2019-2020年常德市西湖管理区改善教育基础设施专项资金绩效评价报告

为加强财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益，根据《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）、《常德市财政局关于明确2021年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2021〕18号）等文件精神，受常德市财政局委托，恒信弘正会计师事务所对2019年至2020年常德市西湖管理区改善教育基础设施资金进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

1. 基本情况
2. 项目概况

1．项目背景

根据《中共常德市委常委议事协调会议纪要》（〔2019〕第2次），自2019年起连续3年，每年从市本级教育附加经费中安排1000万元支持常德市西湖管理区改善教育基础设施。项目资金由常德市财政局（以下简称市财政局）按年度下达给常德市西湖管理区，西湖管理区财政局（以下简称区财政局）负责资金管理，西湖管理区教育局（以下简称区教育局）负责项目管理。

2．项目主要内容及实施情况

2019年至2020年西湖管理区改善教育基础设施资金主要用于辖区内中小学基础设施建设和偿还以前年度教育建设欠款。各建设项目由区教育局或相关学校作为业主实施，截至2021年5月底，除西湖中心小学提质改造工程仍在建设外，其他项目均已完工验收投入使用。具体详见附件2和3：项目支出明细表；项目实施情况明细表。

3．资金投入和使用情况

2019年至2020年西湖管理区改善教育基础设施资金预算2,000万元，市财政局以常财教指〔2019〕89号、常财教指〔2020〕14号按年度将资金下达给常德市西湖管理区。项目资金由区财政局统筹管理，根据区教育局和学校资金申请，经审核批复后下达各项目单位。2019年至2021年5月，区财政局累计拨付下达教育设施建设资金2,319.58万元，其中市本级补助资金2000万元，其他区级统筹资金319.58万元；各项目单位累计使用2,233.45万元，结转72.57万元。

（二）项目绩效目标

1．项目绩效总目标

支持改善西湖管理区教育基础设施，优化教育资源配置，

提升办学条件，解决教师住房问题。进一步缩小城乡学校办学水平差距，促进城乡义务教育均衡发展，逐步实现由基本均衡向优质均衡的跨越发展。

2.项目年度绩效目标

（1）数量指标。西湖一中新建一栋教学楼2993.5平方米，建成教室16间，教工室8间；为新建教学楼配置护眼灯142盏，黑板灯27盏，学生课桌椅812套，交互智能平板一体机14台，监控36台，电子显示屏1块，空调40台；新建一栋教师公租房，建筑面积1610平方米，建成教师公租房40套；临街区域加装护栏199.6米；励志楼外立面维修1429.2平方米。启动西湖中心小学提质改造工程，新建一栋教学楼7152平方米，建成教室32间，新建学生食堂2554平方米；新建塑胶运动场，跑道长280米；新建公厕205.02平方米。新港小学新建公厕105平方米，重建校园围墙180米。裕民小学运动场加装悬浮地板774.41平方米。鼎港小学搭建车棚204平方米。

（2）质量指标。各项工程质量验收合格率100%，各项教学设备质量验收合格率100%，施工安全事故“零”发生。

（3）时效指标。各项目按合同约定期限实施，按期开工率100%，按期完工率100%。

（4）成本指标。各项目成本严格按预算评审控制，成本节约率≥0（成本节约率=[（计划成本-实际成本）/计划成本]）。

（5）效益目标。①扩大办学规模，消除大班额影响；②消除安全隐患，保障校舍安全；③提升办学条件，促进均衡发展；④支持教育投入，减轻债务压力；⑤解决住房问题，稳定师资队伍；⑥满意度，学校师生满意度90%以上。

二、绩效评价工作开展情况

恒信弘正会计师事务所于2021年5月17日至6月10日进行了现场评价，听取项目情况介绍，收集查阅相关资料，审核项目资金收支情况，现场查看了各项目实施进展情况，随机选取了36名教师和50名学生或家长进行了问卷调查；根据项目特性，将虚列项目套取财政资金和存在重大违纪违规行为作为项目否决性指标。在与市财政局、区财政局、区教育局沟通交流后，综合分析形成本项目绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，该项目得分75分，评价等级为“中”，得（扣）分明细如下：

