**邵阳市北塔区茶元头乡污水截流工程项目专项债券资金绩效评价报告**

根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《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）和《湖南省财政厅关于印发湖南省预算支出绩效评价管理办法的通知》（湘财绩〔2020〕7号）、湖南省财政厅关于印发《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》的通知（湘财绩[2020]12号）等有关规定，按照《邵阳市财政局关于开展邵阳市茶元头乡污水截流工程项目债券资金绩效评价工作的通知》（邵财绩〔2023〕18号）要求，根据招投标中标结果，我们接受邵阳市财政局委托组成评价工作组，对邵阳市茶元头乡污水截流工程项目专项债券资金进行了绩效评价。现将绩效评价情况报告如下：

一、项目基本情况

**（一）项目概况**

**1.项目背景**

邵阳市茶元头乡污水截流工程项目是一项环保工程、民生工程，系中央环保督察组督办项目，意在通过项目实施解决北塔区杨家垅区域内邵阳监狱、监管中心等单位的生活污水排放问题，改善周边人居环境，确保资江水质安全。2018年1月18日，邵阳市人民政府召开第38次常务会议，原则同意该项目实施。

**2.项目单位概况**

该项目的主管单位是邵阳市城市管理和综合执法局，项目实施单位是邵阳市公用事业基础设施建设有限公司（以下简称“市公用事业基础设施建设公司”）。邵阳市公用事业基础设施建设公司成立于2004年04月01日，系国有控股有限责任公司，注册资本5000万元。

**3.项目主要建设内容**

**（1）建设地点：**邵阳市北塔区茶元头乡；

**（2）建设内容与规模：**新建污水提升泵站一座（规模6000立方米）；新建0.89公里污水压力管道（320国道-宝庆西路）；新建1.8公里污水重力管（邵阳监狱西侧及乡政府及卫生院周边）；新建1.1公里污水重力管（邵阳监狱西侧向西至木材市场）；新建箱涵0.3公里；

**（3）投资总额及资金来源：**项目估算总投资2784.43万元，其中：申请发行政府专项债券1414万元，不足部分地方财政解决。

**（4）项目建设期：**项目建设期为80天，计划2018年11月26日开工，2019年2月15日前完工；实际2020年3月底项目才完工，2020年4月28日进行验收。

**（二）资金与项目管理情况**

**1.政府专项债券概况**

邵阳市北塔区茶元头乡污水截流工程项目申请的政府专项债券1414万元，是通过《2019年湖南省“两供两治”（供水供气、污水和生活垃圾治理）专项债券（二期）—2019年湖南省政府专项债券（十九期）》募集的资金，债券还本付息工作由邵阳市财政统筹安排，融资利率4.37%，每年付息一次61.79万元，2034年到期还本。

**2.项目立项程序和“一案两书”编制情况**

**（1）环评。**2018年5月12日，由湖南美景环保科技咨询服务有限公司对该项目进行环境影响评价；2018年6月22日，邵阳市环保局北塔分局主持召开《邵阳市茶元头乡污水截流工程环境影响报告》技术评审会进行批复审核。

**（2）可行性研究。**2018年5月，邵阳市城市规划设计研究院出具可研报告，项目计划总投资2784.43万元。

**（3）批复立项。**2018年1月18日，邵阳市人民政府第38次常务会议，同意项目按《茶元头乡（邵阳监狱、公安四所等）区域生活污水截污工程方案》实施；2018年6月5日邵阳市发改委批复（邵市发改环资〔2018〕222号）同意本项目立项。

**（4）行政许可。**2018年5月7日，取得项目建设用地规划许可证（建规[地]字第2018-第2018-28号）。

**（5）专项债券“一案两书”编制。**2019年9月16日湖南天平正大有限责任会计师事务所出具《关于湖南省邵阳市2019年“两供两治”专项债券项目收益与融资自求平衡专项审核报告》；截止绩效评价报告日，公司未提供《专项债券项目收益与融资自求平衡方案》、《专项债券之法律意见书》。

**3.项目制度建设情况**

市公用事业基础设施建设公司主要根据邵阳市人民政府第38次常务会议要求对污水截污工程项目进行可研、立项、申报、评审、招标、政府采购、监理、验收等事项，但未制定项目管理制度。

