**怀化市专项资金重点绩效评价对2022年预算安排**

**的建议**

1. **项目基本情况**

2021年怀化市财政局委托第三方会计师事务所对怀化市2020年度6个专项进行重点绩效评价；包括城区污水处理专项资金、2020年度环保专项资金、2020年度怀化市本级失业保险基金、2020年度法律援助专项资金、2020年度怀化市学校建设项目专项资金、2020年度怀化市消防救援支队专项，涉及项目86个，金额总计26,762.44万元。

1. **主要问题及建议措施**

**（一）项目决策方面的问题**

1、环保专项资金项目部分单位缺乏绩效管理理念

一是部分项目绩效目标不合理或无具体绩效目标；二是部分项目相关合同重要条款缺失；三是部分项目结算不及时。

建议：加强项目绩效管理，提高资金使用效益。一是督促相关部门和项目实施单位建立绩效管理理念，科学设置绩效目标。建立绩效评价结果应用及整改机制，对于绩效管理结果突出的，后续优先给予资金保障；对于绩效管理结果较差的，要求其进行整改或终止项目。二是在项目实施过程中，主管部门要加强跟踪监督，对不能按计划实施的项目要及时查找原因，必要时予以调整。

2、失业保险基金项目预算编制精确度不高，方法需要完善

建议：提高失业保险基金预算编制的科学性。调动包括财务在内的相关科室参与基金预算编制工作，加大基金预算编制人员培训力度。加强信息系统建设力度，开发相关的失业保险基金预算软件。

**（二）法律援助项目管理制度部分缺失和制度执行不严格**

建议：进一步加强项目管理制度化建设和强化管理制度的有效执行。加强管理制度建设，坚持用制度管事管人。提高案后评价结果的应用。定期对援助案件服务质量进行通报。探索办案补贴、值班补贴与工作质量挂钩的补贴制度，完善激励机制，提升法律援助服务的质量。

**（三）资金管理方面的问题**

1、法律援助项目多途径申请资金，超预算使用资金

2020年项目预算资金38.5万元，全年实际支出125.93万元，超预算支出87.43万元，预算调整率233.8%。2020年度法律援助项目支出使用本级财政预算资金38.5万元，用上级转移支付资金87.43万元弥补法律援助项目预算不足部分。

建议：科学编制项目预算。年初项目预算资金不足，本年又必须的支出，及时申报追加预算。保证预算的准确性。

2、失业保险项目存在违规领取失业保险金的情况

建议：尽可能强化风险防控意识，减少违规领取失业保险的现象。失业保险经办机构要加强违规领取失业保险金追缴的力度。财政机关将追缴失业保险金金额列入失业保险经办机构预算，纳入绩效考核的范围。

3、学校建设项目存在资金情况

本次绩效评价的专项资金合计4,243.70万元，挤占挪用资金9.9万元，占专项资金0.23%。怀化体育学校将食堂、宿舍维修费项目资金用于教室维修3.4万元、举重房防水维修6.5万元，挪用资金合计9.9万元。

建议：怀化市财政局按照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令427号）第六条之规定，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金。

4、消防救援支队专项资金存在未经批准擅自调整预算项目金额，挪作他用情况

例如：财政预算政府专职消防员伙食补助费为262万元，实际该项支出为96.65万元，可是怀化市消防救援支队2020年支出政府专职消防员社会保障费74.79万元，财政无该项预算。

5、消防救援支队专项资金部分财务支出佐证附件欠缺

例如：2020年2月19日记字第19号凭证：2.11厨房谭昊报特勤中队专职消防员、机关文员2.11-2.15伙食费7912.00元。附件全部为自制凭证或清单，无肉类、蔬菜等供应商户提供的发票或销售单。

6、怀化市消防救援支队2020年度战勤保障物资专项资金评分为89.5分。战勤物资采购全部通过政府采购方式，已付款项目已全部采购到位，财务支付、物资保管符合规范。但战勤物资采购无具体的项目管理制度，无具体的绩效目标；2020年市财政仅安排战勤保障物资专用设备购置预算400万元，怀化市消防支队实际已支付战勤保障物质款550.22万元，其中150.22万元只做了财务会计核算、未通过预算会计科目核算。

