**邵阳市财政局关于开展邵阳市大祥坪体育馆公共停车场项目债券资金绩效评价报告**

为全面贯彻落实中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的决策部署，进一步加强和规范专项资金的管理，切实提高专项资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《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》等文件为评价依据，湖南诚悦达会计师事务所（普通合伙）根据《邵阳市财政局关于开展邵阳市大祥坪体育馆公共停车场项目债券资金绩效评价工作的通知》（邵财绩〔2023〕17号），对邵阳市大祥坪体育馆公共停车场项目债券资金的管理使用效果进行绩效评价，现就绩效评价情况报告如下：

**一、基本情况**

**（一）项目概况**

**1.项目背景**

为进一步改善城市出行基础设施条件，推动城市高质量发展，湖南省住房和城乡建设厅印发《关于进一步完善城市道路功能推进停车设施建设的通知》（湘建城函〔2019〕280 号），指导各地通过积极增加停车场用地供给，拓展停车场建设资源渠道，推进停车场智能改造等方式，加快推进城市停车设施建设。目前邵阳城区公共停车场缺乏，大祥坪体育馆位于邵阳市大祥区人民路南段路侧，属于商业、医院和办公等设施集中区域，人流量大停车需求大，因处于老城区，街道路面狭窄拓展空间早已压榨干净。为有效解决大祥坪体育馆周边停车难的问题，实施了大祥坪体育馆公共停车场项目。

**2.主要内容**

邵阳市大祥坪体育馆公共停车场项目位于红旗路/乾元巷交叉口东南角，总建筑面积 25959.24㎡，其中地下停车场24584.97 ㎡，地上配套附属用房1374.27 ㎡。项目建成后新增停车位 741 个，充电桩（车位）238 个，并配套建设给排水、供配电、消防等配套基础设施。

项目总投资约23263.64万元，其中工程费用约18513.12万元，工程建设其他费用约1817.46万元，预备费约2033.06万元，建设期利息900.00万元。资金来源为单位自筹及申请专项债券资金，其中项目单位自筹 8263.64 万元（将根据项目进度逐步到位）；拟申请专项债券资金15000.00万元。

项目计划工期 24 个月，预计于 2021 年 11 月施工建设，2023 年 10 月底竣工。

**3.项目实施情况**

项目主管单位为邵阳市国有资产监督管理委员会，项目实施单位为邵阳市城市建设投资经营集团有限公司，项目施工及设计单位为中交一公局集团有限公司、中交一公局桥隧工程有限公司、中船第九设计研究院工程有限公司。

项目于2019年7月22日取得邵阳市发展和改革会《关于邵阳市智慧静态停车场及充电桩项目核准的批复》（邵市发改投〔2019〕195号）；2019年12月26日挂网招标，确定中交一公局集团有限公司、中交一公局桥隧工程有限公司、中船第九设计研究院工程有限公司三家联合体为项目建设方；2021年5月19日取得邵阳市发展和改革会《关于同意调整邵阳市大祥坪体育馆公共停车场项目建设内容及规模的通知》（邵市发改投〔2021〕93号）；2021年6月9日取得邵阳市自然资源和规划局颁发的建设用地规划许可证；2021年11月3日取得邵阳市住房和城乡建设局颁发的建筑工程临时施工许可证，项目开工；2022年5月25日取得邵阳市住房和城乡建设局颁发的建筑工程施工许可证。

截至2023年7月评价组实地察看项目主体建设及周边绿化乔木基本栽植完成，地下室卫生正在打扫清理。项目预计2023年8月底竣工投入使用。

**4.资金投入和使用情况**

项目计划总投资约23263.64万元。截至2023年6月30日邵阳市城市建设投资经营集团有限公司实际已投入资金8582.07万元。其中：自筹资金投入2082.07万元，专债资金投入6500.00万元。