**4.项目资金情况**

**（1）资金来源和拨付到位情况**

本项目获批发行“湖南省“两供两治”（供水供气、污水和生活垃圾治理）专项债券1414万元。2019年11月19日，市公用事业基础设施建设公司的建设银行00378账户到位本项目地方政府专项债券资金1414万元，本项目专项债券资金已全部按时到位。

**（2）资金使用情况**

根据市公用事业基础设施建设公司提供的项目辅助明细账，截至2021年1月底，茶元头污水截流项目实际总支出金额为1748.49万元，其中：1）地方财政资金支出334.49万元，主要用于前期工作经费、可研、测绘、审图等费用；2）专项债券资金支出1414万元，预算执行率100%。专项债券资金支出项目及金额如下：

**1414万元专项债券资金使用情况表**

金额单位：万元

| **序号** | **项目内容** | **项目签订**  **合同金额** | **债券资金**  **支出金额** | **收款单位** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 茶元头工程款 | 2358.05 | 1364.2 | 湖南望新建设集团股份有限公司 | 1.送审金额约3902.65万元，经市审计局审核后工程结算金额为2807.67万元，超过中标合同金额金额449.62万元，工程造价变更未办理相关报批手续 |
| 2 | 工程设计费  余款 | 33.8 | 28.8 | 邵阳市城市规划设计研究院 | 已用地方财政资金支付5万元 |
| 3 | 茶元头工程补充设计费 | 2 | 2 | 邵阳市城市规划设计研究院 | 增加附属工程设计包干费用 |
| 4 | 工程监理费 | 19 | 19 | 邵阳市中信工程建设监理有限公司 |  |
|  | **合计** | **2412.85** | **1414** |  | 在此仅列示专项债券资金支出1414万元，超过部分由地方财政资金补足。 |

结合上述专项债券资金收支情况，茶元头乡污水截流项目债券资金1414万元已全部到位，已使用1414万元，结余0元。

**（3）资金管理情况**

为规范专项债券资金的使用和管理，市公用事业基础设施建设公司均按照《邵阳市公用事业局财务管理制度》和《邵阳市城管局财务会计内部控制制度》执行，每笔资金支出都经过严格审批，并定期向财政部门报送了2019年政府专项债券发行使用情况表，对债券资金使用、结余等情况进行汇报。公司虽制定了财务管理制度，但未专门制定债务风控机制及风险防控措施。

**5.项目组织实施情况**

**（1）工程招标：**2018年9月25日市公用事业基础设施建设公司对茶元头乡污水截流工程项目采取公开招投标方式，由湖南望新建设集团股份有限公司中标并签订施工合同，合同明确工程规模、建设标准、建设工期、支付方式、双方责任和义务等内容。对监理服务采用邀请招标等方式，与邵阳市中信工程建设监理有限公司签定了工程监理合同。

**（2）工程建设和监督方面：**施工方按合同书约定的建设内容和质量标准进行施工，市公用事业基础设施建设公司派现场人员检查项目施工单位、监理人员是否与合同、与投标文件要求相符，不定期检查监理日志等监理资料，检查项目安全生产工作，对检查中存在的问题提出整改意见。

**（3）竣工验收方面：**2020年4月28日，邵阳市城市管理和综合执法局在该局十楼会议室召开了市茶元头乡污水截流工程竣工验收会议，参加会议的有邵阳市城市管理和综合执法局、市公用事业基础设施建设有限公司、市城建档案馆、市排水管理所、邵阳市规划设计研究院、湖南金鼎建筑设计研究院、邵阳市中信工程建设监理有限公司、湖南望建设集团股份有限公司等有关单位负责人及技术人员，对项目进行了竣工验收。竣工验收委员会一致同意通过该工程竣工验收，工程质量评定为合格。

**（三）专项资金预算绩效目标完成情况**

项目未申报具体的绩效目标，根据可研报告、立项批复、施工合同等资料归纳的绩效目标主要完成情况如下：

**1.产出数量：**新建污水提升泵站一座（规模6000立方米）；新建0.89公里污水压力管道（320国道-宝庆西路）；新建1.8公里污水重力管（邵阳监狱西侧及乡政府及卫生院周边）；新建1.1公里污水重力管（邵阳监狱西侧向西至木材市场）；新建箱涵0.3公里。

