

财务管理视角下高职院校政府采购问题及其对策

李娇萍

(湖南铁路科技职业技术学院, 湖南 株洲 412006)

[摘要]高职院校作为财政性资金重点保障对象,其资金使用效率受到广泛关注。高职院校资金使用集中在两个方面:一是人员经费,二是政府采购支出。因政府采购支出涉及内容多、资金量大,高职院校要在财务管理过程中加强对政府采购事项与经费支出的关注。文章以高职院校政府采购工作为研究对象,总结财务管理视角下高职院校政府采购存在的问题,分析隐藏在问题背后的原因,并从多个方面提出解决高职院校政府采购问题的对策,以供参考。

[关键词]财务管理;高职院校;政府采购

doi: 10.3969/j.issn.1673-0194.2024.20.043

[中图分类号] G475 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0194(2024)20-0131-03

0 引言

2023年,我国一般公共预算中的教育支出为42166亿元,占15.3%,排各项支出之首。2023年,全国共有高等学校3074所,其中高职(专科)学校1547所,占50.33%。高职院校是财政资金投入的重点院校,其资金使用规范性与有效性受到社会的广泛关注。2018年11月,中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过了《深化政府采购制度改革方案》,其中强调落实采购人主体责任。由此,各级政府部门建立的电子采购平台纷纷上线。新的政府采购手段出现,加之高职院校采购具有数量多、事项复杂、资金量大等特点,使得高职院校越来越重视政府采购管理。目前,政府采购管理成为高职院校提升管理水平的重点领域。

1 财务管理视角下高职院校政府采购中存在的问题

1.1 预算编制缺乏精准性,实践可操作性不足

高职院校的预算作为财政预算的重要组成部分,需要取得财政部门批复后才能执行。政府采购需要在确定资金来源后进行,因此,预算编制的及时性与准确性对政府采购的执行有重大影响^[1]。高职院校的预算时效性强,但预算编制工作安排较晚,导致采购需求论证受时间限制而无法充分开展,采购事项的

必要性、预算金额的合理性无从保障。同时,因缺乏与采购需求部门的充分沟通,采购预算在执行过程中矛盾不断、困难重重^[1]。

1.2 资产采购流程不合理,存在“信息孤岛”

高职院校资产种类多、数量大,受合并、搬迁等影响,存量资产盘点与管理一直是重点与难点。现有资产数量、状态、存放地点等资产信息模糊,无法充分了解资产需求部门购置资产的合理性,采购部门本着“老好人”的姿态办事,凡是有申请,领导有签字,一律照单采办,导致资产重复采购,资产使用率偏低。另外,高职院校各部门虽已基本实现信息化办公,但由于各系统独立运行,“信息孤岛”现象仍旧存在,无法实现信息的有效共享,使资产采购与资产管理脱节,进而影响资产采购的效率。

1.3 采购人员专业能力欠缺,采购需求表述不明晰

高职院校承担了人才培养、科学研究、服务社会 and 文化传承四大任务,其采购与国家行政机关的采购相比,具有经费来源广、采购项目多、工作量大、专业性强、时效性强等特点^[2]。高职院校政府采购部门对外需要汇报采购事项的资金来源,对内需要审核或编制采购需求清单,明晰采购目标,因此需要了解与政府采购有关的法律法规,能清楚表达采购需求,掌握相关的财务知识,这些都是采购专职人员的必备技能。但目前大部分高职院校并未把采购岗位作为专业技术岗位进行管理,在选人用人方面对其专业胜任能力考虑不足。同时,高职院校为了培养学生毕业即就业的能力,在实训设备方面投资大,但因实训设备专业性

[收稿日期] 2024-04-22

[基金项目] 湖南省教育科学“十四五”规划2023年教育财建研究专项项目“‘数字政府’建设背景下高职院校政府采购内控制度创新研究”(XJK23BCJ034)。

[作者简介] 李娇萍(1990—),女,湖南郴州人,硕士,会计师,主要研究方向:财务管理、财务信息化建设。

强,采购申请人对所需设备型号、规格、材质等不甚了解,导致采购需求表述不明晰,时常出现所采非所需的尴尬情况。

1.4 未实现采购全流程管理,绩效评价体系亟待建立

2022年,国务院印发了《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》,指出数字技术将极大地改变采购交易的方式及其制度,使采购人与供应商之间的关系发生变化^[3]。随着数字化政府采购进程的不断推进,政府采购平台涵盖的内容不断增加。但目前,高职院校的政府采购信息化建设主要集中在采购执行环节,对采购前的项目论证、采购完成后的项目验收和供应商评价等的关注不够,不利于采购事项全流程管理。另外,部分高职院校对政府采购绩效管理不够重视,缺乏科学的绩效评价指标,甚至一些高职院校未建立绩效评价体系。