**（四）项目实施方面的问题**

1、违法政府采购法的相关规定进行采购

（1）学校建设项目存在政府采购限额标准以下的货物、服务、工程，未按要求在电子卖场采购的情况

9所学校11个项目22个合同涉及合同金额144.65万元未通过电子卖场采购，具体情况如下表所示：

| 序号 | 学校名称 | 项目名称 | 涉及合同个数 | 涉及合同金额（万元） |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 怀化市宏宇中学 | 食堂改造 | 1 | 23.85 |
| 足球场维修、篮球场改造 | 3 | 58.48 |
| 2 | 湖南省怀化工业中等专业学校 | 技师学院前期筹建 | 1 | 3.50 |
| 3 | 怀化市铁路第一中学 | 学生公寓建设 | 1 | 5.00 |
| 4 | 怀化市铁路第二中学 | 围墙改造 | 3 | 8.09 |
| 5 | 怀化市实验中学 | 秋季学期扩招1个班 | 2 | 14.38 |
| 6 | 怀化市锦溪小学 | 科教楼 | 1 | 1.48 |
| 7 | 怀化市宏宇小学 | 西校区维修改造 | 5 | 4.62 |
| 8 | 怀化市铁路第一小学 | 一年级扩招2个班设备配套 | 1 | 9.44 |
| 运动场改造 | 1 | 2.00 |
| 9 | 怀化体育学校 | 食堂、宿舍维修费 | 3 | 13.81 |
| **合计** | | | **22** | **144.65** |

（2）学校建设项目存在集中采购目录内限额标准以上的采购，未委托集中采购代理机构代理采购的情况

2021年1月8日怀化市第三中学通过委托湖南紫霖项目管理有限责任公司采取竞争性谈判方式与怀化新大地电脑有限公司签订合同编号为怀财采计202010295电脑设备采购合同，合同金额72.98万元，未委托集中采购代理机构代理采购。

建议：相关主管部门怀化市教育局将问题移交相关职能部门责令限期改正。

（3）法律援助服务项目采购服务招标不合规，存在先提供服务，后公开招标的情况

2020年度的法律援助服务项目，2020年12月才进行公开招标和签订服务合同。在未进行招标采购、未签定服务合同的情况，由上年度的法律援助服务机构继续提供服务，不符合项目采购管理规定。

建议：项目采购严格按照《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国合同法》《政府购买服务管理办法》（中华人民共和国财政部令第102号）以及湖南省政府采购相关管理规定开展采购工作。

2、学校建设项目存在合同签订随意性大，随意变更合同内容，调整挪作他用的情况

（1）政府采购合同内容变更不规范。怀化市第三中学实施的护眼灯改造项目，合同约定采购护眼黑板灯174盏、护眼教室灯807盏，实际验收为护眼黑板灯201盏，护眼教室灯780盏。经询问学校相关人员，学校对合同内容口头进行调整。

（2）合同签订要素不全。怀化市铁路第一中学与湖北玉书教学仪器有限公司签订的实验室设备采购合同，没有注明交货日期，合同中违约责任的第4条无法判定，即无法得知湖北玉书教学仪器有限公司是否存在逾期交货；怀化市铁路第一中学在签订食堂改造合同协议时，没有填写合同签订日期。

3、学校建设工程项目未经预决算评审，违规支付结算

怀化市铁路第一小学扩班改造项目装饰工程部分支付资金9.44万元，该项目未进行预决算审计。怀化体育学校支付食堂、宿舍维修建设资金12.5万元，该项目未进行预决算审计。

4、学校建设项目存在验收流程制度设计不合理

怀化广播电视大学咨询服务合同0.15万元，验收单无验收情况，未发表验收意见。怀化市宏宇小学项目验收时未按照验收事项一一比对进行验收。怀化市铁路第一小学运动场改造项目前期可研、设计、地勘等费用合计14.33万元，验收单中仅有签字盖章，没有发表验收意见。怀化体育学校食堂、宿舍维修费未提供维修项目完工验收情况。

5、学校建设项目工程质量不合格

经查看现场，怀化市宏宇中学篮球场改造项目存在边缘地块局部地板凸起不吻合，出现地板损坏的情况，工程质量不合格，验收工作不扎实。

建议：怀化市财政局应当采取缓拨、停拨建设资金等措施。

6、城区污水处理临时项目水质要求与国家规定的指标要求存在差距

太平溪污水处理一体化项目是根据设备采购合同设备的处理能力对指标所达到的设备采购技术要求，主要考核化学需氧量CODcr、悬浮物SS和总磷TP三项指标，但未能达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918—2002）的8项基本指标进行检测和记录。

建议：强化项目监督和管理。一是及时修改、完善《怀化市城镇污水处理运行管理办法》,使项目管理有章可循；二是加快城东污水处理厂特许经营权的授予和太平溪污水处理一体化项目的撤并进程，并限期到位，按时足额支付污水处理服务费用，建议将该纳污范围的污水并入正规的污水处理厂进行处理，确保污水处理后的排水水质达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918—2002）一级A标准。三是加强日常监督。按照协议约定全面履行政府监督职责，督促项目单位按照国家有关规定认真履行向社会披露相关信息的义务，四是为提高处理效率可考虑对回水的再用于消防、街道洒水等。

