

河北省高校政府采购存在问题 and 对策研究

刘利锋

(河北省教育厅会计核算中心 河北 石家庄 050051)

摘要:在全面深化改革的大背景下,高等教育领域“简政放权放管结合优化服务”(简称“放管服”)改革也在持续推进。高校政府采购业务作为预算执行中重要的一环,政府采购“放管服”进一步深化改革对于高等教育发展和科研创新具有直接的影响。本文主要从已出台的政策文件,并结合河北省属高校政府采购执行中存在的问题,从可操作层面提出进一步改革的措施。

关键词:放管服;高校;政府采购;改革

党的十九大报告指出,坚持全面深化改革是构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。全面深化改革涵盖多个领域多个方面,其中高等教育领域深化改革的目标是“实现高等教育内涵式发展”。政府采购业务作为助推高等教育内涵式发展的一个重要方面,如何在国家和地方(以河北省为例)已出台政策的基础上,进一步对政府采购业务深化改革,解决目前仍存在的一些问题,是本文研究的重点。

一、国家和河北省已出台政策概况

2016年全国科技创新大会召开后,为更好激发创新创造活力,国家和省级层面出台了一系列关于高校、科研院所简政放权的政策。具体到政府采购业务方面,主要涉及到科研仪器采购管理、采购预算调整管理、进口科研仪器审批管理、选择评审专家管理等几方面。具体有《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见〉》第四部分“中央高校、科研院所可自行采购科研仪器设备,自行选择科研仪器设备评审专家。对中央高校、科研院所采购进口仪器设备实行备案制管理”,《中共河北省委办公厅 河北省人民政府办公厅印发〈关于完善和落实省级财政科研项目资金管理等政策的实施意见〉的通知》(冀办发〔2016〕49号)第三部分规定“科研仪器设备政府采购预算执行过程中,在政府采购预算总额不变的情况下,如采购需求发生变化,省属高等学校可根据需要自行调整政府采购预算需求内容,同时报主管部门和财政部门备案”;《河北省财政厅关于做好高校和科研院所科研仪器设备政府采购有关事项的通知》(冀财采〔2016〕37号)规定“高校进口科研仪器设备不再附《政府采购进口产品所属行业主管部门意见》”。

二、目前高校政府采购存在的问题

上述国家和河北省出台的政策主要是集中在科研仪器政府采购方面,目的是为了通过改革充分调动和激发广大科研人员积极性,进而服务国家创新驱动发展战略。然而在实际情况中,高校教学与科研有时存在交叉,教学环节可以看作科研环节的前段或基础。基于此,各项政策的制定可以适当向教学环节拓展,以解决高校目前政府采购整体存在的问题。

(一) 政府采购预算编制不实

以河北省为例,省级财政部门每年7-8月份布置下年度预算编制工作,但实际情况是各专项经费金额往往到12月中旬才能确定,细化下达到各学校后,预留给学校申报项目和政府采购的时间往往也就三五天。而预算编制系统中政府采购预算编制内容过细(货物项目应填列品目、规格、数量、单价、预算;服务项目应填列品目、数量、月人均费用、预算;工程项目填列品目、规格、计量单位、数量、预算),这种申报时间过短和编制要求过细的矛盾直接导致政府采购预算编制不准不全。

(二) 政府采购预算调整程序繁琐

按照河北省政府采购监管部门政策文件规定,预算执行过程中,因特殊情况需要调整政府采购预算的,以及采购需求内容(品目、数量、价格)相比采购预算发生变化的,需报主管部门审核后报财政部门履行预算调整程序。在实际执行过程中,主要分为两种情况:一是出现增加政府采购预算的情况,此种情况需高校提出申请—主管部门审核—省财政部门审核批复—主管部门通知高校回收额度、冲减用款计划等—省财政部门增加政府采购预算。从学校申请到调整完毕程序多,用时长,效率低;二是出现采购需求内容变更的情况,此种情况最为普遍,也履行最为困难。如严格按照监管部门规定履行调整程序,则严重影响政府采购执行效率和高校、主管部门、省财政部门的办公效率。

(三) 部分政府采购预算下达时间较晚

年初预算中的政府采购预算在每年1月份省人大会议通过后即可执行。除此部分外,中央和省直其他部门预算执行中追加资金、部门待细化资金等涉及政府采购的也要执行政府采购程序。由于追加和细化资金时间不固定,早在每年4、5月份,时间晚的可能到8、9月份。如果等到资金下达后再进行政府采购,因采购流程限制,往往不能在年度内完成政府采购任务。

(四) 开标排队现象比较明显

由于集采项目和非集采项目开标都在省公共资源交易中心,开标室大约在50个左右,且开标时间有固定要求。根据对省属各高校的调查了解,基本每个学校都遇到过排队开标的情况,等待时间10-20天不等,特殊情况排队时间更长,严重影响了采购效率。

