

行政事业单位政府采购制度问题研究

赵春燕

(阿拉善右旗纪委监委数据中心, 内蒙古 阿拉善 737300)

摘要:在行政事业单位在发展的过程中,为了更好地保证资产安全,需要严格地执行采购制度,按照国家规定要求来对采购流程进行规范,并加强政府采购预算编制工作,并重视对政府采购机制进行优化改进,从而确保政府采购制度的落实效果。本文政府采购的特征提出了目前在其采购制度中存在问题,并以提升采购管理水平为目的,提出了对其制度进行完善的策略,以此来避免在政府采购中资金浪费的情况出现。

关键词:行政事业单位;政府采购;采购制度;预算管理

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.14.022

1 引言

对于行政事业单位政府采购,其需要按照审批的文件来对采购项目进行确认,之后按照所提供的目录明确在政府采购中的各项标准要求,并根据采购细则及市场情况进行预算编制,使政府采购能够依据预算编制来执行各项采购环节。而以目前政府采购的情况来看,其所受影响因素较多,再加上固化政府采购机制使采购制度中存有许多不足及需要改进的部分,因此需要结合实际来对其进行科学地优化,并加强对政府采购的管理,以此来使采购活动能够有效地贴合预期效果,使财政资金能够得到高效利用。

2 行政事业单位政府采购的概念

第一,我国政府采购主体(采购人)的范围为依法进行政府采购的国家机关、团体组织、具有中国特色的事业单位。

第二,在政府采购中所使用的资金属于财政性资金,包括财政预算资金和纳入财政管理的其他资金。

第三,政府采购项目的范围是纳入集中采购目录中或限额标准以上的项目。

第四,采购对象范围不仅包括一般意义上的货物,还涵盖同益增长的服务需求和工程建筑。对于采购项目中含有不用类别采购对象的情况,应当将占项目资金比例最高的采购对象认定为该项目类型。

3 行政事业单位政府采购的内容及特征

3.1 行政事业单位政府采购的内容

政府采购不仅是指具体的采购过程,而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称,是一种对公共采购管理的制度。完善、合理的行政事业单位采购可以对社会资源有效利用,提高行政事业单位财政资金的利用效果,因而其也是财政支出管理的一个重要环节。行政事业单位政府采购的主体是政府,这也使其表现出了非常大的购买力,考虑到政府采购在实际中具备了调节经济的效果,因此可以根据现有政策、行政事业单位需求及经济发展情况来选择采购方式。

3.2 行政事业单位政府采购的特征

第一,在政府采购中其主体的特定性,政府采购的采购人是使用国家财政资金运作的公共支出单位。

第二,在政府采购中所使用资金的公共性,上文提到了其属于财政性资金,因此在资金的来源上主要是依法收取的费用,同时也包含行政事业单位在职责履行中所获得的收入,其构成的公共性质是政府采购资金的重要特征。

第三,在政府采购中的非盈利性,根据相关规定要求,在政府采购中,其各个采购项目及采购物品都是提供给政府部门或社会公众来进行使用,这也使得其在实际中不具备盈利性的特征,所有采购项目的非盈利性特点使得其在实际中不具备获利目的。

第四,在政府采购中的政策导向性,政府采购的服务对象是主要为国家部门,因此在采购项目上需要保证其各项内容都遵循国家规定要求,并对最新的政策进行了解,避免在实际采购过程中出现违规行为,同时应做到尽量节约资金支出,并使资金利用价值最大化,如在经济发展较为缓慢的时期,则可以通过增加采购的方式来推动经济回暖。

第五,在政府采购中的影响性,一般情况下行政事业单位在政府采购中其都有着规模大的特征,其大量的资金支出投入到市场中会为社会发展带来极大的影响,这也是为何政府采购能够对经济进行协调的因素,因此在政府采购中需要关注其规模的影响力。

第六,在政府采购中的公开性,政府采购所涉及的资金量极大,其关系着国家资产的安全,因此要求在政府采购中充分地体现出公开的要求,政府采购项目需要以公开、竞争为基础来落实,并由全社会对政府采购进行监督,以此来避免在采购中出现腐败问题。

4 行政事业单位政府采购的要求

第一,对政府采购程序进行控制,对于行政事业单位来说,政府采购与单位资产安全有着重要的联系,因此需要对政府采购进行管控,以标准化、规范化为基准来对政府采购进行全过程管理,其最主要的目的就是为了保证采购活动

能够按照规定程序来进行,以相关法律为基础来落实政府采购项目,减少在采购过程中的风险,而这也是保证采购效益的重要基础,避免在采购中留有问題。

第二,重视政府采购的效益,根据政府采购的特点来看,其在实际中具备一定的调节经济的作用,同时也关乎着国有资产的利用率,因此在政府采购中也需要重点关注采购效益,在实际中依据法律法规对政府采购的环节进行管控监督,并了解采购市场行情及发展情况,加强对采购预算的编制及采购项目的审核,并对采购过程进行监督管理,以此来保证政府采购效益。