资金使用情况明细表

单位：万元

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 施工或收款单位 | 内容 | 合同金额 | 实付金额 |
| 湖南楚嘉工程咨询有限公司 | 监理费 | 208.60 | 104.30 |
| 湖南金鼎建筑设计研究院 | 设计费 | 28.80 | 28.80 |
| 邵阳市城建测绘有限公司 | 测绘费 | 0.20 | 0.20 |
| 邵阳市城市规划建筑设计(集团)有限公司 | 规划设计费 | 13.49 | 13.49 |
| 邵阳市城市规划建筑设计(集团)有限公司 | 景观设计费 | 19.82 | 19.82 |
| 邵阳市城市规划设计研究院 | 规划设计费 | 8.00 | 8.00 |
| 邵阳市城市规划设计研究院 | 可行性研究编制费 | 18.00 | 18.00 |
| 邵阳市住房和城乡建设局 | 城市基础设施配套费 | 162.12 | 162.12 |
| 中船第九设计研究院工程有限公司 | 勘察设计费 | 578.19 | 45.43 |
| 中交一公局桥隧工程有限公司 | 建安费用 | 21222.45 | 8181.91 |
| 总计 |  | 22259.67 | 8582.07 |

备注：主体工程建安费用合同金额为21222.45万元,截至2023年5月,施工方申报已累计完成产值 12708.78万元。

**（二）债券资金与项目管理情况**

**1.债券资金发行情况**

该项目专项债券资金总需求15,000.00万元，发行期限20年，该项目收入主要来源于停车位收入、充电桩充电服务费收入、广告位收入、体育健身中心出租收入，债券存续期内，项目预期总收入3.85亿元，预期总成本0.64亿元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为3.2亿元。本次20年期债券的预测利率按3.86%,债券存续期内本息共计2.66亿元，相关收益对债券本息的覆盖倍数为1.21倍。

该项目已通过国家发改委和财政部的审核，符合专项债的发行条件，在本着项目建设资金需求精准平衡、债券资金不趴账的原则，项目实施单位在2022年向市财政局申请发行债券8000万元，其中： 2022年1月发行专项债券5,000万元，债券名称为2022年湖南省交通基础设施建设专项债券(二期)-2022年湖南省政府专项债券(二)期，发行期限为20年，票面利率3.28%，付息频率为每半年一次，到期偿还本金；2022年10月发行专项债券3,000.00万元，发行期限为20年，票面利率3.53%，付息频率为每半年一次，到期偿还本金。2023年度拟申请发行7,000.00万元。

**2.债券资金拨付情况**

由邵阳市城市建设投资经营集团有限公司根据工程完成进度向市财政局提出资金拨付申请。截至2023年6月30日，市财政局共拨付6,500.00万元专项债券资金至邵阳市城市建设投资经营集团有限公司。

**3.债券资金使用情况**

截至2023年6月30日，邵阳市城市建设投资经营集团有限公司收到专项债券资金6,500.00万元已全部使用完毕。专项债券资金主要用于监理费及工程款等，具体为：2022年支付中交-公局桥隧工程公司工程款4,937.42万元、湖南楚嘉工程咨询公司监理费62.58万元；2023年6月支付中交-公局桥隧工程公司工程款1,500.00万元。

**4.还本付息情况**

邵阳市城市建设投资经营集团有限公司按照市财政局每年下发的政府债券还本付息工作通知支付债券利息至市财政局。按本项目债券发行要求，每半年付息一次，截至2023年6月30日，邵阳市城市建设投资经营集团有限公司按债券发行条件需支付二期利息共161.30万元，暂由市财政局先行垫付。

**5.项目管理情况**

项目公司为保证该项目顺利实施，按照相关工程管理模式，成立了专门的项目领导小组，负责项目建设前期及具体实施工作。领导小组组织和协调有关部门对项目进行设计、施工、监理等工作，并对项目进度和资金使用情况进行管理、检查、监督。

**（三）项目绩效目标完成程度**

项目总建筑面积 25959.24㎡，分为地面工程和地下工程两部分，其中地下停车场24584.97 ㎡，地上配套附属用房1374.27 ㎡。项目建成后新增停车位 741 个，充电桩（车位）238 个，并配套建设给排水、供配电、消防等配套基础设施。现场评价实地察看项目主体建设工程已基本完成，实际新增地下停车位716个，比目标产出少25个；充电桩（车位）218个，比目标产出少20个。项目现阶段正在打扫清理收尾工程，预计8月底竣工，尚未办理项目验收手续。

