2020年常德市餐厨垃圾收运处置费

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，湖南骏德会计师事务所（普通合伙）对餐厨垃圾收运处置费项目进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

为落实非洲猪瘟防控工作，提高环卫作业质量，保障食品安全和市民身体健康，2019年3月4日，常德市下发了《关于对市城区餐厨垃圾集中进行应急无害化处置的通告》（常城管通告〔2019〕1号）并于当月启动餐厨垃圾应急处置项目。餐厨垃圾处置设备总投资499.70万元，根据市政府批复的常城管〔2019〕28号文件规定，固定资产折旧不与处理量挂钩，分别由市人民政府、鼎城区人民政府、处置企业各承担1/3。

2.项目主要内容及实施情况

（1）项目主要内容：对武陵区、鼎城区、经开区和柳叶湖管理区的食堂、餐厅、酒店等产生的餐厨垃圾进行统一收运、无害化处理。餐厨垃圾收运情况如下表：

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 项目 | 收运数量（家） | 布桶总数（个） | 配备车辆（辆） | 配备人员（人） | 车辆最大容量（吨） |
| 武陵区 | 599 | 1676 | 3 | 6 | 7 |
| 鼎城区 | 136 | 170 | 4 | 4 | 5 |
| 经开区 | 50 | 68 | 1 | 1 | 5 |
| 柳叶湖区 | 80 | 160 | 1 | 1 | 5 |
| 合计 | 865 | 2074 | 9 | 12 | - |

备注：武陵区另备车1辆，最大容量10吨。

（2）项目实施情况：通过政府采购确认常德市运达废弃油脂再生资源有限公司（以下简称鼎城运达公司）负责鼎城区餐厨垃圾收集，长沙中联重科环境产业有限公司（以下简称中联重科）负责武陵区、经开区及柳叶湖管理区的餐厨垃圾收集，最终运送至鼎城运达公司斗姆湖餐厨垃圾处置点进行焚烧处置。

收运、处置费用均按实际收运、处置量结算，收运费定价156.50元/吨，处置费定价201.12元/吨，其中鼎城区收运处置费用由鼎城区财政负担50%，市财政负担50%，其他三区收运处置费用由各区财政负担33%，市财政负担67%。本报告仅将市财政负担金额纳入绩效评价范围。

3.资金投入和使用情况

（1）资金投入情况：餐厨垃圾收运处置费项目市财政安排专项资金655.00万元，2020年项目资金实际到位465.52万元。

详见附件1：2020年餐厨垃圾收运处置收支汇总表

（2）资金使用情况：市财政实际支出465.52万元，其中鼎城运达公司收运、处置支出325.46万元，中联重科收运支出140.06万元。

详见附件2：2020年餐厨垃圾收运处置费项目收运、处置结算明细表

（二）项目绩效目标

1.项目绩效总体目标

对餐厨垃圾及时收运、统一处置，优化餐厨垃圾管理，防治二次污染；保障食品卫生安全、市民身体健康以及提高公众环境保护意识；提升公众幸福指数。

2.项目年度具体目标

（1）产出指标

①数量指标：餐厨垃圾收运量达到2.92万吨（每天约80吨）；餐厨垃圾处置量达到2.92万吨。

②质量指标：保持餐厨垃圾收运后现场整洁干净；餐厨垃圾处置时产生的噪音和废水达国家环保标准，检验合格率100%；产生的废渣全部进行焚烧处理；建立收运处置台账，保证结算资料完整性，结算数据准确性。

③时效指标：收运及时率100%；处置及时率100%。

④成本指标：总成本控制在655.00万元以内，收运及处置预算单位合计成本控制在224.32元/吨；成本支出专款专用，成本结算准确率100%。

（2）效益指标

①经济效益：全年废渣进行焚烧处置产生电力，间接带来经济效益。

②社会效益：预防非洲猪瘟；阻止泔脚油的回用，保障食品卫生安全；避免用泔脚喂的“垃圾猪、垃圾禽畜”流落到人们的餐桌上，保障市民身体健康；优化环卫部门对餐厨垃圾的管理，提高人们的环境保护意识。