（一）项目决策总分15分，实得9分，扣6分，扣分明细：

1. 未申报绩效目标，扣4分；

2. 未将项目资金纳入本级预算管理，未对资金使用进行计划安排和细化分配，扣2分。

（二）项目过程总分25分，实得20分，扣5分，扣分明细：

1. 1个项目擅自开工建设，扣1分；

2. 3个项目变更程序未规范履行，扣3分；

3. 1个项目结算不及时，扣1分。

（三）项目产出情况总分30分，实得21分，扣9分，扣分明细：

1. 一中教学楼建成教室数量未完成，扣1分；

2. 6个项目延期完工，扣3分；

3. 5个项目结算金额超出预算，扣5分。

（四）项目效益情况总分30分，实得25分，扣5分，扣分明细：

1. 教师公租房效益未发挥，扣1分；

2. 西湖中心小学公厕投入形成浪费，扣2分；

3. 城乡教育均衡发展待提升，扣1分；

4. 教师满意度不达标，扣1分。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1．项目立项。项目根据《中共常德市委常委议事协调会议纪要》（〔2019〕第2次）文件立项。项目决策程序规范，依据充分。

2．绩效目标。项目未申报绩效目标，本次评价的绩效目标由评价小组根据各项目实施方案、评审文件、业务合同等梳理形成。

3．资金投入。项目资金未纳入区财政预算管理，未进行计划安排与分配，根据各项目实施过程中的资金需求分配拨付。

（二）项目过程情况

1. 资金管理情况

（1）资金到位率。项目预算金额2,000万元，市财政局已按期向西湖管理区下达资金2,000万元，其他区级统筹资金到位319.58万元，资金到位率100%。

（2）预算执行率。2019年至2021年5月，区财政局累计向各项目单位下达教育基础设施建设资金2,319.58万元，各项目单位累计使用2,233.45万元，资金预算执行率96.29%。

（3）资金使用合规性。区财政局将项目资金纳入财政专项转移支付资金特设专户进行管理。区教育局和学校根据实施项目进度和资金需求申请，经区财政局审核，分管财政区管委领导审批后下达。项目资金由区教育局统一核算，按项目建立了专项资金台账。资金拨付使用由各项目单位根据部门财务管理要求执行，由经办部门申请，财务审核，领导审批后拨付。项目资金使用规范，未发现截留、挤占、挪用等情况。

2. 项目组织实施情况

（1）管理制度健全性。项目资金依据区财政局制定的《西湖管理区财政专项资金管理规定》进行管理，项目管理按照区管委制定的《西湖管理区政府投资项目管理办法》执行。

（2）组织实施程序。各项目单位根据《西湖管理区政府投资项目管理办法》规定开展，按程序完成立项批复、规划许可、施工许可、预算评审等程序。达到公开招标或政府采购限额标准的均落实执行了相关程序。项目工程、设计、监理、勘察等业务均已按要求签订业务合同，合同条款规范完整并有效执行。有效落实了项目监理制，监理服务涵盖项目全过程。项目完工后，由项目建设、施工、设计、监理多家单位共同验收合格后投入使用。

（三）项目产出情况

1. 数量指标。西湖一中建成一栋教学楼2,993.5平方米，教室14间，教工室8间；配置护眼灯142盏，黑板灯27盏，学生课桌椅812套，交互智能平板一体机14台，监控36台，电子显示屏1块，空调40台；建成一栋教师公租房1,610平方米，教师公租房40套；校区临街区域加装护栏199.6米；励志楼外立面维修1,429.2平方米。西湖中心小学建成塑胶运动场，跑道长度280米，公厕205.02平方米，教学楼和学生食堂按计划施工中。新港小学建成公厕105平方米，校园围墙180米。裕民小学运动场加装悬浮地板774.41平方米。鼎港小学搭建车棚204平方米。除西湖一中教学楼教室建成数量未达标外，其他产出数量均已完成。

2. 质量指标。已完工验收项目质量合格率100%，教学设备质量合格率100%，未发生施工安全事故。目标完成。

3. 时效指标。各项目均按合同约定按期开工，按期开工率100%；已完工的11个项目中西湖一中教学楼等6个项目存在不同程度延期，完工及时率不达标。

4. 成本指标。已完成结算评审的10个项目中，西湖一中教学楼等5个项目结算金额超出预算，成本节约率目标未完成。

（四）项目效益

1. 扩大办学规模，消除大班额影响。通过西湖一中和西湖中心小学新建教学楼项目实施，进一步扩大了城区学校办学规模，新增教学学位1280个，有效缓解“城区学校挤”现象，消除大班额影响。目前西湖管理区各学校大班额已全面消除，在2020年全市消除大班额工作中评为先进单位。效益已实现。

