

事业单位政府采购和内部控制分析

刘向

(广州市干部健康管理中心, 广东 广州 510530)

摘要: 政府采购工作属于经济管理中的一项重要内容, 有助于提升事业单位资金利用率, 并且能够有效把控单位支出, 规范各岗位工作行为。现阶段随着政府采购规模的进一步提升, 一些事业单位政府采购工作方式无法满足当前环境下政府采购要求, 因此, 事业单位应积极探索多样化的方式与方法, 基于内部控制视角下推动政府采购工作良好落实。基于此, 对事业单位内部控制存在的问题进行分析, 并提出事业单位政府采购和内部控制措施, 以供参考。

关键词: 事业单位; 政府采购; 内部控制; 策略分析

中图分类号: F810.6

文献标识码: A

文章编号: 1004-7344(2023)26-0148-03

0 引言

目前, 随着经济的不断发展, 社会公众对政府的要求也越来越高, 政府的采购规模也随着扩大, 采购工作已经成为政府最主要的工作内容之一。但采购作为一项选择性和主观性较强的工作, 存在着很多不可预见的风险因素。因此为了保证事业单位采购工作的顺利进行, 我们必须完善事业单位内部的管理制度, 构建完备的内部控制体系, 从源头上防范采购风险的发生, 保证采购过程的公开透明。基于此, 本文从单位和业务层面采购流程入手, 分析事业单位政府采购工作中所存在的风险因素, 在此基础上设计完善的内部控制制度来规避相关风险, 从而提高事业单位采购的质量和效率。

1 相关概述

1.1 政府采购的特点

1.1.1 采购主体的特定性

《中华人民共和国政府采购法》第二条明确规定, 政府采购的主体为国家机关、事业单位和团体组织。采购主体具有特定性, 其特定性决定了政府采购的导向性作用, 政府采购的货物、服务和工程会对消费者的消费倾向产生影响, 其中事业单位是政府采购主体的重要组成部分, 因此事业单位应积极响应国家号召, 加大绿色节能产品采购力度, 助力实现“双碳”目标。

1.1.2 采购行为的预算性

《中华人民共和国政府采购法》第六条规定“政府采购应当严格按照批准的预算执行”。政府采购的前提必须有预算, 资金落实到位方可进行采购行为, 采购人拟采购的项目, 首先要编入部门预算, 超预算、无预算, 不得发生政府采购行为。《中华人民共和国政府采购法实施条例》强调采购人或采购代理机构应严格按照已

批复的政府采购项目预算编制采购文件^[1]。采购法律明确指出采购的前提是有相应的预算, 这一规定与预算法相互呼应, 更进一步印证了采购行为的预算性。

1.1.3 采购需求的导向性

在政府采购法律法规下, 采购人对拟采购的货物、工程和服务的供应商资格条件要求、技术要求、商务要求等提出明确需求形成项目需求书, 通过公开招标、竞争性谈判、竞争性磋商等方式, 对潜在供应商的产品及报价进行综合打分, 通过政府采购行为, 可以将采购项目需求书的制定与政府的政策导向相结合, 用这种润物细无声的方式让政府的政策及理念渗透进各潜在供应商内部。政府采购优质的货物、服务或工程, 既可以引导消费者消费倾向, 又给群众提供更优质的服务和体验, 真正做到取之于民用之于民^[2]。

1.2 内部控制概述

内部控制的核心价值在于对经济活动的调控和预防过程。其主要是通过制度本身, 以及执行效果等方面进行科学化管理, 从而达成更好的调控作用。现阶段我国事业单位主要还是通过国家或地方的财政拨款来助力其发展, 但资金的使用效能、运用状况未得到合理的监管。随着新政府会计制度的出台和逐级落实, 事业单位也慢慢开始重视先进企业的管理理念和管理策略, 特别是成本效益管理显得尤为重要^[3]。将这部分改革创新办法融入事业单位的实际工作中, 就需要不断强化单位内部控制管理体系, 只要这样才可以从本质上提高各项资金的使用情况, 达到成本管控的合理要求, 从而大大降低企业的资产流失现象发生, 最终实现单位的可持续发展。但从深层次分析, 当下我国还有一部分事业单位对内部控制工作仍未引起足够重视, 该项工作仍未落到实处, 导致实际效果大打折扣。所以,