第三,加强对采购项目的组织协调,依据法律法规明确政府采购的程序标准,结合政府采购项目实际情况进行组织协调,并对采购过程进行全面记录,对采购过程所产生的资料、档案、合同、票据等全面地记录、收集、管理,以此来为招标采购追溯提供材料,并使政府采购项目有序进行,提升采购效率。

5 行政事业单位政府采购制度的问题研究

5.1 采购制度体系不够健全

第一,政府采购制度不够细化,目前许多行政事业单位所采用的政府采购制度是以固定化模板进行制定的,或是对固有的采购制度进行沿用,在实际中未针对行政事业单位的运营性质、采购特征来进行采购制度的细化完善,使得其在实际中虽然有许多的原则规定,但在采购工作执行中可以参考的细则较少,使采购中许多工作界定较为模糊。

第二,政府采购配套法则较少,根据行政事业单位现行的政府采购制度内容来看,其在实际中有许多明令禁止的内容,但对于采购工作相应的配套法则却较少,这种情况使得在政府采购中一些环节存在着制度僵化的情况,未能根据行政事业单位的采购需求来进行灵活调整,虽然现行政府采购制度对采购行为进行了规范,但在采购活动中可以使用的规则却较少,这种情况会在一定程度上影响政府采购的实行效果。

5.2 采购部门设置不够合理

第一,不利于采购工作的监管,目前一些行政事业单位在实际中因人员编制及制度不够明确并未设置专门的采购部门,政府采购主要是由财务部门兼管,此种情况使得在行政事业单位内部对于政府采购存有着“管采不分离”的情况,而财务部门因职责兼顾及人员交叉等因素的影响存有着对政府采购无法进行有效监管的要求。

第二,不利于采购项目的落实,部分行政事业单位在实际中具有较强的专业性,这也使得其在物资的采购上存有着品类繁杂,并且还有一些特殊性、技术性的要求,因此在政府采购中,若是没有专业的部门来开展各项工作,则容易出现对采购物品质量把控不过关的情况。

第三,监督工作不够独立性,在行政事业单位中,内部监督部门没有单独设置。内部监督部门有的在财务部门设置,也有的在其他职能部门设置,缺乏监督应有的独立性,

未能有效地履行内部监督的职责。对于内部监督部门与财务部门在一起的单位,开展工作缺乏专业性,难以做到严格检查、正确评价,并如实向上级报告政府采购活动中的不足或违规之处。

5.3 采购预算不够科学

第一,根据国家规定要求,对于政府采购预算需要经由人大常委会进行审议,一般情况下在审议通过后才会进行下达,而这种情况也使得在行政事业单位中因时间差的情况,导致在政府采购预算未被批复前其采购项目没有可执行的采购标准,若是出现急需采购的项目或遇到特殊的采购需求,则导致在实际采购工作中存有着较强的随意性,没有完善的标准及规定对采购行为管控,使得在预算编制中其项目执行不够规范,而这会对行政事业单位单位政府采购预算造成影响。

第二,预算编制不够准确,在行政事业单位政府采购预算编制的过程中,许多采购项目都存有着追加预算的情况,追加预算也反映出了在实际中预算编制不够准确、完整的问题,因追加项目过多使得采购管理与预算脱节的情况出现,导致采购预算在实际中其没有足够的约束力。并且在一些行政事业单位中,采购预算与部门预算分别是分别开展的,其由各方独立完成布置、编制、上报,这种情况导致二者出现脱节现象未能够进行同步编制,进而影响政府采购预算的整体编制。

第三,预算调整程序不够规范,目前在政府采购中针对其所存有的追加、追减、调整情况没有明确的规定来对其各项程序进行指导,这也使得在政府采购执行的过程中存有着与预算编制脱节的情况,在实际的采购中预算的调整未能即时进行体现,最为常见的现象就是在政府采购根据采购指标来追加采购资金,但未能够在采购预算中进行追加,从而在政府采购预算审批中出现预算与实际采购资金差距过大的现象。

6 行政事业单位政府采购制度问题的优化策略

6.1 健全采购制度体系

对于行政事业单位来说,在其政府采购中应建立起长效的制度体系来对其各项工作进行全面指导,以此来确保在采购工作实际执行的过程中各个环节都可以做到有据可依。

第一,对采购制度基础内容进行完善,对于采购制度需要以《中华人民共和国政府采购法》为基础,结合行政事业单位的政府采购特点来架构起适用的管理体系,并对政府采购规章制度中的条款进行明确。目前在政府采购制度的制定中,其需要包括以下基础性内容:行政事业单位政府采购机构的设置;行政事业单位政府采购预算的编制;行政事业单位政府采购方案的制定;行政事业单位政府采购方式的选择;行政事业单位政府采购合同的签订;行政事业单位政府采购项目的验收;行政事业单位政府采购项目的付款;行政事业单位政府采购过程的控制。

第二,政府采购制度的全面细化,行政事业单位应以单位情况及部门设置来确定在实际中需要注意的细则,并且考虑到政府采购工作的特征,应在相关法律法规的基础上制定可使用的制度条款,以此来使采购制度能够配套实际采购工作的执行。通过对政府采购细则进行明确的方式来保证在采购活动中可以对各个环节抓到实处,强化政府采购制度对采购行为的规范及指导效果。