2 高职院校政府采购问题的产生原因

2.1 时间紧迫,计划制订得不周详

高职院校普遍未建立政府采购预算项目库,政府采购预算通常根据上级主管部门通知进行编制,预算编制周期为七天左右。高职院校内设部门多,汇报线长,受预算编制时间限制,长汇报线导致预算编制过程中无法从下至上收集各部门采购需求信息,更无力事前论证预算项目,从而导致预算编制粗糙,预算执行控制力差,周而复始形成恶性循环。受国家政策和自身特点限制高职院校,政府采购事项流程多,程序烦琐且周期长^[1]。高职院校由于缺乏事前计划、事中把控、事后总结,导致采购事项无法在当年完成资金支付,造成当年预算执行不到位。

2.2 制度执行不到位,管理机制存在漏洞

2015年12月,财政部印发了《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(财会〔2015〕24号),要求各行政事业单位盘清“家底”,梳理业务流程,加快内部控制制度的建立与完善^[4]。内部控制制度加速建设期间,虽然各高职院校盘点了现有资产,但由于信息化管理水平有限,资产盘点不彻底,现有资产变动管理不到位,新增资产管理不合理,导致政府采购申请事项的必要性无法论证,存量资产盘活率低。另外,高职院校内部各部门未实现数据信息共享,无法实现资产与人事信息联动,以及资产与财务数据联动,造成管理漏洞较大。

2.3 岗位聘任条件模糊,采购内容复杂

由于政府采购规范化管理不断加强,各高职院校纷纷建立采购专职部门,但因对采购事项的专业认知不够,在选聘采购专业人才方面未明确岗位任职资格

与条件,一般由普通教职工担任。政府采购事项政策性强,规范性流程多,在不熟知采购政策的情况下,易导致采购流程推进缓慢、风险高、预算执行率低等状况。另外,政府采购与资产管理密不可分,采购专员需要熟悉与资产管理有关的财务知识,避免出现财务数据与资产数据不匹配的情况。高职院校采购需求主体包含学生、教学部门、教辅部门、行政管理部门、后勤部门等,采购事项涉及面广且复杂,采购的有效执行需要深入了解需求部门特点,这对采购专员的业务能力提出了挑战。

2.4 采购事项专业性强,采购过程依赖性强

目前,高职院校主要委托中介机构实施采购,对第三方机构的过度依赖导致有效监管缺失。高职院校以培养高水平应用型人才为目标,所采购的物品专业性强。为了提升采购效率,限额以上或内容多且复杂的采购事项一般委托中介机构负责,甚至一并委托中介机构组织验收。中介机构擅长的是采购流程的规范性管理,但对学校业务和专业设备参数不甚了解,极易导致采购事项执行效果不佳。同时,聘请中介机构组织验收增加了寻租风险。

3 高职院校政府采购问题的对策

3.1 创新项目库管理机制,探索线上论证新模式

高职院校因其自身特点,采购计划变动性大,采购耗时长。为了加强采购预算资金管理,高职院校应建立政府采购项目库,凡是通过论证的采购事项,一律纳入项目库进行管理,并根据采购事项的性质将项目库划分为常规项目库与专项项目库。由于高职院校采购事项受政策影响大,其可以成立临时项目库,以储备突发的临时性项目。项目入库工作在政府采购预算编制前完成,专项项目根据重要性划分项目星级。编制政府采购预算时,常规项目一律纳入预算管理,专项项目按照星级从高到低选择性纳入预算管理,临时项目因自带政策性,一般在纳入项目库的同时纳入预算管理。为了增强政府采购预算项目的可执行性,高职院校可每半年重估一次项目星级,或在增加突发的临时项目时重新评估专项项目星级,以根据实际情况更新政府采购项目库。项目库按年度进行清理,常规项目库一般不变动,专项项目库根据年度工作计划调整,临时项目库中发生频次高的项目转到专项项目库,其他临时性项目清除。目前,受时间、地域与专业性限制,高职院校政府采购项目论证不充分,而政府采购事项的执行不仅要着眼于预算,更要着眼于论证,因此强化政府采购项目论证迫在眉睫。为了充分利用现有资源,高职院校可以在现有政府采购平台上增加论证专栏,将

