

地方高校货物采购预算编制中存在的问题和对策

刘旭 张炯辉

鞍山师范学院招标采购中心 辽宁 鞍山 114007

摘要: 预算编制作为政府采购管理的源头,是地方高校执行好政府采购工作的前提条件。目前,高校的预算编制还存在着预算制度不健全、参数编写不完善、预算价格有偏差,预算管理不到位等诸多问题。文章通过分析高校预算编制的特点和作用,针对高校预算编制中存在的问题提出相应的对策,为之后的采购环节奠定了基础。

关键词: 地方高校; 政府采购; 采购需求; 预算编制

中图分类号: F213.5

2017年,财政部颁布了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部第87号令,以下简称87号令),自2017年10月1日起施行。与2004年颁布的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部第18号令)相比,87号令在许多方面做出了更正与补充,对采购人在招标过程中的职能与作用提出了更高的要求。其中,87号令第十条指出,采购人应当对采购标的的技术或者服务水平、供应、价格等情况进行市场调查,根据调查情况、资产配置标准等科学、合理地确定采购需求,进行价格测算^[1]。根据87号令的要求,采购人在编制采购预算时,不仅要明确采购需求和参数,还要对需求商品的价格进行充分、全面的调查和测算,编制出合理的预算价格。在高校货物采购的链条中,制定预算是采购的起始环节,是高校执行好政府采购工作的首要条件。如果预算编制环节出现问题,将引起连锁反应,致使采购目标无法实现,损害高校的利益和合法权益。完整、准确、合理地表达采购需求、确定预算价格、编制采购预算是顺利完成政府采购,满足采购人采购需求的基础。87号令施行以来,高校在实践中不断改革自身的预算编制方法,编制水平有了一定程度的提高,但由于受到多种因素的影响以及高校自身的特殊性,在编制预算环节仍存在着诸多问题有待完善。为进一步促进高校货物采购工作顺利完成,应对预算编制给予更高的重视,只有完整地表达采购需求、合理地进行价格测算,才能为之后的采购工作铺平道路。

1 地方高校预算编制的特点和作用

1.1 地方高校预算编制的特点

高校由于专业众多,涉及到的采购领域和方向也各不相同,有着极强的专业性,采购部门无法统一制定参数标准。参数编写通常由所属各学院、各部门具备相关专业知识的专业人员通过市场调研等方式,明确货物的

功能要求、质量要求、安全要求、技术要求等,确定采购数量和单价,上报本部门的采购计划。

与国家级、省级高校相比,地方高校规模有限,预算管理体系不够完善,采购部门人员稀缺且缺乏专业性,在预算编制过程中对预算的控制力不足,预算执行困难,在执行预算时调整、追加预算的现象严重。同时,地方高校在管理上通常受到地方政府和教育部门的双重管理,执行政策时需要权衡两个管理部门的各项要求,不能完全贴合学校的实际。

1.2 地方高校预算编制的作用

预算价格的调研测算以及预算参数的完整编写,可以压缩滋生腐败的空间,能够有效的节约与控制高校的采购成本,保障学校日常工作的正常运转和教学设施的采购需求;预算的编制可以规范高校资金的使用状况,对高校现有资源进行科学的分配和整合,明细高校的资金账目,减少乱收乱支的现象,避免高校资源被随意消耗;可以使高校按照资金使用计划合理的分配采购资金,扶持重点项目,对财政资金的投放进行科学把控,有利于高校的规划和可持续发展。

2 地方高校货物采购预算编制存在的问题

2.1 预算制度不健全

预算制度不健全是地方高校预算编制的主要问题,即没有针对地方高校货物采购颁布相应的政策文件,使得地方高校在采购过程中缺乏统一标准,只能按照行政事业单位采购政策的一般规定进行采购工作。目前,高校货物采购主要依据国家的《招标投标法》、财政部令等相关文件,缺乏针对高校采购的系统性规定,与地方高校的管理多有不适应之处。以某地方高校A院校为例,财政部门按照行政事业单位的管理标准对高校进行管理,没有考虑货物的具体需求情况,对学校采购经费进行适量缩减,采购设备数量不足,导致无法满足现有学

生的上课需求。现阶段,地方高校亟需形成规范的高校货物采购体系,针对地方高校的特点,建立相适应的采购制度,规范采购预算的编制、项目的评审、合同的签订及履约验收标准。地方高校也应依据学校实际将原有的招标采购工作管理办法进行不断改进。

