峰,罗兴佐,陈涛,等. 乡村水利与农地制度创新:以荆门市“划片承包”调查为例[J]. 管理世界,2003(9):76-88.
- [18] 刘静,MEINZEN-DICK R,钱克明,等. 中国中部用水者协会对农户生产的影响[J]. 经济学,2008,7(2):465-479.
- [19] 孔祥智,史冰清. 农户参加用水者协会意愿的影响因素分析:基于广西横县的农户调查数据[J]. 中国农村经济,2008(10):22-33.
- [20] 苑鹏. 农田水利基本建设的组织制度创新探析:邯郸市抗旱服务专业协会个案研究[J]. 中国农村观察,2000(8):40-44.
- [21] 朱美玲,关全力,李金,等. 干旱区农业节水灌溉合作组织创建模式[J]. 水利经济,2012,30(5):55-59.
- [22] 王亚华. 中国用水户协会改革:政策执行视角的审视[J]. 管理世界,2013(6):61-98.
- [23] 张陆彪,刘静,胡定寰,等. 农民用水户协会的绩效与问题分析[J]. 农业经济问题,2003(2):29-33.
- [24] 罗兴佐. 税费改革前后农田水利制度的比较与评述[J]. 改革与战略,2007(7):93-95.
- [25] 陈辉,朱静辉. 村庄水利合作的逻辑困境:以安徽长丰县薛村、李庄为个案[J]. 中国农村观察,2012(5):80-86.
- [26] 桂华. 组织与合作:论中国基层治理二难困境:从农田水利治理谈起[J]. 社会科学,2010(11):68-77.
- [27] 罗兴佐,贺雪峰. 论乡村水利的社会基础:以荆门农田水利调查为例[J]. 开放时代,2004(2):25-37.
- [28] 周晓平,郑垂勇,陈岩,等. 小型农田水利工程产权制度改革动因的博弈解释[J]. 节水灌溉,2007(3):54-57.
- [29] 谭向勇,刘力. 粮食主产区小型农田水利建设投入机制探析[J]. 农业经济问题研究,2007(4):41-46.
- [30] 孔祥智,涂圣伟. 新农村建设中农户对公共物品的需求偏好及影响因素研究:以农田水利设施为例[J]. 农业经济问题,2006(10):10-16.
- [31] 李强,罗仁福,刘承芳,等. 新农村建设中农民最需要什么样的公共服务:农民对农村公共物品投资的意愿分析[J]. 农业经济问题,2006(10):15-20.

(收稿日期:2016-08-15 编辑:胡新宇)

(上接第50页)

3.6.1 准确填列报表

决算报表是竣工财务决算的重要组成部分,决算报表填列是竣工财务决算编制的关键环节,是竣工财务决算的成果性文件,因此需要准确填列竣工财务决算报表。①科学确定方法,根据数据来源和填列报表的不同要求,分别采用直接取数法和计算分析法;②根据以上计算结果,认真填报数据,确保决算报表数据的完整性;③对报表间数据进行钩稽关系审核,确保表内及表间数据钩稽关系的准确性。

3.6.2 认真撰写竣工财务情况说明书

竣工财务情况说明书与决算报表共同组成竣工财务决算,是对竣工财务事项的文字性说明。①确定编写大纲,主要包括:项目基本情况、财务管理情况和重大设计变更及预备费用使用情况等;②根据竣工财务决算编制工作分工,由各业务部门分别撰写竣工财务情况说明书;③组织撰写人员集中讨论修改竣工财务说明书,以确保竣工财务说明书的编写质量。

3.7 配合做好竣工财务决算财务审查及审计调整

竣工财务决算财务审查及竣工财务决算审计调整是对水利基本建设项目竣工财务决算编制的进一步完善,经过竣工财务决算财务审查及竣工财务决算审计调整后,水利基本建设项目竣工财务决算更加符合《规程》的要求。

竣工财务决算财务审查主要侧重竣工财务决算

编制的科学性、合理性和程序的完备性。竣工财务决算财务审计主要侧重竣工财务决算编制的真实性、合规性和合法性。项目法人按照竣工验收主持单位下达的《审查意见》和《审计意见》调整竣工财务决算,首先,调整财务账簿,以保证竣工财务决算报表与会计账簿的一致性;其次,修改完善竣工财务决算报表和竣工财务说明书;第三,上报审计整改报告,并作为竣工财务决算的附件。

参考文献:

- [1] 安徽省淮河会计学会. 水利基本建设项目竣工财务决算编制[M]. 南京:河海大学出版社,2014.
- [2] 宋文华. 编制水利基本建设项目竣工财务决算编制存在问题探析[J]. 中国集体经济,2015(24):147-148.
- [3] 杨玲. 加强水利基本建设项目竣工财务决算工作的几点思考[J]. 水利建设管理,2015(6):54-56.
- [4] 安徽省淮河会计学会. 水利基本建设项目竣工财务决算编制审计[M]. 南京:河海大学出版社,2013.
- [5] 常海军. 水利基本建设项目竣工财务决算编制中的重点和难点探析[J]. 现代经济信息,2008(8):17-18.
- [6] 安徽省淮河会计学会. 水利基本建设项目财务管理[M]. 南京:河海大学出版社,2013.
- [7] 刘云杰. 浅谈大型水利工程竣工财务决算编制[J]. 行政事业资产与财务,2015(12):75-78.

(收稿日期:2016-06-22 编辑:方宇彤)