

如何做好科研经费财务审计

崔惠绒 鲍洋

(中国科学院光电研究院 北京 100094)

【摘要】本文在简单介绍科研经费财务审计的特点的基础上,着重分析了科研单位财务收支审计存在的一些制度性问题,然后从法律法规、预算编制、内部控制制度建设、资本管理、培养科研审计人才和经费自筹等方面提出加强科研单位科研经费财务审计的建议。

【关键词】科研经费审计 内部控制 预算编制 自筹经费

改革开放三十多年来,我国现代化建设取得巨大成就,国民经济快速发展,综合国力明显增强,科技水平不断提高,特别是近年来,为推动科技事业更好、更快地发展,国家对科研机构科研经费投入逐步加大。“十一五”期间国家科技财政投入从2006年年投入2000多亿元增长至2010年7000多亿元,“十二五”期间国家科技计划进一步加大投入力度。在科研经费投入稳步增长的同时,如何规范科研经费支出、做好科研经费财务审计已成为科研机构面临的重要工作之一。

一、科研经费财务审计概述

科研经费财务审计即对科研经费支出的合法、合规和合理性进行检查,一般包括中期财务审计和结题财务审计,审计内容涵盖了从立项预算批复到项目执行中涉及的各类经费支出,以及科研机构的财务核算与内部控制制度建设等。

中期财务审计一般在科研工作研发过程中实施,主要由项目主管部门(如科技部、科学院等)根据科研单位承担的科研项目的类别,分别委派专业机构(如科技部经费监管中心或有资质的会计师事务所)完成,以期对项目执行过程中的各类支出进行检查,对预算执行给予一定的监督指导。

结题财务审计一般在科研工作完成后实施,科研单位在研发工作完成后一定期限内,向项目主管部门提交验收申请,项目主管部门根据项目的类别,或聘请会计师事务所,或组成由专业人员参加的审计组进行结题财务审计或财务验收,对科研专项经费的各项支出给予审计认定。

二、科研经费财务审计中存在的问题

近年来,随着科研经费财务审计工作的深入开展,对科研经费财务核算与管理要求日益提高,但是,科研单位在财务核算和科研经费管理中或多或少还存在一些问题,给科研经费财务审计带来极大的风险。

1. 相关财经法规与科研工作不协调。为了加强科研经费管理,国家相关主管部门制定了财经法规政策,在一定程度上有效规范了科研经费的使用,也为财务审计提供了主要依据。但是,由于有关政策的制定分属于不同的主管部门,在实际执行中出现了相关财经法规与科研工作不协调的情况,严重地

影响了科研经费财务审计的效果。

这里以科研经费财务审计中预算科目与会计核算科目不一致为例。科研项目实行预算编制、预算执行、财务决算、审计验收的预算管理,2011年9月财政部、科技部联合发布《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》(财教[2011]434号),明确规定预算经费分为直接费用和间接费用,直接费用科目包括设备费、材料费、测试化验加工费、燃料动力费、差旅费、会议费、国际合作与交流费、出版/文献/信息传播/知识产权事务费、劳务费、专家咨询费和其他支出等。

然而,现阶段科研单位财务执行的《事业单位会计制度》中会计科目设置与科研项目预算科目设置并不太一致,给实际科研经费列支带来一些困扰,主要表现在:预算编制环节,科研人员采用预算科目体系;预算执行环节,财务人员采用会计科目体系;财务决算环节,财务人员和科研人员协同从会计科目体系重新分类到预算科目体系;财务审计环节,审计人员要反复地在预算科目体系和会计科目体系之间选择。若大型科研项目资金量较大,日常支出较多,在会计期间和期末经费支出凭证数量很多,则很难快速将会计科目支出对应到预算科目(如区分哪些属于文献信息费,哪些属于外协合同费),更难清楚地判定预算科目的超支与结余,很不利于科研经费的日常管理与结题财务审计。