2. 消除安全隐患，保障校舍安全。西湖中心小学原二号教学楼建于1997年，经专业鉴定为C级危房，已无加固价值。通过西湖中心小学提质改造项目，将该处危房拆除，新建教学楼，有效解决危房安全隐患，保障校舍安全。效益已实现。

3. 提升办学条件，促进均衡发展。西湖中心小学运动场项目将原土质跑道改造为塑胶跑道，裕民小学在原土质运动场上加装悬浮地板，解决了运动场晴天扬尘雨天泥泞等问题；西湖一中和新港小学校园围墙护栏建成，防止社会人员擅自进入校区，保障校园安全；新港小学公厕项目，解决了学校无水冲式厕所问题。通过教育建设投入，部分学校基础设施得到明显改善，有效提升办学条件。但建成的西湖中心小学公厕已被拆除，项目投入形成浪费；辖区内农村学校生源流失，城乡两级分化较为明显，促进城乡教育均衡发展方面效益有待提升。效益部分实现。

4. 支持教育投入，减轻债务压力。通过市本级教育建设资金的投入，在支持教育新建项目的同时，解决了以前年度改善农村薄弱学校建设形成的欠款，有效减轻了西湖管理区教育建设债务压力，化解了部分债务风险。效益已实现。

5. 解决住房问题，稳定师资队伍。教师公租房项目建成后因新冠疫情影响，尚未投入使用。项目效益未发挥。

6. 满意度。根据问卷调查统计结果，学校教师满意度88.72%，学生满意度91.3%。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

资金管理严格。区财政局下达项目资金时，严格对项目申请材料、工程进度进行把关，根据实际资金需求安排，报经分管财政区管委领导审批后下达。区教育局统筹控制各学校项目支出，各学校支出款项时除完成内部审批程序外，还需报经区教育局审核，有效防止了挪用套取等情况。

（二）存在的问题

1.项目缺乏预算绩效管理

区财政局未将项目资金纳入本级预算管理，未对资金使用进行计划安排和细化分配，未申报绩效目标，未落实《中华人民共和国预算法》第三十八条“地方各级政府应当将上级政府提前下达的转移支付预计数编入本级预算”的规定。

2. 项目管理欠规范

（1）个别项目擅自开工建设。西湖一中教师公租房项目2019年1月15日取得《施工许可证》，但2018年12月18日就已开工建设。违反了《中华人民共和国建筑法》第七条“建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证”的规定。

（2）变更审批程序未落实。西湖一中教学楼、教师公租房和西湖中心小学运动场项目，因设计变更等原因分别增加投资额128.75万元、40.01万元、31.19万元（结算送审金额对比中标金额），相关变更内容仅经建设、施工、设计、监理等单位同意，未报经区财政局、区住建局及分管区领导审批，未落实执行《西湖管理区政府投资项目管理办法》第三十二条“项目实施过程中工程造价超过概预算金额的，施工单位应先行停工，由建设单位按概预算变更管理程序审批后，方可进行工程变更施工”的规定。

（3）工程结算不及时。新港小学围墙2019年5月建成验收，截至2021年5月还未办理工程结算，结算评审程序严重滞后。《西湖管理区政府投资项目管理办法》规定“项目竣工验收后6个月内办理竣工决算”。

3.项目产出不达标

（1）变更房屋用途。经现场评价发现，西湖一中教学楼项目中立项批复用于教室的2间房屋改造为学校会议室，未办理相关变更手续。

（2）部分项目延期完工。西湖一中教师公租房项目延期完工7个月，新港小学围墙建设项目延期完工4个月，西湖一中教学楼、西湖中心小学运动场、新港小学公厕3个项目延期完工2个月，西湖中心小学公厕延期完工1个月。

（3）成本控制不到位。西湖一中教学楼结算成本超预算59.98万元，超支率7.53%；教师公租房结算成本超预算10.75万元，超支率2.61%；西湖中心小学运动场结算成本超预算16.89万元，超支率5.25%；新港小学公厕结算成本超预算1.09万元，超支率2.39%；鼎港小学车棚结算成本超预算0.46万元，超支率10.13%。以前年度建设的新港小学综合楼和下窖小学教学楼，项目结算成本分别超预算64.27万元和106.16万元，超支率分别为16.15%和15.44%。