各级单位要从领导层重视会计制度改革,不断深化事业单位的内部控制管理体系构建,使该项制度能在单位内部真正发挥作用。

2 事业单位内部控制存在的问题

2.1 相关人员的内部控制意识较为薄弱

从事业单位内部控制的现状来看,大部分事业单位的管理人员和普通职工都没有对其内部控制给予足够的重视,从而使内部控制作用无法得到充分的发挥,这也是目前事业单位内部控制中存在的一大主要问题。目前,有部分事业单位领导者固执地认为内部控制和财务管理二者其实是相同的,甚至认为在单位内部开展内控建设对业务开展和未来发展并没有什么作用^①。事业单位内部财务管理人员并未充分意识到内部控制通常会涉及权责分配制、管理机制以及审计机制等诸多方面的内容,更没有充分认识到内部控制建设在单位中的重要性,没有制定完善的内控制度。还有部分单位事业内部管理人员的内部控制意识淡薄,主要表现在风险控制的策略方面,很多管理人员对于单位内部控制方面的具体方式和措施缺乏全面的认识,而且有很多财务管理者认为只需不断优化内部规章制度,并将其落到实处就可以做好相应的内控工作,这种管理思想已经无法满足新政府会计制度提出的新要求。

2.2 单位内部控制体系不健全

首先,由于事业单位在正常运转的过程中都是以管理体制为主要准则来开展各项管理活动的,所以大多数事业单位都没有建立一个单独的内控部门。而那些设立了独立内控部门的事业单位内控工作人员大多为兼职,其自身的专业素养有待提升,且其内部控制工作的覆盖面也不是很广泛,从而导致内部控制管理水平较差。其次,有少数事业单位虽然制定了内控制度,但其制度在日常工作中并没有得到贯彻落实,且内部控制人员对制度内容了解不到位,影响了工作开展质量。甚至有些事业单位内部管理人员滥用自身的职权,通常习惯使用命令来代替内部控制制度^②。此外,在财务审核方面,事业单位管理人员“一支笔”的审核现象较为严重,尤其对于一些管理费用,如单位内部工作人员差旅费的报销,只要相关领导人员在文件上面签字,会计人员就会给这些费用进行报销,甚少核对费用真正用途。最后,大部分事业单位内部控制监管工作缺乏一定的科学合理性,而且其岗位责任制度和岗位的设置也缺乏合理性,从而导致很多内控人员以及相关管理者无法明确自身的工作职责。甚至有的单位会计人员还会承担相应的出纳职责,或者是出纳也会负责相应的档案保管工作,因此就会造成单位内部职责乱,监督管理水平无法得到有效提升。

2.3 采购环节监督不到位

行政事业单位政府采购工作中,为提升政府采购工作水平,较多单位均设置了针对性的政府采购监督制度,不过不够细化且没有得到良好落实。如供应商为获得政府采购项目,或者享受到相应优惠政策,通常会为相关人员提供一些回扣,进而影响到了单位利益。部分单位虽然设置了政府采购内控制度,但过于重视招标过程,并未在监管工作中引入招标前后的内容。同时,政府采购完成后,在物资验收的方面监督工作也相对不足,严重影响到了政府采购工作的良好开展。

2.4 采购程序不够规范

现阶段,政府采购方式上缺乏科学性,采购程序不够规范。因为政府采购部门专业人才不足,导致一些采购过程较为烦琐,政府采购工作开展中需要经过较多的签字审批环节,往往从申报到验收会花费较长时间,并没有形成固定的政府采购流程。一些单位因为需要经历较多的采购程序,往往积极性不高,并且招标程序不够完善,未能根据相关法定程序开展,很容易出现暗箱操作情况,严重影响到了单位政府采购的科学性及合理性。

3 事业单位政府采购和内部控制优化措施分析

3.1 加强采购人才队伍建设

当前环境下,政府采购工作经过不断发展及完善,已经具备较强的技术性及政策性,采购人员素质及专业水平,会对采购物品质量、采供公平性产生直接的影响,更是决定政府采购工作顺利开展的关键。所以,事业单位应加大采购人才队伍建设力度,深化采购人员继续教育。首先,定期开展岗位培训活动,引导采购人员积极参与其中,不断提升自身专业能力,在培训内容上,主要包括采购人员工作内容、工作流程与具体职责等。还应积极推政府采购职业资格认证,要求采购人员持证上岗,保证政府采购工作的良好实施。其次,加大后期培训力度,通过具体培训,使采购人员掌握与政府采购工作有关的政策法规,并且还应对使采购人员了解度身招标、违规招标、虚假应标、暗中陪标、异地中标、低价竞标等方面的实际案例,使其从中总结教训与经验,开阔采购人员眼界的同时,能够使其业务能力及知识储备得到进一步强化,在实际工作中,能够对自身行为进行规范,严格按照规范要求开展政府采购工作,提升政府采购质量,避免问题出现。

3.2 明确采购需求和合理制订计划

相关部门采购之前,应对现有资产状况进行详细勘察,确认资产使用状态,结合单位经济运行情况论证资源配置需求,合理规划资产采购数量、采购时间、采购方式等基本要素,对拟购买资产的价值、品质和数量

等进行较为细致的市场研究,确定采购计划,防止资产后期政府追加采购计划的情况发生,确保资产中不会发生漏报或者放弃不需要的资产的情况,以提高总体的资金运用效益^[9]。此外,在此过程中,除了通过政府采购、内部控制建设方式外,还需要根据政府实际采购状况,通过测算市场实际价格,与政府采购预算加以对照,科学合理地制订并监管政府采购计划的实施。