7、城区污水处理个别项目推进缓慢

城东污水处理厂自2019年运营以来已运行2年多时间，包括服务费计费标准等有关重要事项目前未能确定,项目方与政府的特许经营权协议尚未正式签订,已支付的2,000.00万元为项目的暂付款项，太平溪污水处理一体化原作为临时性项目安排，也已运行近三年时间,设备维护成本上升，何时拆除，如何承接，其后续委托运营的相关方案尚未出台，不应将临时变为长期，该项目财政预算安排的资金1,000.80万元,尚未支付。

8、城区污水处理项目监督管理存在重大缺陷

一是绩效管理未纳入预算编制。项目预算编制没有设置年度绩效目标和相应的绩效指标，年内未按绩效管理要求开展项目绩效自评工作；二是目前实施的《怀化市城镇污水处理运行管理办法》为2010年度颁布的，相关内容已不适用且已过时效；三是特许经营权协议中有关约定并未严格执行。如约定第二污水厂项目资本金不小于项目总投资额7500万元的30%，但实际注册资本为1200万元，未达到项目约定的投资额。第一、二污水处理厂运行多年,按规定和约定应开展中期评估，但此项工作并未开展。

建议：强化项目监督和管理。一是及时修改、完善《怀化市城镇污水处理运行管理办法》,使项目管理有章可循；二是加快城东污水处理厂特许经营权的授予和太平溪污水处理一体化项目的撤并进程，并限期到位，按时足额支付污水处理服务费用，建议将该纳污范围的污水并入正规的污水处理厂进行处理，确保污水处理后的排水水质达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918—2002）一级A标准。

9、城区污水处理项目未按规定披露相关信息

根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第四十五条规定，项目实施机构和特许经营者应当将项目建设运营、所提供公共服务标准、监测分析和绩效评价、经过审计的上年度财务报表等有关信息按规定向社会公开，但三个污水处理厂项目单位尚未按上述规定执行。

建议：加强日常监督。按照协议约定全面履行政府监督职，督促项目单位按照国家有关规定认真履行向社会披露相关信息的义务。

**（五）产出方面的问题**

1、学校建设部分项目不成熟，导致资金使用慢。

截至2020年12月31日，根据单位提供的资金使用计划，计划资金使用率为77.79%，资金未按计划执行完毕。截至2021年9月30日，总体资金使用率为62.20%。资金总体使用效率效果未达预期，未能及时发挥资金使用带来的效益。截至2021年9月30日，怀化市铁路第二中学北校区运动场改造项目、怀化市实验小学门面回租项目、怀化职业技术学院南繁基地和安江农校门前改造项目、怀化市第三中学西大门建设前期启动资金项目、怀化市铁路第一中学学生公寓建设项目仍未开始施工，沉淀财政资金866万元。资金执行总体情况如下：

| 序号 | 学校名称 | 资金总金额 | 截至2020年12月31日 | | | 截至2021年9月30日 | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 已使用金额 | 计划使用金额 | 计划资金使用率（%） | 已使用金额 | 资金使用率（%） |
| 1 | 湖南省怀化工业中等专业学校 | 100.00 | 8.44 | 8.44 | 100.00 | 8.44 | 8.44 |
| 2 | 怀化广播电视大学 | 200.00 | - | - |  | 133.84 | 66.92 |
| 3 | 怀化市碧桂园小学 | 50.00 | - | - |  | - | - |
| 4 | 怀化市第三中学 | 827.00 | 336.63 | 727.00 | 46.30 | 684.07 | 82.72 |
| 5 | 怀化市宏宇小学 | 184.00 | 68.36 | 80.00 | 85.45 | 172.63 | 93.82 |
| 6 | 怀化市宏宇中学 | 154.00 | 97.14 | 149.91 | 64.80 | 148.37 | 96.34 |
| 7 | 怀化市湖天中学 | 204.00 | 147.42 | 148.54 | 99.25 | 193.42 | 94.81 |
| 8 | 怀化市教育局 | 30.00 | 16.45 | 16.45 | 100.00 | 19.95 | 66.50 |
| 9 | 怀化市锦溪小学 | 811.30 | 800.65 | 801.62 | 99.88 | 800.65 | 98.69 |
| 10 | 怀化市欧城小学 | 50.00 | - | - |  | - | - |
| 11 | 怀化市实验小学 | 16.00 | - | 16.00 | - | - | - |
| 12 | 怀化市实验中学 | 130.90 | - | - |  | 5.91 | 4.51 |
| 13 | 怀化市铁路第二中学 | 251.00 | 48.34 | 51.00 | 94.78 | 48.34 | 19.26 |
| 14 | 怀化市铁路第一小学 | 153.20 | 51.10 | 51.20 | 99.80 | 65.43 | 42.71 |
| 15 | 怀化市铁路第一中学 | 700.00 | 96.57 | 98.07 | 98.47 | 160.63 | 22.95 |
| 16 | 怀化市武陵中学 | 197.30 | - | - |  | 165.55 | 83.91 |
| 17 | 怀化体育学校 | 20.00 | - | - |  | 17.50 | 87.50 |
| 18 | 怀化职业技术学院 | 150.00 | - | - |  | - | - |
| 19 | 通道县第三中学 | 15.00 | - | - |  | 15.00 | 100.00 |
|  | 总计 | 4,243.70 | 1,671.10 | 2,148.23 | 77.79 | 2,639.73 | 62.20 |

