**2020-2022年度三区清扫面积提标经费**

**绩效评价报告**

为了切实加强预算绩效管理，提高财政资金使用效益，湖南人和人会计师事务所（普通合计）通过公开招标中标2020-2022年度三区清扫面积提标经费项目，按照《邵阳市财政局关于开展2020-2022年度三区清扫面积提标经费绩效评价工作的通知》（邵财绩〔2023〕10号）要求，我所成立绩效评价工作组（以下简称评价组），于2023年7月至8月对该项目实施绩效评价。评价组通过现场调研、收集整理资料、分析数据、综合评议等工作，形成评价报告。

一、项目基本情况

**（一）项目概况**

**1.项目决策背景**

道路清扫保洁服务属于公益性工作。《邵阳市国家卫生城市管理暂行办法》（邵市政发〔2019〕5号）提出：要加大对城市基础设施、环卫设施、卫生管理及监督等方面的投入，形成长期、稳定的投入机制。为美化城市环境，提升邵阳市市容市貌，创建全国文明城市和国家卫生城市，邵阳市财政从城市维护建设资金中安排资金专项用于市辖三区清扫保洁（清扫面积提标），2020-2022年共安排资金6380.00万元，其中主次干道清扫资金4748.00万元，社区清扫1632.00万元。

**2.项目主要内容**

该项目经费主要用于三区日常人工清扫保洁、机械清扫保洁、道路冲洗洒水降尘等工作，项目实施单位按照规定的作业时间、作业频次和作业标准，对城区主次干道进行清扫保洁，清扫面积共计9453588平方米，其中：大祥区2097364平方米，双清区2548402平方米，北塔区2396086平方米，经开区2411736平方米；清扫路段合计179条，其中：大祥区49条，双清区52条，北塔区51条，经开区27条。

3.**项目组织管理机构**

该项目主管部门为邵阳市大祥区城市管理和综合执法局城管局、邵阳市双清区城市管理和综合执法局城管局、邵阳市北塔区城市管理和综合执法局城管局（以下简称各区城管局）、邵阳市城市管理和综合执法局直属分局（以下简称直属分局），其工作职责是：负责本辖区内市容秩序、环境卫生等城市管理行政执法工作，辖区内环卫工作质量的日常监督考核和验收，履行城市管理主体责任。

该项目实施单位有10个,其中：大祥区2个：分别是东莞市家宝园林绿化有限公司、长沙玉诚环境景观工程有限公司；双清区4个：分别是侨银城市管理股份有限公司、湖南惠杰环境工程有限公司、邵阳市王者投资有限公司、长沙中联重科环境产业有限公司；北塔区3个：分别是湖南碧泰环保科技有限公司、邵阳市王者投资有限公司、上海勤泽美业有限公司，经开区1个：邵阳市邵新环境服务有限公司。

**（二）预算资金使用管理情况**

**2.预算资金安排及管理情况**

**（1）资金来源及拨付流程**

三区清扫保洁项目经费分担方式是“以市为主，市区共担”，邵阳市财政局将城市维护建设资金指标下达各区，各区城管局和直属分局根据环境卫生作业质量考评结果及有关规定办理项目资金支付申请，各区财政局审核后，将资金拨付给项目实施单位。

**（2）资金到位情况**

2020-2022年共安排该项目资金6380.00万元，其中:主次干道清扫经费4748.00万元、社区清扫费1632.00万元；资金全部到位，资金到位率100%，具体情况如下：

2020-2022年度三区清扫面积提标经费安排表 单位：万元

| 序号 | 指标文号  区 | 邵财建指  〔2021〕10号 | 邵财建指  〔2021〕36号 | 邵财建指  〔2022〕8号 | 邵财建指  〔2022〕28号 | 各区金额合计 | 资金到位率 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **1** | **大祥区** | **700** | **896** | **500** | **713.2** | **2809.2** | **100%** |
|  | 其中：主次干道清扫费 | 700 | 500 | 500 | 508 | 2208 |  |
|  | 社区清扫费 |  | 396 |  | 205.2 | 601.2 |  |
| **2** | **双清区** | **500** | **641** | **270** | **471.4** | **1882.4** | **100%** |
|  | 其中：主次干道清扫费 | 500 | 500 | 270 | 259 | 1529 |  |
|  | 社区清扫费 |  | 141 |  | 212.4 | 353.4 |  |
| **3** | **北塔区** | **300** | **459** | **250** | **350.6** | **1359.6** | **100%** |
|  | 其中：主次干道清扫费 | 300 |  | 250 | 257 | 807 |  |
|  | 社区清扫费 |  | 459 |  | 93.6 | 552.6 |  |
| **4** | **经开区** |  |  | **96** | **232.8** | **328.8** | **100%** |
|  | 其中：主次干道清扫费 |  |  |  | 204 | 204 |  |
|  | 社区清扫费 |  |  | 96 | 28.8 | 124.8 |  |
| **5** | **指标文号金额合计** | **1500** | **1996** | **1116** | **1768** | **6380** |  |
|  | 其中：主次干道清扫费合计 | 1500 | 1000 | 1020 | 1228 | 4748 |  |
|  | 社区清扫费合计 | 0 | 996 | 96 | 540 | 1632 |  |