2. 技术研究与管理相脱节,预算编制不科学,结题决算与批复预算不一致。科研单位科研工作一般包括科学技术研究、科研项目管理、财务管理三方面的工作。技术研究部门主要负责技术研发、实验研究等,科研管理部门主要负责项目立项、外协合同管理等,财务管理部门主要负责经费管理、会计核算等。由于科研项目具有专业性强、复杂程度高、研发周期长等特点,且科研项目管理实行的多是课题负责制,因此科研工作中形成的文件资料大都由科研人员负责。科研人员往往又因为专业背景的不同,对管理与财务知识缺乏了解,若再缺乏必要的沟通,就容易出现技术研究与管理相互脱节的状况。

目前大部分科研机构科研经费结题时都不同程度地存在实际支出与批复预算不一致的情况,究其原因,除了一般性的材料及设备涨价因素之外,更重要的原因是预算编制的科学性、合理性较差。在项目申请预算编制阶段,科研人员凭经验测算完成预算编制,财务人员未参与预算编制审核,致使预算编制不科学、不合理,失去了预算的严密性与严肃性。在项目立项预算执行阶段,科研单位扣除一定比例的管理费,除履行必要的审批手续外,其余经费的支出均由科研人员负责。科研人员缺乏应有的预算管理意识,日常经费支出中经常出现凭证资料不完备等现象。财务人员仅完成形式审查,不能发现并及时向科研人员反馈经费开支中存在的问题,这最终导致科研经费管理不规范,科目不明确,无法按照预算列支。在项目结束财务决算阶段,由于预算编制、预算执行过程中产生的一系列矛盾,在编制财务决算报表时,往往出现实际支出与批复预算不一致,不利于科研经费的财务审计。

3. 内部控制制度不健全,科研经费管理不规范。内部控制制度是一个既复杂又科学的系统,其着重于事中监督,是做好科研经费财务审计的有效方式之一。但实际工作中普遍存在未严格履行审批手续、未执行政府采购等情况,给科研经费财务审计带来很大的潜在风险。

以科研经费财务审计中涉及项目研发过程中的财务管理、审批、调整等相关内部控制为例。科研经费财务管理及会计核算工作不规范,专项资金未设专户存储、自筹资金未及足额到位;专项经费中列支预算外支出和不合理支出(如专家咨询费、劳务费超标准等),列支项目任务书研发周期外的各项支出;未严格履行审批手续、责任人不明确、政府采购不规范、大额经费支出(如大于50万元设备、材料、外协等支出)未严格按照相关法规要求组织招标或招标程序不规范;项目研发周期、批复预算等发生变化,需要调整,实际中未履行相关调整审批手续;项目资料档案管理不善,无法提供财务审计各项支出所需完整、有效的凭证材料等。

4. 科研经费购置资产管理不善。资产管理是科研单位最薄弱的环节,也是科研经费财务审计的重点之一。为了完成科研项目的研究任务,科研单位在提出项目申请时,往往将一部分资产编制在项目预算中。但由于科研单位科研项目多,且分别归属于不同的部门,再加上部分单位机制改革问题,中间环节衔接不好,导致资产管理不到位。

一是重复购置现象严重,资产利用率低。由于科研经费分属于不同部门、不同课题,即使研究内容有一定的相关性,但为了保证各自的研发进度,不具备共享条件,各项目组仍要另行购置。各课题组相互之间缺乏有效地合作机制,难以实现资源共享,导致重复购置。二是没有建立完善的资产管理制度,导致资产管理混乱。建立完善的资产管理制度能够明确资产在购置、使用、维护、处置等方面的程序方法规范、合理,防止资产损坏或流失。三是缺乏有效的资产管理监控机制。一般而言,科研经费购置的资产具有一定的通用性,项目完成后,其仍具有使用价值可以继续为其他课题服务,然而这些资产却往往很少被利用或闲置不用。再者,课题组在研发工作中购

置的资产一般由科研人员保管使用,而科研人员资产管理意识淡薄,在其岗位调动时,常常未办理交接手续,物随人走,使得资产账有实无、账无实有现象普遍存在,很难保证资产的完整性和安全性。

5. 缺乏复合型审计人才。近年来,高水平、高素质的专业审计人员不断增加,但审计人员的知识结构单一,且大多数以财会专业为主,缺乏必要的评价科研支出的意识、知识及技术技能。在科研经费财务审计中,除国家相关的财经法规外,项目的任务书、预算书、技术开发合同、设备/材料采购合同等也是审计的重要依据,审计人员也应该看得懂。然而,由于研发工作具有很强的专业性,其经费支出涵盖了光、机、电、算等多个领域,其中与技术相关的内容往往超出审计人员的专业范畴,审计人员只能依据预算书明细,逐一比对,对科研经费的支出进行形式审计,而无法与科研人员进行深层次的沟通交流,不能满足科研经费财务审计的需要。

