

从食堂招标失败看事业单位内部控制建设

高养利

A单位的职工食堂年营业额1 000万元左右,年均亏损300万元。总成本中主辅材料的采购成本935万元,占比超70%,高出同行业15%(同行业主辅料成本55%)。采购成本为何居高不下?笔者等对该职工食堂采购流程的内部控制进行了检查,发现其存在严重的控制缺陷,并据此提出了完善食堂内部控制的建议。

(一) 内部控制的缺陷

1. 招标程序不规范

一是招标评分表设计不合理。该职工食堂在自行组织招标计评分标准时,将本应设置60分的商务标段,只给予5分权重,而在技术标段将“以往的业绩、口碑”设置25分权重。上述分值的变化,对新进入供货单位构成了一定的障碍。较为典型的是:某粮油贸易有限公司占据该市职工食堂粮油供应市场的60%,其投标价格比中标供应商低12%,某农副产品配送公司占据该地区行政事业单位食堂市场的50%,其蔬菜投标价比中标供应商低21%,而上述两家公司均未中标。出现上述现象的深层次原因是:该职工食堂存在自行组织招标、自行设计招标评分表、自行实施采购等活动,不符合采购申请与采购审批、采购申请与采购执行等不相容岗位分离的要求。

二是评标专家胜任能力较弱。一方面,上述招标活动属于单位内部招标,食堂管理者邀请的评标专家是本单位的科室负责人和部分职工代表。其能否胜任评标,相关部门并未提出意见。这就导致了评标专家可能不具备担任招标采购的资格,使评标工作流于形式。另一

方面,单位内部的评标专家都是临时抽取,没有责权利相对等的约束机制。专家不认真履行评标职责或者评标结果出现严重差错,由于缺乏相关处理制裁措施,无法控制专家的评标质量。

三是第三方监督未能有效实施。该例中,纪委监察人员全程参与招标监督,却未能从监督的角度发现问题。笔者分析,其中原因不排除现场监督人员对餐饮行业原材料供应市场状况、招投标程序设计、评分标准、专家管理等信息并未全面了解。

2. 合同管理存在漏洞

一是合同文本、格式不规范。食材采购合同由食堂代为负责起草,对合同关键的几大要素如主料、辅料的价格、品种、品牌、型号均未明确规定,导致日后发现供货问题时无法从合同方面进行索赔。

二是合同的跟踪、履行不到位。为防止价格风险,依据招标文件规定,A单位食材采购招标虽然有效期为2年,但合同分年签订,且采购单位有权在次年根据市场变化情况要求重新商定有关合同条款。然而在实践过程中,作为总价近千万元的食堂原料采购合同,在价格明显高于市场平均水平,食堂管理部门未履行合同审批程序,而直接与原来的供应商续签合同。

(二) 完善食堂内部控制的建议

1. 加强预算管理、合理控制成本

2017年该单位开展全面预算管理工作,食堂的预算指标很难完成。单位每月进行分析、跟进、寻找原因,但却总是“误诊”。例如,当出现亏损时,把

原因归结为食堂饭菜定价低,进而提高价格。该措施不仅没有解决亏损问题,反而引发职工反感。直至近期,该单位通过采集原料市场价格数据予以分析,发现采购成本偏高才是造成亏损的主要原因之一。A单位应该从原料采购、食材加工、用餐价格调整等各环节细化预算指标并实施绩效考核,控制全流程成本。

2. 及时纠正内控缺陷

A单位职工食堂管理存在不相容岗位未分理、业务流程不规范等问题,属于重要内部控制缺陷,需要及时纠正。

一是根据内控的制衡性原则,重塑食堂管理流程,分析关键风险点,确保采购申请与采购审批、采购申请与采购执行等不相容岗位分离,实现互相制约与监督。

二是从保证采购活动公开、公平、公正的角度出发,对于单位无法独立实施的招标采购活动,适当委托专业中介机构实施。单位只需根据预算管理、安全卫生管理目标,提出需求即可。

三是完善控制体系,形成控制链。例如,合同管理与预算管理、资产管理、采购管理等相互衔接,形成有机结合的内部控制体系。即以预算为起点,结合期初存货和需求情况制订采购计划,通过公开招标签订合同并依据合同验收货物、支付价款。单位内部控制应通过制度文本、流程图示、关键点表格说明、业务单据环环相扣,形成完整的内部控制链。

(作者单位:杭州市第七人民医院)

责任编辑 王雅涵