**（2）资金使用情况**

截止2023年6月30日，该项目资金共支出4036.21万元，其中：清扫保洁费支出838.27万元，各区财政统筹调剂支出1394.33万元，各区城管部门用于道路清扫工作以外的支出1803.61万元（用于部门经费支出、协管员工资等）。项目资金预算执行率85%，具体情况如下：

2020-2022年度三区清扫面积提标经费使用表 单位：万元

| 序号 | 项目  区 | 清扫保洁支出 | 统筹调剂支出 | 各区城管局用于清扫外支出 | 结存资金 | 主次干道清扫经费合计 | 项目资金预算执行率 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 大祥区 | 455 | 883 | 870 | 0 | 2208 | 100.00% |
| 2 | 双清区 | 382.72 | 375.88 | 548.80 | 221.6 | 1529 | 85.51% |
| 3 | 北塔区 | 0.55 | 135.45 | 384.81 | 286.19 | 807 | 64.54% |
| 4 | 经开区 | 0 | 0 |  | 204 | 204 | 0.00% |
|  | 合计 | 838.27 | 1394.33 | 1803.61 | 711.79 | 4748 | 85.00% |

**（3）资金管理制度及执行情况**

该项目主管部门制定了项目预算管理办法、财务管理制度、专项资金管理制度等制度性文件；资金支付要求年初区编制经费预算，进行财务会审，会审通过才能支付。

**3.项目组织实施管理情况**

该项目采用市场化运行模式，通过政府采购，公开招标选定项目实施单位，明确清扫范围、清扫面积、作业质量标准、作业时间、作业频次、人员配备、环卫车辆配备等内容，制定了考核办法，安排专人进行督查考核，定期、不定期地检查各项目实施单位工作质量，每月要对项目实施单位进行一次全面考核，考核结果做为结算经费的依据。

**（三）预算绩效目标情况**

该项目主管部门和项目实施单位均未编制项目绩效目标，根据项目承包合同、项目监督考评办法、项目质量标准和服务要求等，可设定以下项目绩效目标和产出、效益绩效指标：

**1.绩效目标**

通过项目的实施，进一步推进清扫保洁作业集中化、机械化、规模化、专业化、规范化进程，提升城市智慧化、精细化、标准化管理水平，完善城市功能，美化城市环境，提升城市品位，在邵阳成功创建国家卫生城市基础上，助力创建全国文明城市。

**2.绩效指标**

**产出数量：**日均道路清扫保洁面积945.3588万平方米，清扫主次干道路段179条。

**产出质量：**主要道路清扫保洁率100%；人工清扫保洁作业实行一日三扫，清扫保洁质量达到路面、路边、墙脚无暴露垃圾，无白色废弃物，无堆积物、无污泥积水和积尘、无果皮纸屑塑料袋、无砖瓦石块、无积存垃圾；机械化清扫保洁时的清洗、冲洗、洒水和清扫喷水作业，频率每天不低于5次，机械化作业率不低于80%，清扫保洁质量达到路面见本色，路面无烟蒂和白色垃圾、果皮纸屑、杂物堆积、积泥沙石、积水污渍，交通标志线清晰、隔离带（护栏）设施干净。

**产出成本：**清扫保洁成本≦合同承包服务费。

**产出时效：**作业时间在每日4:30至23:00之间。

**社会效益：**通过国家卫生城市复审，增加就业岗位，提高道路清洁度。

**生态效益：**减少污染、保护生态环境。

**可持续影响：**道路清扫保洁属公共服务性质项目，具有可持续影响。

**满意率：**社会公众满意度90%以上。

二、绩效评价工作情况

**（一）绩效评价目的**

通过全面分析和综合评价专项资金的分配使用情况，了解项目的单项、申报、审批、组织实施及运营情况，为进一步管理和使用好建设资金使用效益和项目管理水平总结项目管理经验，发现资金管理及项目实施管理存在的问题，为以后资金管理和分配安排提供参考依据。