6.2 设置政府采购管理组织

行政事业单位政府采购管理的组织机构设置不能一概而论,需要结合单位自身特点,科学设置。对于行政事业单位而言,组织机构的设置决定于三个因素:采购专业度、采购复杂度和采购人能力。采购专业度决定着采购过程所需的专业支撑程度,因而对相关技术支撑机构的设置起决定性作用;采购复杂度则决定着采购过程所需的综合管理控制程度,因而对专门的采购管理控制机构的设置起决定性作用;采购人能力则是表示采购者在专业支撑和综合管理方面最大能力的因素,决定着采购者所能执行和控制的采购项目的专业性限制和复杂程度限制,因而对该单位采购相关工作的外包决策起着决定性的作用。

6.3 加强政府采购编制工作

严格进行预算编制可以对政府采购行为进行约束,因此应以政府采购特征及现行规定来对其预算编制进行优化,提升预算的精准性。一要结合行政事业单位的实际采购指标及过往采购信息,结合所需采购品类的类型及市场情况,科学地进行政府采购预算的编制,确保预算编制的科学合理,并把政府采购预算、资产配置和资金支出预算进行统一协调,严把预算编制关;二要加强预算审核,完善政府采购预算的编制与审核流程,对各个流程点进行严格审核,细化每个环节的审核,对不符合要求的政府采购预算编报要进行纠正;三要严格预算执行,增强预算约束力,针对实际采购过程中与政府采购预算存在不一致的情况,强化政府采购信息化建设,使得部门预算系统与政府采购管理系统和财政大平台的资金支付管理系统能做到相互牵制,各单位严格执行政府采购预算,对政府采购预算执行进行动态化管理,及时监控政府采购预算执行情况和执行进度。

6.4 加强政府采购程序的管理

在行政事业单位中通过政府采购管理工作的开展来对其各项程序进行严格的规范及控制,有利于提升政府采购的质量与水平,因此需要重视发挥出管理工作对政府采购执行的作用。为此需要严格遵循规定的政府采购程序来落实各个项目,并加强过程管理来保证采购质量,其主要包括:第一,确定采购需求;第二,编制政府采购预算和实施计划;第三,制定采购方案政府采购责任;第四,组织采购;第五,确定中标或成交结果;第六,签订采购合同;第七,验收;第八,付款;第九,质疑的处理;第十,统计信息编报;第十一,政府采购文件的归档和管理。

6.5 建立政府采购的监督控制体系

第一,进行采购风险的防控,目前在政府采购中,其风险因子的发生主要集中在预算、采购、交付使用这三个阶段,因此需要了解其所存有的风险点,并结合风险预控机制来对采购活动中的风险因子进行规避,在政府采购管理中需要结合采购指标、单位资产、政策要求、市场环境等来分析政府采购所面对的风险因素,并对识别及判断其风险类型、风险等级、影响程度,及时针对政府采购风险情况进行重点控制,注意对风险点进行排查、评估、监测,并采取规避措施进行处理。

第二,进行采购的监督控制,首先对于政府采购中其各个环节应以实际工作要求来配置岗位,并对相应岗位的具体权责进行明确,以明确的权责划分来保证政府采购责任的有效落实;其次需要对政府采购依据进行确认,保证各个项目都合理合法,从而在使政府采购项目能够按照审批程序得到落实;最后制定明晰的采购过程与项目验收的流程及监督措施,规定选择供应商的原则、确定采购方式的标准、签订采购合同的要求、验收项目的合格条件。

7 结束语

行政事业单位政府采购所涉及内容及规定较多,因此在实际中需要依据法律法规来对政府采购过程进行全面的管控,保证在政府采购中其可以更为高效地进行预算的编制及执行,并加强对采购过程的监督,及时对采购中的风险进行防控,保证国有资产的安全。以上简单分析了行政事业单位政府采购的特点,从而了解其对采购效益所产生的影响,因此需要采用全过程管理的方式来为政府采购效益最大化提供保障。上文从采购的方案、管理、评估等方面提出了在实际中所需注意的要点、要求,以此来强化政府采购的开展效果。同时对于政府采购还需结合实际来对其管理体系不断进行优化、完善及创新,通过加强管理的方式来使采购效益得到提升。

参考文献

- [1]朱艳.浅析行政事业单位政府采购内部控制建设[J].投资与创业,2021(18):103-105.
- [2]杨延翠.公益性事业单位内部控制建设现状与改进思路[J].大众投资指南,2021(15):62-63.
- [3]龙佳.行政事业单位会计风险防范及其控制[J].大众投资指南,2021(15):116-117.
- [4]贾春园.浅谈高校政府采购内部控制管理[J].市场周刊·理论版,2021(46):0038-0039.
- [5]许与可.新常态下高职院校政府采购业务内部控制实现路径探析——基于PDCA循环理论的视角[J].金融文坛,2021(5):0345-0347.

作者简介:赵春燕(1976-),女,籍贯:甘肃省民勤县,大专,职称:中级会计师,研究方向:行政事业单位财务管理及政府会计。