2.2 参数编写不完善

地方高校货物采购中通常存在着预算参数编写不够完整、不够系统和细化的问题。这与编制预算人员的工作态度、对此项工作的重视程度、以及其自身的业务水平密切相关。目前,高校预算参数通常由需求部门进行编报,这种编报方式可以有效保证参数编写的专业性,这在一定程度上是有利的。然而,需求部门对采购政策并不熟悉,参数编写通常不规范,不严谨,需要实现与采购部门专业人员的有效配合。高校每年采购任务繁重,有些部门在编制预算时,对参数的填报没有给予足够的重视,对编制预算的工作流程也比较陌生,对需求参数的编写比较简单,不能完全体现采购需求。

2.3 预算价格有偏差

采购人在编制预算前,未及时对需求商品进行充分的市场调研,导致出现预算价格编报虚高或过低的问题。预算价格虚高,会使预算单位的采购资金不能得到有效的利用,造成采购资金的浪费;如果预算价格编报过低,违背了市场价格,使多数企业不能收回成本,则容易投标企业不足造成流标,或企业以次充好,同样造成了政府资源的浪费。在地方高校货物采购的实践中,普遍存在着市场调研不足的情况。由于高校预算编制通常由需求部门完成,需求部门虽然能够详尽地了解自己的使用需求,但是对商品价格的了解却不够充分,有些部门编制预算前往往只向几个特定供应商询价作为预算编制的依据,未做充分的市场调研,使得预算价格偏离商品的市场价格,造成财政资金的浪费。

2.4 预算管理不到位

有些部门对采购预算的管理较为松散,没有确定专门的负责人参与预算编制工作,导致工作衔接出现问题。在采购过程中,对某些采购需求是否列入了今年的采购计划并不知情,有时会出现先采购后补程序的现象;高校的采购计划一般从年中开始对下一年的采购预算进行编制,在预算编制时,对下一年采购需求预估不足,考虑不全面,在实际的采购过程中,时常出现调整采购商品的种类和数量的现象^[2];高校预算编制还存在着重复填报的问题。比如,某学院教师要用科研经费采购电脑,则可能出现学院和科研处室同时上报采购计划的现象,从而出现重复采购问题。

3 高校货物采购预算编制的有效途径

3.1 制定适合地方高校的货物采购制度和管理细则,提高透明度

政府相关部门应针对地方高校采购的实际情况,制定操作性强的采购制度,强化高校采购的规范化管理。同时,地方高校也应制定适应学校实际的招标采购工作管理办法及实施细则。高校还应实时关注国家、省、市关于采购的法规动态,对最新的政策文件进行解读,提取出对高校采购有指导意义的条目,结合最新的采购形势,不断丰富学校的采购工作,升级学校的采购制度,优化完善采购流程,使其更加贴合学校发展的实际情况。

3.2 加强队伍建设和人员培训,提高业务素质

高校应加强所属单位负责参数编制人员的业务培训,提高编制人员的业务水平和业务能力。对于财政部不断出台的新文件内容,及政府采购涉及的品目变化,目录更新等,预算编制人员都要不断学习与充电。同时,采购部门应建立招标采购工作组,加快信息传递与沟通,保证采购计划正确执行。在思想上要加强宣传,使编制人员充分认识到预算编制工作的重要性,以严谨认真的态度对待编制工作。

对于专业设备需求参数要召集专业人士参与编制。高校每年的采购项目,不仅包含一般办公用品类的货物采购,而且还涉及到各个专业领域的设备需求,如物理、化学、音乐、美术等专业设备采购,专业性很强。对于这类设备需求,应召集多方人士集中讨论,如校内人员不能独立完成预算编制,还可以通过咨询设计院、与其他用户沟通交流等方式统一编制,实现参数填报的完整性与系统性,减少参数漏洞。

3.3 进行充分的市场调研,规范预算编制的程序

地方高校在编制预算前应进行充分的市场调研,结合市场变化情况,调整商品的预算价格。编制预算前,不仅要横向比较各地区同类项目的设备价格,还要纵向比较近几年同类项目的发展趋势^[3],对技术进步、产品更新换代等因素要充分考虑,最终确定一个合理的预算价格。此外,各大主流购物平台的网上报价也是市场价格的有力参考。目前,政府大力推行的网上商城采购平台,采购品种日益增多,供应商数量也逐渐增多,其商品价格都可以充分纳入到预算编制前的市场调研程序中。

3.4 建立信息化预算体制,加强基础性工作分配

搭建采购人与供应商信息共享平台,在采购预算初具雏形时,公开采购意向,实现采购人与供应商之间在采购需求、预算金额、采购时间等方面的有效沟通,在制定预算前期环节实现与供应商的互动^[4]。建立采购人

