

进行指标分解,各二级单位及有关处室为基础预算部门,负责编制单位预算。科学预算管理组织体系确保了各职能管理部门责、权、利的统一,防范经营风险。

3.坚持预算编制的战略导向性

全面预算的客观性是实现全面预算管理目标的保证,一套科学客观的全面预算指标体系应该从企业的客户情况、财务状况、内部生产经营活动的流程及未来发展状况等实际情况出发,确定保证企业战略目标最终实现需要的一系列关键性的具体措施,并权衡每项措施的重要性、迫切性及企业资源状况,确定实现每项措施要达到目标所需要的资源,最终形成企业全面预算。

企业的发展战略是制定客观、科学预算的基础。坚持预算以战略为导向,战略目标的实现通过全面预算管理来保证,并通过预算对战略执行的财务结果实施控制。预算指标体系的设计必须反映企业战略的需要,才能对战略起到支持作用。企业在确定全面预算的指标体系时,必须和企业发展战略相适应,坚持战略导向性,同时,要与企业责任中心的权责相适应,与责任中心业绩的评价相结合。

4.完善考评体系

基于企业发展战略的全面预算管理业绩评价体系,是对传统预算业绩评价的改革,应该注重实际应用性。企业在制定全面预算管理的考评体系时,要将企业的长期战略规划目标转化为短期业务计划目标,通过基于业务活动的预算编制过程,将其量化为预算年度预算目标,从而形成业绩评价指标体系,保证企业全面预算和业绩评价与企业的战略紧密相连;同时可以通过滚动预测等方法对目标体系和业绩评价指标进行实时调整与更新,使业绩评价更注重企业未来价值的创造。

基于企业发展战略的全面预算管理在现代企业管理中发挥着不可估量的作用,我国企业已经认识到了全面预算管理的重要性,并且花费了较大的人力、物力开展这项工作,但一些不足之处仍然存在,使得全面预算管理不能淋漓尽致地发挥对企业发展战略的支持作用。必须树立基于企业发展战略的全面预算管理思想,辅之以健全的预算管理组织机构,坚持全面预算管理编制的战略导向性,彻底改革传统的预算管理体系才能够克服目前企业全面预算管理存在的不足,实现全面预算管理的目标,使全面预算管理真正成为支持企业发展战略、保证企业战略目标实现的工具。

作者单位:黑龙江八一农垦大学经济管理学院、黑龙江省农垦总局

(责任编辑:广大)

农业建设项目招标投标是以农业工程施工以及设备、材料供应等有关活动为对象,在招标方与投标方之间进行的交易活动。项目招标是发包人(建设单位)按照法定招标程序,通过竞争择优确定承包人(投标人)的活动;而项目投标是承包人按照法定的或招标文件规定的投标程序,通过竞争获得承包权的活动。

招标投标是市场经济条件下的一种竞争手段。通过这种方式,优选建设项目的承建单位和供应商,有利于提高建设质量,节约建设费用,保证建设工期。我国于1999年颁布了《招标投标法》,标志着招标投标工作进入了法制化、规范化的新阶段。农业部为加强农业基本建设项目招标投标管理,制定了《农业基本建设项目招标投标管理规定》,对规范农业建设项目招标投标管理发挥了重要作用。但由于许多建设单位对招标投标工作认识不足,政策把握不准确,在执行中存在诸多问题。笔者试结合近年来审计工作实践,对农业建设项目招标投标审计重点谈几点粗浅的认识。

一、农业建设项目招标投标审计中的常见问题

1.建设单位法制观念淡薄,在落实相关法律法规规章规定中存在有法不依的现象。主要表现在:(1)从程序和内容上没有严格按照招标投标规则办理,形成“走过场”;(2)将建设项目化整为零、移花接木,巧立名目变相地进行议标承包,以此规避招标;(3)不能严格执行批复的招标方案,未经报批擅自变更招标方式或招标的组织形式;(4)对自行招标的条件把握不准,应该进行委托招标的项目未经批准进行自行招标。