4.部分项目效益欠佳

（1）个别项目投资形成浪费。西湖中心小学公厕2019月9年建成验收后投入使用，因公厕位置距离新建食堂过近，并对新建教学楼连廊产生影响，在2021年启动西湖中心小学提质改造建设后拆除，并在提质改造中重新规划公厕建设。已支出的41.60万元财政资金形成浪费，存在重复建设现象。

（2）公租房效益未发挥。西湖一中教师公租房项目2019年12月竣工验收，因2020年初新冠疫情爆发，公租房被征用为新冠疫情集中隔离点。截至2021年5月底，该公租房后续管理责任，适用租赁群体、租金标准等管理办法均未明确，在疫情基本稳定的情况，仍作为新冠疫情集中隔离点，目前全部空置。

（3）城乡教育均衡发展待提升。根据现场查看和问卷调查，城乡学校在师资力量、食堂、运动场等方面还存在一定的差距。根据2021年春季入学人数统计情况，西湖中心小学（城镇小学）开设班级25个，在校学生1216人，而其他6所农村小学在校学生均不足400人，大部分年级仅开设1个班，其中西洲、下窖、鼎港、东洲4所农村小学生源逐年减少，城乡两级分化较为明显。

（三）原因分析

1.项目建设单位对制度要求重视不够，执行不严。

2.教育建设缺乏统筹规划，导致建了又拆，拆了又建。

3.部分项目前期设计欠全面，建设过程较多的设计变更，影响了项目工期，增加了项目成本。

六、有关建议

（一）完善预算绩效管理

建议区财政局严格落实《预算法》规定要求，将上级政府提前下达的转移支付预计数编入本级预算，与资金使用部门会商拟定预算细化方案，明确实施项目计划。根据预算绩效管理要求规范申报绩效目标，作为项目后续运行监控和绩效评价的重要依据。

（二）规范项目过程管理

一是加强项目监管，区教育局应认真履行教育项目监管责任，定期收集各项目实施信息，督导调度施工进度，对项目程序欠规范、进度不理想的应及时要求整改。二是规范报建程序，各项目单位应及时、规范履行建设项目报建审批程序，禁止违法建设、先建设后报批等情况，保障建设程序合法合规。三是建立教育用房变更审批机制，变更教育用房设计用途应向区教育局和国资管理部门递交申请，严格审核变更的合理性和必要性，避免因办公用房占用过多导致教室不足的情况。四是及时办理工程结算，项目竣工后应按规定期限办理结算评审程序。五是严格项目成本管理，加强设计方案审查，避免因设计缺项导致工程量增加；严格项目变更过程审批，对于变更审批程序未到位或不合理变更增加的投资不纳入结算评审范围，防止随意变更设计，避免低价中标高价结算，严格控制项目成本，防范廉政风险。

（三）提升项目效益

加强统筹规划，根据国家、省、市教育发展规划，制定三至五年全区教育发展规划，比照标准化学校建设标准，根据各校需求与不足“一校一策”制定建设方案，科学布局，合理选址，杜绝浪费行为和重复建设。根据深入推进义务教育均衡发展精神，加强教育资源整合，合理分配教育投入，注重农村学校师资稳定与培养工作，逐步实现基本均衡向优质均衡的跨越发展，缩小城乡教育差距。针对教师公租房尚未投入使用的问题，建议区教育局尽快拟定公租房后续使用方案和管理制度，报经区管委研究审议，明确管理责任、适用群体、租金标准等内容，在满足新冠疫情防控要求的前提下，尽快投入使用，发挥项目效益，解决异地年轻教师住房问题。

（四）结果应用建议

本项目评价结果为“中”，建议市财政局根据《中共常德市委常委议事协调会议纪要》（〔2019〕第2次）精神，按期下达2021年项目资金；加强同类型下级财政补助资金监管工作，要求下级财政报送必要的预算细化方案和绩效目标，定期对资金使用和实施项目效益开展监督检查工作，全面提升财政资金使用效益。

附件：1.资金汇总表

2.项目支出明细表

3.项目实施情况明细表

4.绩效目标完成情况表

5.项目支出绩效评价指标体系

6.调查问卷汇总表（教师）

7.调查问卷汇总表（学生或家长）