建议：建议加快项目建设速度，盘活财政存量资金，不断提高财政资金使用效益。

2、环保专项资金部分项目前期准备不充分，无法按期进行建设，导致资金使用进度慢、沉淀时间长，没有发挥项目资金效益（详情见报告）

建议：及时收回部分项目长期沉淀资金及结余资金。根据《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）文件“对低效无效资金一律削减或取消,对长期沉淀资金一律收回并按照有关规定统筹用于亟需支持的领域”要求，建议市财政局收回部分项目沉淀时间过长的资金、部分项目超出结算金额的资金。对因项目条件不成熟造成资金长期沉淀的，待项目建设单位协调好有关事项后，再按规定程序重新申请资金。

3、城区污水处理项目运行低效

一是进水量不足，部分项目未达到满负荷运行。如第一污水厂设计服务面积约14.54平方公里，实际纳污面积约11.18平方公里；第二污水处理厂因水量不足计算的补差数量达127.03吨。

二是平均进水BOD5浓度和污水收集率低。2020年第一污水厂全年平均进水BOD5浓度为47.12mg/L，污水收集率为49.39%。第二污水处理厂年均进水 BOD5 浓度为71mg/L，生活污水集中收集率为73.53%，城东污水处理厂全年平均进水BOD5 浓度为28.81mg/L，生活污水集中收集率为30.63%。三个厂BOD5 浓度均低于100mg/L的要求，平均收集率未过半。

主要原因是,城市排水系统不完善,雨污未分流,部分城市地区基础设施落后，尚未建设排水管网，已建管网存在大量缺陷，如全城污水处理厂纳污范围排水管网共计发现缺陷1725处，第二污水厂纳污范围内共计发现缺陷 851处,有河水渗水等。城东污水处理厂由于纳污片区北环路、四方路、市政府东面大道污水主管未拉通，杨村组团基本无管网，城东组团管网尚不完善等。

此外，污水处理尚未考虑到处理后的污水回用。

建议：明确排水管网检测、维护责任主体。目前怀化市排水管网由怀化市城市管理与综合执法局、怀化市城投公司和鹤城区城投公司进行管理，泵站至污水处理厂的管网则由三个项目单位按协议代管。检测和维护主要以清淤疏通为主，管网目前存在的各种缺陷未能得到及时维护，存在多头管理，在委托管理的同时,仍要防止以包代管。

4、失业保险基金相关政策宣传力度有待加强

调查问卷结果显示，群众对失业保险的缴费、申领政策综合知晓率60.76%，有14.70%受访者表示不知道失业保险在哪个部门办理，失业保险基金相关政策宣传力度有待加强。

建议：多渠道加大政策宣传，让更多人知晓失业保险基金相关政策。对于重点业务工作，如稳岗补贴和职工技能提升补贴，可有针对性的开展专题培训，培训内容可包括政策解读、申领流程等，方便今后业务的办理。

**（六）建议收回资金情况**

以下7笔项目资金合计1024.11万元，建议收回：

1.市生态环境局怀化市主城区备用水源建设项目中生态环境整治工程沉淀资金570.20万元；

2.市生态环境局水污染防治项目超出结算金额资金49.12万元；

3.市生态环境局2013-2014年重金属污染治理已完成验收的项目超出结算金额资金226.00万元；

4.市生态环境局固定遥感监测设备建设项目超出结算金额资金22.18万元；

5.市生态环境局“大气污染管控三清单”编制和更新项目超出结算金额资金1.00万元；

6.市城管局太平溪A清淤疏浚及高炮团污水治理项目超出结算金额资金145.71万元；

7.怀化体育学校挪用专项资金9.9万元。

怀化市财政局

2022年1月5日