**（二）被评价单位、绩效评价范围与时段**

被评价单位为各区城管局和市城管局直属分局，评价范围为道路清扫面积提标经费4748.00万元，评价时段为2020-2022年度。

**（三）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）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

**（一）社会效益**

该项目的实施，一是使邵阳城区道路的卫生状况得到极大改善，城市颜值和城市形象得到极大提升；二是助力邵阳市成功通过国家卫生城市（区）复审，并为创建全国文明城市打下了良好的基础；三是提供了就业岗位2000余个。

**（二）生态效益**

开展道路清扫保洁，减少了扬尘污染，降低PM2.5浓度，优化了生态环境，营造出干净、整洁、文明、健康的人居环境。

**（三）可持续影响**

道路清扫保洁是管理城市的方法创新，通过市场化运作，实现环卫管理的规范化、制度化；邵阳市的城市面貌从“脏乱差”蜕变成“洁净美”，道路清扫保洁工作功不可没。做为一个公益、民生项目，政府主导，百姓受益，具备长期坚持的条件。

**（四）满意度情况**

该项目发放调查问卷30份，回收30份，对该项工作满意的有24份，不满意的0份，无意见的6份，满意率80%。

**（五）评价结论。**

根据《2020-2022年度邵阳市三区清扫面积提标经费绩效评价指标》，经绩效评价组现场调查，客观分析，综合评议，该项目得分81.2分，绩效评价等级为“良”。

四、绩效评价指标分析

项目绩效评价指标从决策、过程、产出与效益四个方面，以百分制打分方式具体细分评价，其中：决策标准分10分、得分8分；过程标准分27分、得分20.2分；产出标准分28分，得分23分，效益标准分35分、得分30分。评分结果：81.2分。

**(一)项目决策情况**

项目决策标准分10分，得分8分，扣2分，原因是项目没有编制预算绩效目标，没有清晰、可衡量的指标值。

**(二)项目过程情况**

项目过程标准分过程标准分27分、得分20.2分，扣6.8分。具体情况如下：

**1.资金管理**

项目经费为4748万元，拨付到位率100%；已使用的资金4036.21万元，预算执行率为85%，扣0.3分；资金使用合规性方面，各区收到市财政下拨资金后未专款专用，而是区财政局统筹调剂使用，北塔区还存在拖欠服务费的现象，扣2分。

**2.项目实施**

各区城管局和直属分局通过公开招标方式确认了清扫保洁工作中标方，但经开区和直属分局合同签订不及时，未在中标通知书发出30天内与中标方签订合同，扣1分；大祥区城管局实施方案的固定资产投资预算与项目实际投入固定资产不完全匹配扣1分；经审阅中标资料，中标方与第二名投标人的综合得分差距悬殊，如经开区中标人与第二名分差45.65分，大祥区二标中标人与第二名分差30.66分，为此大祥区有5家投标人向大祥区城管局和代理机构发出质疑函，扣1分；档案管理方面，北塔区城管局未找到2019年度的招投标采购文件，档案管理不到位扣1.5分。

**(三)项目产出情况**

项目产出标准分28分，得分23分，扣5分。具体情况如下：

**1.产出数量**

10家清扫保洁企业完成邵阳市日均道路清扫保洁面积945.3588万平方米、清扫主次干道路段179条的工作任务量。

**2.产出质量**

各区清扫保洁率100%，做到应扫尽扫；人工清扫保洁一日三扫（北塔区对主次干道清扫的作业规定为一日二扫），在规定的时间内完成清扫工作，其他时间开展机动保洁工作。各区提升机械作业率频次、时长，机械化作业率达到80%以上。在由各区城管局和直属分局组织的日常督查考评中，保洁公司仍存在未达到作业质量标准的问题，扣2分。

**3.产出成本**

清扫保洁成本在无面积等变动、无临时指派保洁任务的情况下，通常为合同所订价款。由于存在月度评考核扣款，实际支出金额往往小于合同金额，成本节约率≤0，本项不扣分。

**4.产出时效**

在规定时间内完成保洁工作任务。但未及时完成公开招标工作，项目供应商服务时间没有按照政府采购协议的期限及时衔接，大祥区存在公开采购项目服务期限超合同约定时间的情况，扣3分。

**(四)项目效益情况**

项目效益标准分35分、得分30分，扣分5分。扣分事项包括：生态效益方面，路面冲洗、清洗作业用水携带了污染物流入城市污水管网系统，存在一定的负面效益，扣2分。满意度方面，满意率80%，扣3分。