2.建筑市场发育不全或管理混乱,使招标投标往往流于形式。在执行法规中各部门缺乏相互制约的手段,没有形成一个相互制约的运行机制,招投标活动没有遵循公开、公平、公正和诚实信用原则。主要表现在:(1)低资质施工企业“挂靠”高资质等级企业,甚至个人以单位的名义承揽建设项目;(2)部分权利部门或权利人利用行政权力或影响力进行干预,谋取私利。

3.僧多粥少,竞争激烈,压价现象严重。在我国建筑市场上,施工队伍繁多,建筑大军庞大,因此,各个施工单位在参加投标时,不惜血本压价,无序竞争,严重扰乱了建筑市场,一般表现在:(1)在既定的施工技术水平和条件条件下,为了保证在低标价下还能有利可图,施工单位往往在施工时偷工减料,最终导致工程质量严重下降,实际投资效益降低,甚至造成严重的投资浪费;(2)施工单位低价中标,但在施工期间以各种理由要求建设单位追加资金,使建设单位的管理工作被动,最后结算价严重超标,非但没有达到节约资金的目的,反而使招标投标本身所具有的约束作用消失殆尽,招标投标工作失去了意义。

4.合同签订不规范。常见的问题主要有:(1)合同中缺少一些必不可少的法律条款,或合同虽已签订但不具备法律效力,使得因履行合同造成损失而发生的经济纠纷得不到法律的保护。(2)合同条款漏洞较多。有些条款因考虑不周,含糊不清,难以分清

浅谈农业建设项目招标投标审计

文/吴宏伟

双方的责任和权利,使得合同双方在履行合同过程中因意见不一致而产生矛盾或争议,以致合同无法正常履行;有些条款对许多可能发生的情况未作充分估计,未能考虑一些补救的条款在合同中做出具体规定。(3)工程合同签订条件不具备。合同双方忽视合同签订的基本条件要求,在图纸不全、资金尚未落实的情况下匆匆签订合同,致使合同内容不详,合同纠纷增多。

二、审计内容及审计重点

1. 招标审计。

(1)招标条件的审计。一是审查建设项目是否经有关部门批准,是否具备完整的设计文件和工程概算,是否严格按基建程序办事,投资概算是否准确,有无缺口,设计标准是否超过规定。二是审查招标前的准备工作是否充分,建设场地、供水、供电等准备工作是否完成。三是审查建设资金是否按投资计划及时拨付到位。

(2)招标方式的审计。一是审查建设单位是否改变了批复的招标方案,若改变是否经过原审批部门批准。二是审查建设单位有无采用将项目建设内容化整为零或肢解等手段规避招标。三是采用公开招标还是邀请招标。审查公开招标的招标人在哪些媒体上发布了招标公告,招标公告的内容是否完整规范,是否及时对投标企业递交的投标文件进行了登记。审查邀请招标是否同时向三个以上具备项目承担能力、资质信誉好的特定法人(或企业)发出招标邀请书。四是自行招标还是委托招标。审查委托招标的代理机构是否具备相应的资质;自行招标的建设单位是否具备自行招标的条件,内控制度是否严密,形式是否合规,是否具有编制招标文件和组织评标的能力等。

(3)招标文件的审计。一是审查招标文件内容是否完整,有关要求是否合规。避免由于招标文件内容不全而导致投标失真的问题发生,例如有的招标文件不注明材料的供应方式以及甲供材料价差的计算方法等相关内容,导致投标人投标标准不一,投标报价涵盖的范围混乱等众多问题发生。二是审查重点项目是否经有关单位技术审核。如农业部规定对直属单位的重点项目招标文件由发展计划司委托具有相应资质的单位进行技术审核后方可发出。三是审查招标文件中所列示的有关评标的要求是否符合《招标投标法》的有关规定,例如有的招标文件规定:“评标时,以投标报价最低者为优选条件。”这一规定违背了公平竞争的基本原则,有诱使投标人竞相压标的倾向。