**二、绩效评价工作开展情况**

根据《邵阳市财政局关于开展邵阳市大祥坪体育馆公共停车场项目债券资金绩效评价工作的通知》的作部署安排，湖南诚悦达会计师事务所（普通合伙）组建1个评价工作小组，于2023年7月10 日-15日开展现场绩效评价，评价小组主要采取查阅资料、重新计算、实地观察和问卷调查的方法完成现场评价工作。

**三、绩效评价结论**

**（一）绩效评价综合结论**

从总体得分情况看整体尚好，但过程部分有缺陷，主要原为政府预算资金到位率低，资金支付不及时，资金使用不规范，项目管理制度不健全，合同管理欠规范，债务风险预警体系和债务风险事件不健全，未制定债务风险预警体系和债务风险事件应急处置措施。另产出部分项目计划产出数量与实际产出数量有差异。

**（二）绩效评价得分情况**

邵阳市大祥坪体育馆公共停车场项目绩效评价得分为84.53分，评价等级为“良”。一级指标具体得分情况详见下表：

绩效评价得分情况

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 一级指标 | 指标分值 | 评价得分 | 得分率 |
| 决策 | 15 | 12 | 80.00% |
| 过程 | 30 | 20.13 | 67.10% |
| 产出 | 35 | 32.4 | 92.57% |
| 效益 | 20 | 20 | 100.00% |
| 合计 | 100 | 84.53 | 84.53% |

**四、绩效评价指标分析**

**（一）项目决策情况。该项分值15分，计12分**

1.项目立项7分，实得7分

（1）项目储备（2分）：本项目资金投向领域为交通基础设施领域，符合地方政府专项债资金投向领域类型；项目有专业机构出具 “一案两书”，无扣分。

（2）立项依据充分性（3分）：项目立项符合国家法律法规、行业发展政策、省委省政府决策部署；项目与部门职责范围相符，属于部门履职所需；项目与相关部门同类预算支出或部门内部相关预算支出无重复，无扣分。

（3）立项程序规范性（2分）：项目按规定完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期批复程序；项目审批文件、手续符合相关要求；项目经过必要的专家论证、风险评估、集体决策，无扣分。

2.绩效目标5分，实得2分

（1）绩效目标合理性（3分）：根据《邵阳市大祥坪体育馆公共停车场建设工程实施方案》了解到，项目单位按财政部关于印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知(财预〔2021〕61号)，设立了项目绩效目标表,但绩效目标表未包括全生命周期的绩效管理目标,扣1.5分。

（2）绩效指标明确性（2分）：从《邵阳市大祥坪体育馆公共停车场建设工程实施方案》中设定的绩效目标表可以看出项目绩效目标制定的产出指标清晰、可行、可量化，但效益指标未制定清晰、可量化的指标，不能用以清晰反映和考核项目效益的情况，扣1.5分。

3.资金投入3分，实得3分

预算编制科学性（3分）：项目专项债券实施方案中的资金来源及收益等情况与绩效目标一致。项目已编制可研报告、获得发改部门可研批复，环评、用地、选址等合规性要件齐全，已编制专项债券实施方案、财务评价报告、法律意见书，收益测算合理，项目收益与融资自求平衡，项目融资与偿债能力相匹配，项目可行性强，符合专项债券政策规定和发行条件。

**（二）项目过程情况。该项分值30分，计20.13分**

1.资金管理10分，实得7.63分

（1）资金到位率（2分）：项目已发行政府专项债券资金8000万元，实际拨付到项目单位专项债券资金6500万元，资金到位率为81.25%，资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%=（6500/8000）×100%=81.25%，扣0.37分。

（2）预算执行率（2分）：项目实际到位专项债券资金6500万元，实际支出专项债券资金6500万元，预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%=（6500/6500）×100%=100%，预算执行率100%，无扣分。

（3）资金使用合规性（3分）：项目合作相关当事人与工程施工单位以及勘察单位、设计单位均通过招投标程序，并签订了合同。邵阳市城市建设投资经营集团有限公司未针对债券资金制定专门的资金财务管理办法；未严格按照合同约定的比例支付款项，扣1分。

（4）还本付息（3分）：根据2022年1月24日湖南省财政厅发行公告《2022年湖南省交通基础设施建设专项债券(二期)-2022年湖南省政府专项债券(二)期发行结果公告》，本期债券付息为半年一次，票面利率3.28%。利息暂由财政局垫付，至评价现场结束时项目单位未支付市财政局利息，扣1分。