6. 自筹经费不到位,影响科研经费财务决算。自筹经费作为科研经费的一部分,是指国家科技计划专项经费以外的各种资金,包括其他财政拨款、从承担单位获得的资助以及从其他渠道获得的捐助。科研单位在申请项目时,除专项经费外,往往还配套一定的自筹经费,然而在项目实施中往往因财政困难,自筹经费到位晚或不足,或无法落实,或多头冲抵,最终导致无法顺利执行批复预算,直接影响科研项目研究进度和科研经费的财务决算。

三、做好科研经费财务审计的建议

1. 完善内部控制制度建设,加强科研经费科学规范化管理。完善科研单位的内部控制制度建设与规范科研经费的财务管理是做好科研经费财务审计的根本之策。财务审计的根本目的是提高科研经费的使用效益,只有完善的制度以及科学规范的管理才能使科研经费得到有效的控制与使用。科研单位应根据相关财政法规,结合自身实际情况,制定有关管理制度,加强财务管理、加强审批流程、加强合同管理。

(1)加强财务管理。要做到:规范财务核算,按规定设置专项专户独立核算科研经费,实行专款专用;建立健全会计核算体系,会计科目设置既要符合国家有关财会制度的规定,又要结合项目批复预算,相应增设科目级次,以达到科研经费财务审计的要求;建设信息化财务管理平台,方便科研人员查询资金使用情况,提高工作效率。

(2)加强审批流程。明确科研经费各级管理人员的职责和权限。对于周期较长、金额较大的支出要严格审批,应由院领导、主管院领导、财务部门负责人、科研/资产负责人、项目负责人、具体办事人员等六方签字确认;对于周期较短、金额较少的支出,流程可适当予以简化。

(3)加强合同管理。项目组研发工作中签订的材料/设备/外协合同不仅是财务审计的主要依据,而且直接制约着研发工作的质量、进度和效益。在签订合同时,应尽可能详细、明确地规定合同价款、预付款、进度、违约责任等,保证合同的有效控制,严把合同履行关。

2. 注重预算编制科学性,加强预算执行规范性,推动结

题预决算一致性。预算编制的科学性、预算执行的规范性、结题预决算的一致性是做科研经费财务审计的关键。项目主管部门的批复预算是科研经费财务审计最重要的依据,预算的重要性显而易见。科学地编制预算能够有效规范预算的执行,规范地执行预算方能保证结题预决算的一致性。

预算编制是做好财务审计的基础。在项目申请预算编制阶段,项目组从专业技术角度确定项目研发任务目标,制定基本预算,财务部门应根据国家相关政策法规从财务角度提出指导性的修改意见。虽然项目预算很难全面覆盖科研工作的整个过程,但也要根据研发技术路线,制定科学、合理的项目预算,保证项目的各项支出都能体现在预算中,以充分发挥科研经费预算控制费用的效应。

预算执行是做好财务审计的关键。在项目立项预算执行阶段,财务部门要安排专人负责项目经费并跟踪服务,充分发挥财务人员的事前管理监督作用,支持科研人员更专注地做好科研工作。同时在预算执行中遇到需要调整的事项时,财务人员应指导科研人员编制预算调整报告,并及时向上级主管部门申请调整预算。

另外,为了促进项目结题财务预决算与预算的一致性,建议科研单位聘请有关专家组成预算评审组,负责编制预算、调整预算的审查工作。通过专家对技术方案的分析与预测,不仅可以调整不经济、不合理的因素,而且能使项目各项预算控制更加完整、科学、合理。

3. 完善资产管理制度,强化资产管理监控。完善资产管理制度与强化资产管理监控是做好科研经费财务审计的重点。加强资产的管理与监控,科研单位首先要从思想上高度重视,逐步完善资产购置的评审论证与政府采购工作,建立资产登记制度与清查制度,建立资产共享平台等。