**2.产出质量：**工程质量达到合格标准，质量验收达标率100%。

**3.产出成本：**该项目中标施工合同签订金额2358.05万元，经市审计局审核后该工程结算金额2807.67万元，超过中标合同金额449.62万元，结合项目工程实际建设成本情况分析计算，该项目产出建设成本节约率为-19.1%。

**4.产出时效：**工程于2018年11月26日正式动工，2020年3月底完工，合同约定完工时间为2019年2月15日，已超出合同约定完工时间1年以上。

**5.经济效益：**改善周边人居环境、减少因水污染而造成的经济损失。

**6.社会效益：**降低因渗透对地下水资源的污染，减少水污染对农业、渔业的影响以及因生活饮用水污染导致居民身体健康受到伤害，使人民更加安居乐业，促进社会安定团结。

**7.可持续影响：**通过项目实施，解决流域内污水出路问题，污水经过处理达到标准后排放，改善了区域水环境和生态环境，为城市发展创造良好的投资环境，增加区域就业机会。

**8.满意度：**社会公众满意度94%以上。

二、绩效评价工作情况

**（一）绩效评价目的**

通过全面了解项目的申报、审批、组织实施及管理监督情况，综合分析、评价项目资金使用取得的绩效，深度挖掘专项建设过程中存在的不足和问题，确保项目建设保质保量和项目资金的提质增效。

1. **绩效评价原则、评价指标体系、评价方法**

1.本次绩效评价工作按照《中华人民共和国预算法》、《财政支出绩效评价管理暂行办法》、《湖南省财政厅关于深度整合规范省级专项资金的通知》（湘财预〔2016〕87号）、湖南省财政厅关于印发《湖南省预算支出绩效评价管理办法》的通知（湘财绩〔2020〕7号）、湖南省财政厅关于印发《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》的通知（湘财绩[2020]12号）以及有关的政策、规定、财务会计制度等，坚持实事求是、客观公正的原则。

2.本次绩效评价工作制定了准确、合理、细致的三级绩效评价指标体系，包括项目决策、过程、产出、效果的评价指标，满分100分。绩效评价结果分为四个等级：90分（含）—100分为优，80分（含）—90分为良，60分（含）—80分为较差，60分以下为差。采用查阅资料、实地查看、问卷调查和听取情况介绍等方法进行。

三、主要绩效及评价结论

邵阳市北塔区茶元头乡污水截流工程完工后于2021年4月交由邵阳市排水管理所管理运行，目前泵站运行正常，杨家垅区域沿线管网覆盖到位，沿线污水均已接入市政管网。项目建设符合国家产业政策和投资政策，项目的实施加快当地污水收集及处理，减少污染物向地面水系的排放量，改善城市环境，改善江北茶元头乃至整个邵阳市周边的水环境，提升城市形象，为城市发展创造良好的投资环境提供有效助力。但该项目在绩效管理、成本管理、制度建设等方面存在诸多不足，经绩效评价组现场调查审核、集体讨论、综合评议，该项目得分为78.18分，评价等级为“较差”（详见附表和绩效评价指标评分过程情况说明）。

四、绩效评价指标分析

项目评价指标按决策、过程、产出与效益四个方面以百分制集体打分方式进行具体细分评价，其中：决策标准分10分、得分6分；过程标准分30分、得分23分；产出标准分35分，得分28.18分，效益标准分25分、得分21分。评分结果：78.18分

**(一)项目决策情况**

项目决策标准分10分，得分6分，扣4分。具体情况如下：

**1.项目立项（标准分5分，扣1分，得4分）**

一是项目事前编制了可行性研究报告，专家论证，项目单位严格执行国家有关招投标的规定，选择项目建设单位时依法委托有相应资质的招投标代理机构实行公开招标，并接受有关行政主管部门的监督。二是项目取得相关部门的环评、用地、规划许可，申报程序合法合规。三本项目按照立项程序编制了“一案两书”进行论证，申请债券资金额度在项目污水处理收入偿还能力之内，截止绩效评价报告日，公司只提供了《收益与融资自求平衡专项审核报告》，因《专项债券项目收益与融资自求平衡方案》、《专项债券之法律意见书》缺失，暂扣1分。

**2.绩效目标（标准分5分，扣3分，得2分）**

项目没有进行绩效目标申报扣1分；未将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，扣1分；未设置清晰、可衡量的绩效指标值，扣1分。