2.项目实施12分，实得7.5分

（1）管理制度健全性（3分）：单位未专门建立项目建设、资产管理等环节的管理制度，未正式出台债务风险应急处置预案，且项目建设财务管理制度、内控制度也有待建立健全，扣1.5分。

（2）项目质量控制（3分）：邵阳市城市建设投资经营集团有限公司编制了科学合理的项目实施计划；按照国家相关标准严格把控项目质量；采取了相应的项目质量检查、验收；项目调整审批手续完备，无扣分。

（3）招标及政府采购管理（4分）：项目招标和政府采购的程序及手续合法合规；工程、设备、原材料等采购需求与项目实际需求吻合，不存在重复或浪费现象；但合同签订及执行不规范，扣3分。

（4）资产管理（2分）：2021年3月24日取得邵阳市自然资源和规划局颁发的湘(2021)邵阳市不动产权第0007339号不动产权证书，无扣分。

3.风险控制8分，实得5分

（1）信息公开（2分）：对债券资金发行、存续、重大事项、调整用途等进行了信息披露，无扣分。

（2）风控效果（2分）：截至评价现场结束时，项目建设期间未发生过重大风险事件（重大债务违约事件、重大安全事故、重大违法违规事件等）、因债务引起的重大事件等情况，无扣分。

（3）问题整改（1分）：截至评价现场结束时，未发生相关重大问题，无扣分。

（4）风控机制（3分）：未提供债务风险动态监测机制；未提供债务风险应对预案和社会稳定风险应对预案，扣3分。

**（三）项目产出情况。该项分值35分，计32.4分**

项目产出35分，实得32.4分：

1.产出数量（10分）：项目计划建设完成新增停车位741个，充电桩（车位）238 个。截止目前主体工程已完工，完成新增停车位716个，充电桩（车位）218 个，少于计划产出数量，扣2.6分。

2.产出质量（10分）：各项工程均在项目实施单位、监理单位的监管下有序开展，达到质量标准，无扣分。

3.产出时效（10分）：项目按计划时间有序开展，无扣分。

4.产出成本（5分）：因项目尚未完工，经询问项目单位得知，项目总成本将控制在项目预算以内，故根据谨慎性原则，参照"项目实际建设成本等于项目预算投资额"的等级予以评分，无扣分。

**（四）项目效益情况。该项分值20分，计20分**

1.项目效益20分，实得20分

（1）社会效益、经济效益（5分）：项目的实施可以解决中心医院停车难、缓解红旗路和宝庆中路“停与行”的矛盾，项目停车位、充电桩、广告位、配套附属用房出租部分在达到可使用状态后预计能取得净现金流量32072.94万元,本息覆盖率1.21倍，现项目未完工交付使用，暂未产生经济效益，无扣分。

（2）社会公众或服务对象满意度（10分）：本次满意度问卷调查共收集有效问卷101份，其中：项目周边社会群体58份、主管单位和建设单位内部员工25份、项目建设过程中的参与者18份。最终，计算得出绩效评价满意度得分99.52分，等级优秀，无扣分。

（3）可持续影响（5分）：本项目建设地西侧为市中心医院，南侧为市体育馆，北侧为市公安局原址，东侧为大祥坪东侧棚改项目用地。项目完成后对周边商业、医院、办公和居住均产生很好的交通便利，解决了该地老城区停车难的痛点，无扣分。

**五、主要经验及做法**

**（一）项目组织实施过程制度健全执行有效**

邵阳市大祥坪体育馆公共停车场建设工程项目的实施单位有健全的财务管理办法和项目业务管理办法。资金的拨付使用严格按照流程进行审批拨付，手续齐全；项目的进度、质量、投资以及合同管理及信息管理均有专门人员进行监督管控。

**（二）改善城区交通基础设施条件、促进区域内的经济社会发展**

邵阳市大祥坪体育馆公共停车场建设工程项目的实施，将极大地改善邵阳市城区的交通环境，物资流动、人口流动、信息流动将大为便捷。对促进区域内的经济社会发展会起到相当大的推动作用，也可带动项目建设区域的开发和相关产业的发展，实现财政收入的合理增长。