3.3 建立资产使用效果评价机制

建立资产使用效果评价机制,在衡量资产使用效果时,应当确保全面的考核指标体系、科学的评价方法、客观公正的评价结果,有助于机制高效平稳运行。此外,评价资产使用效果时,不是只评价某个单一资产,应当综合对比多个资产的运行结果,分析其共性与特性,从中找出资产发展的共同规律,有助于事业单位查缺补漏,吸取教训。事业单位在进行资产管理时,应学习先进的管理经验,引进高新技术,审视自身的缺陷与漏洞,取他人之长,补自身之短,并将其与自身的运行结果进行对比。在分析结果时,应当注重分析为什么在同样的客观环境下进行同样的资产类型活动,却与他人绩效不同的原因。首先,事业单位应当构建一套科学的内控方法,既能全面开展内控工作,又能突出工作的核心。在设置工作岗位时,也应结合单位的实际发展需求进行科学部署。其次,事业单位也应加强内部监督管理机制建设。因内控管理的复杂性,涉及单位日常工作进展情况、会计审计等多层次的内容,使其对员工、工作岗位及工作内容具有极高的要求。再次,事业单位在加强内部控制的同时,也应重视风险的管理与防范工作。单位应结合近几年实际工作情况,建立风险评估体系,并对其进行等级划分,以求及时防控重大风险,并可根据风险的具体情况进行针对性解决。最后,事业单位应完善风险评估机制,并使风险评估机制常态化开展。专项评估各大重要业务及高风险事项,并针对此类事项或风险制定完善的预警体系并实行动态监控^[7]。

3.4 机制优化,防胜于控

对于任何一项风险活动,最重要的绝不只是事后的解决和应对能力,而是事先的预测和防范能力,而要想进一步加强防范工作力度,则需要完善优化相应的制度和运营体系,来适应市场的实际需求。事业单位应当加强审计协同和内部控制的力度,并建立专门的监督和管理部门,确保在核心机制的构建过程当中能得到相应的优化和调整,提高后续工作的针对性。而作为核心决策部门,在开展相审计和纪检工作时,事业单位应当雇佣专业的工作人员来对整体的采购流程进行监督。同时,事业单位应当结合不同岗位的性质和工作内容进行合理分工,实现各个部门和各个岗位之间的分

权制衡,并结合员工的实际情况开展科学的职业评估,综合评定职工的职业道德,一些重要岗位还应采取职位分离的原则,减少兼任现象,确保岗位之间制衡关系的有效发挥。要加强归口管理工作,实现资金管理细节以及职能管理内容的各自准确归口,并保证岗位之间的相互制衡,同时也要确保各个部门之间的联动管理。要将监督权下放到每一个部门,实现分权化管理,避免出现“一言堂”的情况。而对于票据、会计核算、预算编制等环节,要开展专门的监督管理,保证这几个环节之间的衔接和关联性,从而实现采购流程的规范化和科学化,防范采购风险的发生。最后,可以以信息化建设为切入点,将信息化技术引入采购管理的内部控制中来,通过大数据来实现采购、预算和物流等信息的集成汇聚,确保信息和数据的公开透明以及真实完整,将传统意义上的事后控制转变为事中控制和事后控制,实现真正的业财融合。

4 结语

当前市场环境下,事业单位应结合市场需求不断改革完善管理机制。事业单位从内控视角出发,制定出有效的政府采购措施与方案,对政府采购各环节进行严格控制,具体可从树立风险防控意识,健全内部控制制度;构建完善的组织保障体系;完善政府采购预算管理机制;梳理业务流程,确保全环节覆盖;结合单位实际,强化采购过程控制;加强政府采购监督;做好采购人才队伍建设工作;加大供应商管理力度等方面入手,提升政府采购内控效果的同时,促进事业单位良好发展。

参考文献

- [1] 高山.基层事业单位政府采购内部控制实践研究[J].现代商业,2020(4):169-170.
- [2] 田纯.事业单位政府采购内部控制建设研究[J].现代商业,2020(4):173-174.
- [3] 高品品.刍议事业单位政府采购内部控制的优化[J].当代会计,2019(23):11-13.
- [4] 李贵福.加强事业单位政府采购内部控制的思考[J].大众投资指南,2019(19):154-155.
- [5] 陈恒.政府采购和内部控制在事业单位资产管理中的应用[J].事业资产与财务,2019(12):5-6.
- [6] 江静.事业单位政府采购控制设计分析[J].企业科技与发展,2019(4):148-149.
- [7] 刘素曼.事业单位政府采购内部控制建设方案研究[J].现代经济信息,2019(7):135.

作者简介:刘向(1983—),女,汉族,湖北鄂州人,硕士研究生,经济师,主要从事采购管理、人力资源管理等工作。