五、项目主要经验、存在的问题及建议

**（一）项目主要经验及做法**

**1、打好“蓝天保卫战”。**

一是扎实开展城区道路扬尘专项整治。与交通、交警部门继续联合开展“四车整治”，通过线上监控、线下巡查等方式，以城区渣土运输车、流散体运输车和混凝土搅拌车为重点对象进行专项整治，对未净车出场和密闭运输的车辆及公司重拳打击，严管重罚。二是突出重点禁燃禁炮。在做好常态管控的基础上，突出除夕、元宵、清明、中元等重要节日，采取机动巡查和定点值守等方式，实现“零燃放”目标。三是持续开展“洗城运动”。加大城区主次干道清洗力度，确保了城区卫生整洁。

**2、全力推进净化绿化美化。**

加大机械化清扫力度，增加作业频次，延长作业时间，增加作业面积，各区环卫作业机械化率提高到80以上%，其中经开区达到90%；加大环卫设施投入力度，在城区主次干道新设置多个蝴蝶型和不锈钢果皮箱，垃圾收治水平大幅提高。

**3、加强城区道路清扫保洁整治。**

确保各清扫公司的早、中、晚三次大扫质量（北塔区作业质量标准为主次干道一日二次大扫），对人行道、路侧石、绿化带作业方式，采用人工拖洗、冲洗等低尘作业方式进行日常保洁，加大道路、绿化带、城区各路口、公交车站、人流密集场所保洁力量，确保路面经常保持干净。

**4、推进环卫工作数字化、智慧化。**

通过网络技术、智能监控、卫星定位、手机APP等方式和手段的综合运用，实现环卫管理工作迈上新台阶。大祥区智慧环卫一体化项目已上线两年，其他各区一体化工作也在推进中。

**（二）存在的问题**

**1.预算绩效目标管理工作重视不足**

项目没有预算绩效目标申报，没有将项目绩效目标细化分解具体的绩效指标，没有通过清晰、可衡量的指标值予以体现。本次绩效评价工作中，双清区城管局未提供绩效自评报告。

**2.项目资金没有专款专用**

按照邵阳市财政局下达资金指标的通知，要求城市维护建设资金专项用于主次干道和社区清扫，做到专款专用。2020-2022年度主次干道清扫资金4748.00万元下达到各区财政局后，各区财政局统筹调剂支出1394.33万元，各区城管局用于道路清扫工作以外的支出1803.61万元（用于部门经费支出、协管员工资等），资金未专款专用；双清区221.6万元、北塔区286.19万元、经开区204万元专项资金暂未使用，使用不及时。北塔区未及时支付清扫保洁费：按合同约定应在下个月20日前根据考评结果支付上个月保洁费，实际在下下个月才支付。

**3.采购管理和档案管理存在的问题**

一是经开区直属分局合同签订不及时，未在中标通知书发出30天内与中标方签订合同，签订合同时间滞后；二是大祥区城管局实施方案的固定资产投资预算与项目实际投入固定资产不完全匹配；三是中标方与第二名投标人的综合得分差距悬殊，公开招标方式失去了应有的竞争性，如经开区中标人与第二名分差45.65分；大祥区二标中标人与第二名分差30.66分，为此大祥区有5家投标人向大祥区城管局和代理机构发出质疑函。四是档案管理方面，北塔区城管局未提供2019年度的招投标采购文件，其反馈原因是前任领导交接时未移交相关资料。档案管理不到位。

**4、未及时完成公开招标工作，服务期限超期**

大祥区未及时完成公开招标工作，项目供应商服务时间没有按照政府采购协议的期限及时衔接，存在公开采购项目服务期限超合同约定时间的情况。

**5.生态效益中存在负面效应**

机扫车、路面冲洗、清洗作业用水形成的污水，携带了污染物流入城市污水管网系统，存在一定的负面效果。

**（三）有关建议**

**1.重视绩效目标管理工作。**

建立健全指标考核体系，按照绩效目标（或生产计划）编制要求，在数量、质量、成本、时效、效益等方面进一步细化、量化。

**2.加强资金管理、切实做到专款专用。**

现场评价过程中发现，该项目资金存在大额调剂使用和超范围使用，相关部门、单位应要高度重视，认真清查，认真整改，切实做到专项资金专款专用。

**3.遵从法律规定，执行合同管理**

一是强化合同管理意识，规范合同决策程序，加大合同审查力度，防范合同风险。二是在招投标工作中，设置供应商的特定条件与采购项目的具体特点和实际需要相适应，避免因不合理的条件设置而被质疑采购行为存在倾向性。三是加强档案管理工作，专人负责及时归档项目资料。

**4.及时做好招标前期准备，做好服务期衔接工作**

及时做好招标前的准备工作，明确任务和目标，责任落实到机构和个人；新旧服务商的衔接，要落实时间节点，确保能够全面接手清扫保洁工作。