与供应商的信息共享平台, 供应商应该通过平台获取采购需求、分析数据、统筹规划报价等; 同时, 提前公开采购意向, 会吸引更多符合要求的供应商参与后期的采购, 减少了采购成本, 使采购资金更具效率; 此外, 公开参数和预算金额, 供应商可以对参数进行补充或提出质疑, 有助于采购参数的进一步细化和优化, 明确采购要求, 有效减少采购环节供应商对产品参数提出质疑和投诉。

加强预算科学规范管理, 还应加强预算的信息化管理水平, 引入预算管理系统, 对各部门上报的采购信息与学校对应的预算进行匹配、统筹分析, 并与OA系统进行对接, 实现网上审批, 导入各环节申请人、审核人的资料信息, 实现预算信息的追溯与倒查。

3.5 加强预算全面管理, 加快预算一体化进程

在大数据背景下, 预算管理一体化成为预算管理的新要求。地方高校在编制预算时, 应以高校的年度计划和战略目标为编制依据, 统筹规划年初预算项目的编制范围, 提前进行项目谋划, 促使经费提前下达, 加快预算执行。高校各个部门应相互配合, 上下联动, 各业务环节之间环环相扣, 紧密衔接, 做好人员配备、采购需求记录等基础性工作。

高校应有专人负责采购预算编制工作, 严格按照采购计划执行预算。对于未列入采购预算的设备, 坚决不予采购^[5]。同时, 对财政部门批复下达的预算应向各个部门进行通报, 审批未通过的项目也应及时通知相关单位, 及时做出调整和部署。

高校各部门对教学、科研、日常办公中发生的采购需求应做好记录, 对教师科研项目的结项时间和项目资金使用情况定期进行审查, 防止下一年申报预算时出现漏报。对往年预算编制出现的问题和成功的经验进行总结, 在发扬前期成功经验的同时, 避免之前犯过的错误再次发生。

在预算执行过程中, 如果遇到特殊情况急需采购的商品, 如由于国级、省级竞赛入选而急需购买的设备, 或某些教学科研项目获批通过而急需购买的设备等, 应及时和财政部门、行业主管部门进行沟通, 严格按照审批制度和审批程序对预算进行调整或追加。加强部门之

间的沟通力度, 划分好各自的预算编制范围, 避免重复申报。

3.6 加强招标采购的分类管理, 细化工作流程

地方高校成立专门的招标采购部门负责全校招标采购的全面工作, 部门中应配备熟悉采购政策和采购流程的专业人员, 进行采购业务指导和培训工作。为了提高采购信息分享的精准性, 应对学校每年采购业务较多的部门设置“招标采购大户工作组”; 对每年涉及较少采购业务的部门, 设置“招标采购散户工作组”, 围绕各部门之间与采购工作的联系, 对不同工作组定期有针对性地进行强化采购政策及流程, 确保采购全程的科学性、规范性、合理性。对于预算编制中遇到的问题要进行复盘总结, 不断提高预算编制人员的编制能力, 提高预算编制的质量。

3.7 强化预算审计和考核, 强化监督职能

高校的纪检监察部门和审计部门应充分发挥内部监督管理职能, 对各部门采购预算的编写中存在的问题要及时发现并监督修改。对于需求编写中不符合国家法律法规、执行标准等情况要给予指正并提出修改意见。高校的采购部门和财务部门应建立预算考核制度, 在每年的采购任务完成后, 对全年的预算编制和执行情况进行考核, 通过考核调查结果, 总结在实际工作中暴露出来的预算编制问题, 运用新思路、新方法提出解决方案, 并纳入日常培训, 不断打造一个完善的高校预算管理体系, 保证高校采购预算落实到位。

参考文献

- [1] 财政部. 政府采购货物和服务招标投标管理办法, 财政部第87号[Z].2017.
- [2] 乔凌飞. 浅析交通运输事业单位政府采购存在的问题及对策[J]. 营销界, 2021(18):105-106.
- [3] 申永敬, 刘琳. 优化营商环境背景下采购人如何应对“恶意低价竞标”[J]. 中国政府采购, 2020(08):44-45.
- [4] 张泽明. 抓实采购意向公开四大细节 落实深化预算管理制度改革[N]. 中国政府采购报, 2021-05-11(003).
- [5] 郑群. 高职院校政府采购工作中的问题分析及对策建议[J]. 中国物流与采购, 2021(08):69-72.