(五) 政府采购存在部分违规问题

规避招标和违规招标。主要包括以下具体方面:将必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标;应当采用公开招标方式而擅自采用其他方式采购;未按规定将政府采购计划报财政部门备案;应委托集中采购机构而委托其他代理机构采购;擅自提高采购标准;擅自采购进口产品。

三、进一步深化改革的建议

(一) 简化政府采购预算编制程序

政府采购法第三十三条“负有编制部门预算职责的部门在编制下一年度部门预算时,应当将该财政年度政府采购的项目及资金预算列出,报本级财政部门汇总”。该规定中仅要求编制项目及资金预算即可,并未规定编制政府采购预算,建议省级采购部门在编制年度预算时剔除政府采购预算编制环节,仅掌握采购资金预算即可。

(二) 扩大高校政府采购预算调整自主权

河北省采购监管部门规定“预算执行过程中,有预算而无采购预算或采购预算不详细……,以及预算执行中实际采购需求内容相比政府采购预算发生变化的,均先经过主管部门审核

后,报财政部门(部门预算主管机构、预算管理机构、采购监管机构、资产管理机构)履行预算调整程序”(冀财采〔2015〕25号)。各高校采购数量大、品类多,按照上述规定,高校采购业务人员单是履行采购调整程序则已经疲于应对,建议将所有项目采购需求内容调整权下放至高校,各高校可根据实际情况自行调整。执行过程中,仅对于无采购预算需增加政府采购预算情形报财政部门备案。

(三) 制定并执行提前进入政府采购的措施

针对待细化资金下达时间较晚问题和政府采购集中办理排队问题,允许各高校提前办理政府采购手续。各高校可根据以前年度资金下达情况,按照预算额度内一定比例提前进行申报,并应承诺对于在资金下达后缺口部分由自有资金补齐。对于跨年度实施项目,可允许一次性不超三年提前进行政府采购,并将分年度资金安排情况报高校主管部门和同级财政部门核准,必要时开展财力承受能力论证。

(四) 加强集中采购机构建设并引入竞争激励机制

由于各级集中代理机构即公共资源交易中心属于事业单位,其中河北省级属于全额财政拨款单位,一定程度上缺少竞争和激励机制,承接业务量的多少与单位收益无关。应在加强基础条件建设增加开标室数量的同时,改变目前公共资源交易中心经费保障体制。允许其收费,并调整工资绩效制度,将业务量与工资收益挂钩。探索不同级集中代理机构以及社会代理机构承接开标任务改革,扩大开标承接主体范围,规范制度建设。

(五) 加强政府采购执行监管

一是预算项目库审核控制。在预算项目库申报环节,重点关注项目支出中涉及政府采购的科目使用情况,如310类资本性支出科目、302类商品和服务支出中的印刷费、物业管理费、专用材料费等,如在政府采购限额以上,未列支政府采购预算的需重点了解具体情况。

二是政府采购计划审核控制。重点关注在公开招标限额以上选用非公开招标方式采购情况,对于确因特殊情况需选用公开招标方式外方式采购,需提供单位集体决策会议记录和情况说明;对于属于集中采购目录内且非科研仪器采购未委托集中采购机构的,一律不予审核通过。适当提高公开招标限额标准,更大程度赋予采购人根据采购需求自主选择采购方式的权利。

三是进口产品论证控制。各高校进口非科研机电产品,需经省商务部门审核同意;所有进口产品均需请包括一名律师在内的5名以上专家论证通过。无商务部门批准和经过专家论证的进口申请,一律不予审核通过。

四是年终采购计划执行分析控制:在预算年度执行终了,对比各单位采购预算执行率(报送政府采购计划金额/政府采购预算金额),对于预算执行率偏低的,需作出情况说明,必要时进行现场检查。

五是定期组织检查:每年初从各高校抽调专业人员开展政府采购执行情况互查,重点检查未报或晚报采购计划而提前采购情况,采购合同金额大于政府采购计划金额情况。对于检查过程中发现问题,情节轻微的督促做好整改;情节严重涉及到违法违纪的,依纪依规严肃处理。

参考文献

- [1] 宋鹏.我国高校政府采购管理中存在的问题及对策[J].教育财会研究,2018,(02).
 - [2] 贾延江等.高校采购领域落实“放管服”实践与探索[J].中国医学装备,2017,(14-12).
 - [3] 顾广耀等.新形势下做好高校政府采购管理工作的思考[J].实验技术与管理,2019,(36-8).
- 基金项目:2018年11月河北省教育科学规划重大招标课题-河北省高校政府采购业务领域深化“放管服”改革研究(冀教所[2018]3号)。