**(二)项目过程情况**

项目过程标准分30分，得分23分，扣7分。具体情况如下：

**1.项目资金管理（标准分15分，扣0分，得分15分）**

①资金到位率100%；②专项资金预算执行率100%；③资金使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关债券资金管理的规定，资金拨付有完整的审批程序和手续；④还本付息由市财政部门统筹安排，未出现违约现象。

**2.项目实施（标准分15分，扣7分，得8分）**

①项目立项、报批、工程建设、工程竣工验收等基本按照国家相关法律法规和规章制度的规定执行，但未建立项目管理制度扣1分，项目实施过程中存在项目现场管理不严谨、签证事项不到位等情况扣1分；②采取了质量控制措施，并委派监理公司深入工地一线做好建设项目的现场监督工作，但项目工程造价变更增加未履行报批手续扣1分；③项目严格按照招标和采购的程序执行，工程完工后市公用事业基础设施建设公司组织相关单位进行了质量验收；④未进行资产登记、产权确认和产权界定等扣1分；⑤项目实施过程中未出现重大债务违约事件、重大安全事故、重大违法违规事件及重大群体性事件等。公司未建立债务风险动态监测机制，未正式出台债务风险应对预案和社会稳定风险应对预案，扣2分，未公开债券资金使用情况、项目建设进度、运营情况等，扣1分。

**(三)项目产出情况**

项目产出标准分35分，得分28.18分，扣6.82分。具体情况如下：

**1.产出数量（标准分10分，扣0分，得分10分）**

已按项目实施计划数量完成。

**2.产出质量（标准分9分，扣0分，得分9分）**

工程经验收质量合格。

**3.产出成本（标准分7分，扣分3.82分，得3.18分）**

结合项目实际工程建设成本情况分析：（计划建设成本金额2358.05万元-工程结算审定金额2807.67万元）/计划建设成本金额2358.05万元\*100%=-19.1%，按照“绩效评价指标表”每超过计划建设成本金额5%扣1分，此项扣3.82分。

**4.产出时效（标准分9分，扣3分，得6分）**

工程于2018年11月26日正式动工，2020年3月底完工，超出合同约定完工时间1年以上，未按项目实施计划完工，扣3分。

**(四)项目效益情况**

项目支出效益包括经济效益、社会效益、可持续影响和满意度。该项满分为25分，扣4分，得分21分。

**1.经济效益（标准分10分，扣4分，得6分）**

因泵站系统不能查询日截流污水量数据，截止绩效评价现场考核日茶元头乡泵站截流污水量累计2414716吨，根据公司提供的市排水管理所对泵站的运行检查记录，2022年7月-11月泵站日截留污水量平均在2000-2800吨，未达到《关于湖南省邵阳市2019年“两供两治”专项债券项目收益与融资自求平衡专项审核报告》中计划泵站日截留污水量预期3500吨/日，按照“绩效评价指标表”中经济效益评价标准泵站日截留污水量平均2000-5000吨，为效益一般，扣4分。

**2.社会效益、可持续影响、满意度（标准分15分，扣0分，得分15分）**

项目的建设符合邵阳市城市总体发展规划，建设的必要性明确，对城市经济效益、社会效益、可持续影响起到一定的间接作用，通过项目的实施降低因渗透对地下水资源的污染，解决流域内污水出路问题，污水经过处理达到标准后排放，改善区域水环境和生态环境，为城市发展创造良好的投资环境，增加区域就业机会，使人民更加安居乐业，促进社会安定团结。本次现场评价发放调查问卷30份，被调查对象满意度在94%。

五、项目主要经验、存在的问题及建议

**（一）项目主要经验**

**1.项目的立项、论证符合法律、法规要求，按相关程序操作。做到立项有依据。**①准确选定满足债券发行条件与要求的具体项目，准备好项目批复、可行性研究报告等相关支撑材料，取得相关主管部门批复，如立项、可研、环评等，项目基本具备施工条件；②该项目满足收益与融资自求平衡原则，项目收益能够覆盖债券本息，项目资本金比例符合国家固定资产投资项目资本金比例要求，保证项目融资不存在违规增加地方政府隐性债务；③引入第三方机构开展评估，出具项目收益专项债券的项目实施方案、财务评估报告、法律意见书等相关材料。