2.标底的审计。招标标底一般由招标人自身具备编制标底资格的预算员、造价工程师编制或委托具备编制条件的中介组织完成。标底的编制工作在招标准备阶段完成,并报送各地招标投标管理办公室审核,经过审核认可的标底,方可作为评标依据。因此,对标底制定的审查也是对招标投标工作全过程审计的重要环节。一是审查编制标底依据的招标文件、设计图纸及有关资料是否合规有效,有无人为地调整标底问题。二是审查是否控制在批准的总概算额度内。三是审查招标投标过程中有无人为泄露标底的现象,不得以任何方式向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量以及可能影响公开竞争的有关招标投标的其他情况。

3. 投标的审计。

(1)对投标施工企业资格的审计。投标人是响应招标、参加投标竞争的法人或者其他组织。农业基本建设项目的投标人应当具备相应资质或能力。一是审查投标施工企业营业执照中主营业务经营范围和相应的资质等级证书,是否具备与本次招标项目相匹配的工程技术力量和经济实力。二是审查该投标施工企业近年来所承建的其他工程项目中哪些项目取得过工程质量监督部门出具的工程评定的等级证明等。

(2)对投标书内容的审计。审查投标人是否按照招标文件的规定要求编制投标文件。一是审查是否对招标文件提出的实质性要求和条件作出响应。二是审查内容是否齐全、规范,制定的计划是否切实可行。三是审查工程质量是否达到规定的标准,施工方法和质量保障的措施是否得力。四是审查有无在投标书中提出额外的附加条件等。

(3)对投标报价的审计。投标报价是投标文件的主要构成部分之一,它是由投标人在进行投标准备时,按照招标文件要求,综合考虑自身的技术水平和管理能力完成的一份投标报价文件。一是审查投标报价是否是在建设成本确定的基础上形成的,有无低于成本竞争的行为发生。二是审查招标投标过程中有无人为的压价、哄抬标价的现象。例如:部分地区招标投标管理部门规定:如果所有投标单位的投标报价都远远偏离招标的标底价,则以投标者的投标报价平均值作为评标依据,原标底无效。在这样的规定下,投标者往往在投标前进行秘密磋商,抬高报价,蓄意废除标底,而后,所有投标者共享中标者以这种方式赚取的不合理利润,是典型的市场舞弊行为。

4.招标投标程序审计。一是审查工程招标工作中是否做到谈判、评标、决策分开;是否坚持谈判者不决策,决策者不谈判的分工原则;参与标底的编制和审定人员、评标小组成员及相关当事人要接受统一安排,防止弄虚作假、“明标暗定”;不准事先组建评标小组,要在评标前采取随机抽签方法临时组建,防止贿赂评委操纵评标;对选聘的评委要进行资格审核,看是否有个人政治、业务素质不“达标”人员;评委平时不得对外公开自己的身份。二是审查招标单位编制的招标文件是否已经批准,是否按规定发布招标公告或发出招标邀请书,其内容是否合规、合法,是否与招标方式的相应规定一致。三是审查招标单位出售、分发的招标文件是否符合规定要求,是否组织投标单位勘察工程现场,解答疑难问题。

通过对招标投标程序审计可发现是否存在虚假招标。虚假招标是指项目建设单位为了达到单位或个人的目的,虽然通过招标程序发包给施工单位,但在招标过程中,通过与投标人串通、进行暗箱操作等手段,使招标程序只是流于形式,以蒙蔽有关部门的检查和项目管理部的监督,实际上达不到招标采购质优价廉的效果。或者干脆不招标,而是通过伪造招标材料等手段,制造招标的假象,以应付有关部门的检查和项目管理部的监督,实际已将工程直接发包给施工单位。