加强大额资产购置专家评审论证与政府采购工作。即使是立项批复的资产,也要做好资产购置的必要性论证,减少重复购置和低效购置,对于大额资产购置一定严格按照国家采购相关规定执行,加强竞争性谈判、单一来源采购、询价、邀标、公开招投标等政策执行的规范化。

建立资产登记与清查制度。建立完整的资产账册,及时做好资产增减登记,科研人员工作变动后,应及时办理变更登记,对报废毁损的资产应及时进行账务处理。同时,随着科研工作的深入开展,资产数量不断增加,应建立定期的清查制度,核定账实是否相符。

建立资产共享平台。有条件的单位要建立一定区域内的资产共享平台,统一保管、使用和维护,做到资源共享,减少或避免重复购置。特别针对使用效率低的资产,应派专人负责,合理配置资源、统筹调配,最大限度地发挥其价值。

4. 加强科研经费内部财务审计,培养科研型审计人才。加强科研经费内部财务审计,培养科研型审计人才是做好科研经费财务审计的长效之计。针对当前大多数科研机构不注重科研经费管理、财务审计问题多甚至无法正常结题的现状,建立科研经费内部财务审计制度与培养科研型审计人才,对从立项到结题的全过程经费使用进行指导并监控,对每一个

科研机构的长远发展显得尤为重要。

科研单位应将内部财务审计纳入年度工作计划,针对本单位承担的科研项目的特点,以定期检查或不定期抽查的形式,检查经费使用情况,分析研究、揭示其存在的问题并督促整改,保障科研经费的合理公正使用。内部财务审计包括审查科研经费预算管理情况(审查项目立项及审批情况、项目组织管理情况、财务管理和会计核算情况)、审查经费到位/转拨进度和强度情况(审查经费实际到位/转拨数额是否与计划相一致,到位/转拨是否及时到位)、审查经费使用管理情况(审查有关研制与管理的内部控制制度与审批制度;审查原始凭证的真实性、审查外协合同的管理制度及制度的遵循情况、审查政府采购的执行情况;审查劳务费/专家咨询费等各项支出的开支范围与标准的合规性)等。

科研型审计人才的培养与内部财务审计同等重要,项目组必须设立专职专岗科研审计人员,要求其既要具备一定的工程专业技术知识,又能充分熟悉各类财经法规政策。一方面,针对科研人员经费管理意识薄弱,在预算执行阶段,科研审计人员能够将国家各项政策的各种规定灵活应用于日常科研工作,科学、合理地指导预算经费开支。另一方面,针对复合型审计人才的缺乏,在现场审计阶段,科研审计人员可以有效地与审计人员协调沟通,协同完成科研经费财务审计。科研单位要重视科研型审计人才的培养,逐步加强科研技术与经费管理的融通,改进和提高科研经费财务审计工作水平。

5. 切实做好自筹经费的落实与核算。作为科研经费不可或缺的一部分,自筹经费的落实与核算也是科研经费财务审计的一个重要组成部分。从近几年科研经费财务审计情况来看,自筹经费的落实已成为科研项目实施中突出的问题,科研单位既要量力而行又要多方筹措,保证科研项目顺利进行。

在项目申请阶段,科研单位就要根据本单位的自有资金实力,合理安排项目自筹经费,保证项目自筹经费按时足额到位,按进度完成项目任务。同时科研单位也要多方面筹集资金,通过招商引资、企业合作、转让技术专利等,来落实自筹经费,并要规范管理,提高经费使用效率。

四、结束语

做好科研经费财务审计工作是保障科研经费合规使用、推进科研项目顺利实施的关键。科研单位应在总结经验的基础上,不断加强科研经费财务管理,积极探索有效的监控措施,建立科学完善的内部控制制度,充分发挥内部审计的作用,积极做好科研经费财务审计,推动科学研究工作稳步发展。

主要参考文献

1. 石勉.对科研机构科研财务管理和审计的探讨.经济师,2010;10
2. 曹兆奎.浅谈科研单位如何加强会计监督.中国乡镇企业会计,2012;2
3. 孙思惟,林琴珍.高校科研经费财务管理探析.商业会计,2012;3
4. 陆凯.财政科技资金绩效审计的难点和审计方法探讨.工业审计与会计,2011;6