供应商、评审专家纳入论证专栏。同时,为了方便邀请校外专家参与论证,高职院校可授权单位自主添加专家,并增加专栏采购项目分类,增强平台可操作性。论证完成后,可按照论证结果形成初步项目库,并导出项目库,在打印项目库资料时,设置“论证通过”“论证不通过”水印,以明确项目论证结果。在政府采购平台各功能持续优化的情况下,可将政府采购项目库与政府采购预算纳入该平台进行管理,并实现政府采购平台与预算管理平台的有机对接。

3.2 加强资产精细化管理,实现政府采购信息共享

采购管理立足于资产管理,高职院校提升政府采购管理水平的关键是强化资产管理。高职院校应盘清“家底”,按照资产使用状态将资产分为在用、备用、闲置。在用资产落实到各部门、岗位,实行岗位负责制;备用资产按照类别、型号、用途登记入库,以备随时使用;闲置资产按照可使用程度登记入库,及时清理无法使用的资产。高职院校采购部门在处理采购申请时,应查询备用资产或闲置资产库,坚持做到能调不买。要加强政府采购信息共享,充分抓住政府采购数字化转型的契机,重点解决当下政府采购存在的各种问题,如协调不到位、数据割裂、“信息孤岛”等^[5]。政府采购工作不是一项独立的工作,其涉及人事信息、财务数据等。因此,高职院校要做好人力资源管理系统、资产管理系统、财务管理系统与政府采购平台的对接,实现数据共享、信息联动,以做到人随事动、资随人动,有效落实岗位责任制。在条件允许的情况下,可推行“一校网”,实现全域信息共享,彻底打破“信息孤岛”。

3.3 建立健全采购制度,实行采购专员制

政府采购事项的政策性强、程序烦琐、专业程度高,为了增强采购事项的可执行性,高职院校应加强制度建设,制定采购控制清单,以流程图的形式明确采购流程。目前,高职院校政府采购执行中因采购需求不明晰,导致采购效果不佳的情况时有发生。为了提高采购需求的明晰程度,高职院校应落实二级采购员管理模式,由需求部门采购员提出采购申请和采购需求,采购部门采购专员审核采购申请和采购需求。在采购需求清单编制过程中,可以运用人工智能(Artificial Intelligence, AI)技术的智能算法,结合线上论证方式,提出清晰、明确的购置需求,实现所购即所需。另外,高职院校政府采购事项政策性强,且与资产管理、财务管理紧密相连,要求从业人员既要有政策敏锐性,又要掌握一定的财务知识。因此,高职院

校可以实行采购专员制,确保采购人员具备所需的知识能力。采购专员的岗位类型可以划定为专业技术岗位,高职院校要明确岗位任职条件。采购专员入职后应定期、不定期参加业务培训,以此不断提高自身的综合能力。

3.4 构建全方位采购监督体系,建立客观的绩效评价体系

目前,高职院校在政府采购过程中关注的重点是采购执行环节,对采购后的监督管理不够重视。为了实现全流程管理,高职院校应增加采购验收环节,将验收情况、资金支付情况上传至政府采购平台中,实现全流程可视化管理。为了强化监督管理,在政府采购过程中,审计部门或财务部门负责采购项目论证,采购部门负责采购执行,最后由采购部门会同审计、财务、需求部门一同开展项目验收,涉及专业性强的项目可邀请校外专家参与验收工作。近年来,政府采购支出在高职院校支出总额中的占比不断攀升,是实现高职院校发展目标的重要资金构成,因此,强化政府采购的绩效管理成为重点。高职院校应建立全过程、全覆盖的政府采购绩效评价体系,切实做到“花钱必问效、无效必问责”,提升政府采购绩效管理。高职院校可从主管部门、采购人、供应商3个维度建立政府采购绩效评价体系。在评价指标设置方面,可以设置采购产出指标、效益指标、满意度指标、成本指标等,还要结合政府采购政策性强的特点,设置采购合规性指标。除此之外,高职院校可在政府采购平台中增设采购绩效评价功能。

主要参考文献

- [1] 李湘露,高桂芬,韩涛,等.高校政府采购存在的问题及对策[J].中原工学院学报,2020(1):91-94.
- [2] 伍清,王策.基于ANP的高校政府采购内部控制评价研究[J].中国内部审计,2019(11):36-40.
- [3] 于安.我国政府采购制度改革的新走向[J].中国政府采购,2023(10):26-30.
- [4] 李娇萍.内部控制视角下高职院校校内预算管理探析[J].管理观察,2019(7):139-140,143.
- [5] 冯天宇.“数字政府”建设背景下的政府采购制度改革[J].江苏理工学院学报,2021(5):70-73,126.