**六、存在的问题及原因分析**

**（一）****项目实施方面**

1.管理制度有待建立健全。未专门建立项目建设、运营、资产管理等环节的管理制度，不能反应和考核管理制度对项目顺利实施的保障情况。

2.合同管理有待进一步完善。

（1）招标人和中标人未依照招标投标法及条例的规定签订合同，合同签订的个别条款与招标文件存在差异。如《招标文件》规定“施工工程进度款发包人按施工承包人每月完成的工程量70％进行支付，工程完工后（或移交使用前）支付到实际完成工程量的85％，竣工验收经审计核定后付到总工程款的97％，余下的3％按通用条款约定返还。所有工程款支付到施工承包人指定账户“。而《邵阳市大祥坪停车场(体育场改造)建设工程总承包项目合同书》规定“工程进度款根据发包人制定的里程碑节点支付，每到一个里程碑节点，付此节点至上一节点间完成所有工作量的85％工程款，期间所有工程量由承包人上报监理审核，发包人审批支付。……”。这不符合《中华人民共和国招标投标法实施条例》第五十七条“招标人和中标人应当依照招标投标法和本条例的规定签订书面合同，合同的标的、价款、质量、履行期限等主要条款应当与招标文件和中标人的投标文件的内容一致。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议”的规定。

（2）合同重要条款约定不完整。2020年6月18日邵阳市城市建设投资经营集团有限公司与中标人的签订《邵阳市大祥坪停车场(体育场改造)建设工程总承包项目合同书》，合同条款第13条变更和合同价格调整中，无市场价格波动引起的调整内容，即主要材料价格的确定及调整不明确。工程投标到工程完工竣工期间，建筑材料市场价格波动较大，对建设工程造成较大影响，工程造价计价中未推行风险共担和合理分摊原则,未体现交易的公平性。

（3）合同签订不及时。工程中标通知书出具时间为2020年4月2日，工程总承包项目合同书签订时间为2020年6月18日。合同签订时间超过发出中标通知书约定的期限30天。与我国《政府采购法》第四十六条“采购人与中标、成交供应商应当在中标、成交通知书发出之日起三十日内，按照采购文件确定的事项签订采购合同”规定不符。

**（二）风险控制方面**

债务风险防控不到位。未正式出台债务风险应急处置预案、债务风险动态监测机制，按照财政部印发的《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》，项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

**（三）绩效管理方面**

1.绩效目标未设置完整的实施期绩效目标和年度绩效目标。实施期绩效目标是政府债务项目在全生命周期内预期达到的产出和效果；年度绩效目标是项目实施期内每个年度预期达到的产出和效果，应当具体、明确、可衡量、可实现。

2.绩效目标设定的效益指标不合理，无法进行量化分析。不符合《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中完善绩效目标、强化绩效目标管理的规定。

3.产出数量与绩效目标不符。项目计划建设完成新增停车位741个，充电桩（车位）238 个。实际完成新增停车位716个，充电桩（车位）218 个，少于计划产出数量。

**七、有关建议**

（一）项目公司应加强项目合同管理，认真阅读合同中的条款，严格按照合同约定履行责任和义务。签订合同要规范，内容要符合国家法律法规，双方的权利义务要合理、明确，对合同价款调整、设计变更、质量要求和付款方式等表述要准确、清楚，减少不确定因素。

（二）建立和完善专项债务相关制度。应按照《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》的规定，建立和完善专项债务项目管理及资金管理相关制度，加强对专项债务的管理和监督；防范风险管控，加快制定并出台政府性债务风险应急处置预案。加强专项债券项目建设管理。严格执行基本建设程序和监管制度，对项目进行明确划分，按照不同的项目建立相应的台账，并科学分类、妥善保管项目资料。提升项目档案管理水平，应安排专人对项目各项资料进行科学分类、妥善保管。

（三）加强预算绩效目标管理，提升绩效目标的完整性和指标的科学性。应设置实施期绩效目标和年度绩效目标,应强化绩效目标管理，提高预算项目绩效目标填报的完整性、合理性、科学性。项目所设定的绩效目标要依据充分，符合客观实际工作内容。绩效指标要与项目目标任务数或政府投资计划相对应，确保绩效目标的完整性、合理性、科学性。