**2.加强项目管理、确保项目达标。**对项目实施从预算、财评、监理、验收方面严格把关，执行招标程序。对项目资金做到专款专用，资金拨付程序规范。项目实施要严格遵守环保、用地、节能、质量、安全等相关规定，依法依规组织建设、运营和管理工作。

**3.项目的实施运营，极大优化了周边水域污水处理效能。**本项目是一项有综合效益的民生工程，项目通过建设和完善区域内的雨污水主次干管及相关基础配套设施，提高污水收集率，提升污水处理厂效能，项目结合初期雨水治理、黑臭水体治理和排水防涝等其他相关工程措施，控制污染物排放总量，改善城市水环境质量，改善区域内居民的生活环境，推进城市可持续发展。

**（二）存在的问题**

**1.未设置清晰、细化、可衡量的绩效目标。**

项目实施单位的预算绩效目标管理意识不强，对预算绩效目标管理工作重视不够，项目的可研报告、申报批复文件等仅有泛化的建设内容，未针对本项目及时编报整体绩效目标和年度绩效目标，未设置清晰、可衡量、反映产出效益和效果的的目标指标值。

**2.项目管理不严谨。**

公司未制定项目管理制度，项目实施过程中存在项目现场管理不严谨、签证事项不到位等情况，如管网回填材料发生变化没有现场确认资料。

**3.未正式出台债务风险应对预案和社会稳定风险应对预案。**

公司对政府债务项目欠缺防范风险管控意识，未建立债务风险动态监测机制以及防范应对措施，未建立债务风险应对预案和社会稳定风险应对预案。

**4.项目预算不精准、工程造价增加未按规定进行报批。**

茶元头乡污水截流工程项目中标合同金额为23,580,461.20元，邵阳市公用事业基础设施建设有限公司报送湖南望新建设集团股份有限公司施工的工程结算送审金额39,026,464.86元，经邵阳市审计局审核，该工程存在多报送工程结算造价10,949,813.56元予以核减，审减后工程结算造价金额为28,076,651.30元，超过项目中标合同金额4,496,190.1元，超过率19.1%，未执行工程造价变更报批手续。上述行为违反了市政发[2014]6号《邵阳市市级重点建设项目管理办法》第十条工程变更管理：“单项变更在100万元以上且在总造价5%以内的由市政府分管领导指挥部集体研究同意”的规定，根据中华人民共和国国务院令第427号《财政违法行为处罚处分条例》第九条规定，责令邵阳市公用事业基础设施建设有限公司加强内部管理并依法依规追究责任人员责任。

**（三）有关建议**

**1.增强绩效管理意识，提升绩效管理水平。**按照《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》和《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》（湘财绩[2020]12号）规定，严格按照绩效管理有关要求，落实绩效管理主体责任，做好绩效管理目标申报、自评、公开等各个环节的工作。

**2.制定项目管理制度，加强项目监督检查力度。**公司应建立项目管理制度与监督机制,由公司法务部门或内审部门对公司制度执行情况进行跟踪监督、定期考核。

**3.建立完善专项债务管理制度，加强专项债券全生命周期风险管理。**防范风险管控，参照国家、省市有关专项债券管理办法规定，制定单个项目的政府性债务风险应急处置预案。

**4.加强项目事前评估，完善项目管理制度。**一是建议项目单位进一步完善事前绩效评估机制，发挥好事前绩效评估的前端控制作用，优化财政资源配置，提高财政资金使用效率和效益，运用科学合理的方法，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等，确保专项资金使用的效益性。二是公司应严格按照《邵阳市市级重点建设项目管理办法》相关规定执行，对工程单项变更增加造价10万元以上的，应在接到建设业主申请3日内由项目建设主管部门牵头组织行业监管部门、审计部门（技术复杂的同时邀请第三方）、工程技术人员及财政、纪检监察、发改等部门及建设、施工、监理单位现场联合勘察会审并拿出会审意见按程序审定，单项变更100万元以上且超出总造价5%以上，必须报市重点建设领导小组或市政府常务会议集体研究同意。三是公司应建立工程变更责任追究制度，对因勘察、设计、预算、监理等工作失误引起工程量变更增加工程造价的，扣减或不予支付服务费用，情节严重的，由相关主管部门记入不良行为记录，通过建立变更责任追究制度，可将工程变更最终责任落实到责任人，有效地控制工程变更。