5.开标、评标及定标审计。

(1)开标审计。审查开标的程序是否符合相关法规的规定。一是审查招标单位是否当众组织开标,有无违反规定搞暗箱操作问题。二是审查开标时是否邀请所有投标人代表参加等。

(2)评标的审计。一是审查评委的来源、人数、组成是否符合要求,评标委员会成员与投标人是否有利害关系。二是审查评标是否规范,是否遵循了评标规则。审计人员可以通过审查评标记录观看评标现场录像来发现问题,并通过一些硬性参数来判定。

(3)定标的审计。定标审计主要是对经评审小组按照法律程序和评标的条件与标准,研究确定的中标单位与招标人履行承包施工合同订立之前的手续办理过程的审查。一是审查确定中标单位时限(一般为30日之内)是否超过规定时间。二是审查中标人是否按规定向招标人提交履约保证金。三是审查投标单位是否持中标通知书到招标管理部门办理审查复核、盖章及有关手续。

6.施工合同订立与履行的审计。

(1)施工合同的审计。一般地,建设工程合同审查项目的确定主要依据招标单位提供的招标文件中所附工程合同的有关条款。主要是对施工合同签订内容及过程的审计。一是审查是否按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同,招投标双方不得再订立背离合同实质性内容的其他协议。二是审查合同双方的权利和义务是否明确,合同条款的完整性和严谨性,合同条款与招标文件以及其他技术资料之间是否叙述一致,有无

相互矛盾或故意作假的现象,合同的合法性和有效性等。例如:某建设单位购置办公家具通过招投标确定的中标价为87万元,招标文件中未规定优惠让利的规定,而在签订合同时,甲方要求乙方按中标价让利5%作为合同报价,这就违背了项目招标投标的基本原则。

(2)合同变更的审计。一是审查合同变更的原因,以及是否存在合同变更的相关内部控制。二是审查合同变更程序执行的有效性及其索赔处理的真实性、合理性。三是审查合同变更的原因以及变更对成本、工期及其他合同条款的影响的处理是否合理。四是审查合同变更后的文件处理工作,有无影响合同继续生效的漏洞。

(3)合同履行的审计。一是审查是否全面、真实地履行合同。二是审查合同履行中的差异及产生差异的原因。三是审查有无违约行为及其处理结果是否符合有关规定。中标人应当按合同约定履行义务,完成中标项目。中标人不得向他人转让中标项目,也不得将项目肢解转让。

(4)终止合同的审计。一是审查终止合同的报收和验收情况。二是审查最终合同费用及其支付情况。三是审查索赔与反索赔的合规性和合理性。四是审查合同资料的归档和保管,包括在合同签订、履行分析、跟踪监督以及合同变更、索赔等一系列资料的收集和保管是否完整。

三、几点启示

1.重视招投标审计工作,将其作为农业建设项目全过程审计的重要内容之一。通过招投标审计可节约农业建设资金,减少损失浪费。

2.招投标审计应采取事前或事中审计。目前,对农业建设项目招投标审计一般都在事后进行,当事后审计与签订的承包合同发生矛盾时,审计人员对于包死的单价或总价合同,原则上不能轻易改变,只能揭示问题,从而导致审计处理难,审计的制约性不强。因此,招投标审计最好在开标时介入,变事后审计为事前、事中审计。这样做一是能够及时发现问题及时改正;二是此时承包合同尚未签订,审计建议能够有效地得以落实。相对于合同而言,此时的审计相当于事前审计,减少了事后审计的被动性。

3.招投标审计应采用跟踪审计的方法。在承包合同签订之后,审计人员应注重审查招标人与投标人的合同履行情况,实施建设项目全过程审计监督。

4.进一步规范建筑市场,行之有效地约束招标投标行为,更好地发挥招标投标的积极作用,解决在招标投标过程存在的问题。

作者单位:中龙会计师事务所有限责任公司
(责任编辑:广大)