③生态效益：避免餐厨垃圾回收利用，防止地沟油回流餐桌；减少餐厨垃圾对周边环境产生二次污染。

④可持续影响：项目对生态环境保护产生可持续良性循环影响。

（3）社会公众及服务对象满意度达90%以上。

二、绩效评价工作开展情况

湖南骏德会计师事务所（普通合伙）接受常德市财政局委托后，成立了绩效评价小组，结合项目实际情况制定了绩效评价方案，根据拟定方案，绩效评价小组于2021年5月10日至6月10日前往市城市管理事务中心和运营企业进行了现场评价。

评价工作主要包括：（1）听取项目情况介绍，收集项目有关资料；（2）到鼎城运达公司斗姆湖餐厨垃圾处置点现场查看处置流程并收集相关处置数据；（3）到鼎城运达公司查阅合同及会计凭证等资料；（4）跟随垃圾收运车记录收运流程、收运地点及收运现场情况；（5）向各餐馆、酒店及处置点附近居民随机发放60份调查问卷并收回统计。在与市财政局及市城市管理事务中心沟通交换意见后，综合分析形成本项目绩效评价报告。

1. 综合评价情况及评价结论

综合评价：项目的实施对处理餐厨垃圾、防治二次污染、预防非洲猪瘟、阻止地沟油上桌、保护生态环境起到了积极作用，特别是按收运和处置数量结算费用的方式激发了运营企业工作的积极性。

评价结果：该项目得分83.27分，评价等级为“良”。得分明细如下：

（一）决策总分20分，实得19分，扣1分。扣分明细：

2020年未设置绩效目标，绩效目标为评价小组梳理形成。扣1分。

（二）过程总分20分，实得17.5分，扣2.5分。扣分明细：

1.未建立专项资金管理制度，未提供《常德市应急收转运监管考核说明及考评办法》文件，扣0.5分；

2.合同签订结算方式与实际结算不一致，扣1分；

3.未经主管单位同意对项目进行转包，合同监管执行不到位，扣1分。

（三）产出总分30分，实得18.51分，扣11.49分。扣分明细：

1.2020年共收运及处置餐厨垃圾1.88万吨，完成64.38%，各扣1.25分，共扣2.5分；

2.多项废水、噪音指标值高于国家标准，扣2分；

3.仅在1-4月、9月13日-10月8日期间进行焚烧处置，其他时间填埋处理，扣1.16分；

4.除2、3月份疫情原因外，其他月份均存在多日收运数量为0的现象，扣2分；

5.1-11月有工作日收运车辆显示为0，实际结算补贴金额中未见扣除违约金，扣1.83分；

6.实际结算资金465.52万元，处置1.88万吨，实际单位成247.62元/吨。扣2分。

（四）效益总分30分，实得28.26分，扣1.74分。扣分明细：

仅在1-4月、9月13日-10月8日期间进行焚烧处置，其他时间填埋处理，发电量未达标，扣1.74分。

详见附件3：餐厨垃圾收运处置费项目绩效评价指标体系

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项

根据常德市政府2019年第21次常德市人民政府专题会议纪要、常城管〔2019〕45号文件立项，项目立项依据充分。

2.绩效目标

评价小组根据项目实施方案、评审文件、业务合同等以及参照2021年绩效目标申报表梳理形成本项目绩效目标。

3.资金投入

专项资金总体上预算编制较为科学，资金分配较为合理。该项目采用财政直接支付方式支付运营商收运处置费，避免专项资金截留，保障专款专用。

（二）项目过程情况

1.项目资金管理

（1）项目资金到位率

该项目资金预算安排655.00万元，资金实际到位465.52万元，差额是由于2020年收运量1.88万吨，未达到预定目标2.92万吨。资金到位率71.07%。

1. 预算执行率

该项目实际支出465.52万元，预算执行率100%。

（3）资金使用合规性

该项目由市城市管理事务中心对收运处置量进行监管，按实际收运处置量核算后向市财政提出申请，由市财政直接支付给运营企业。

2.项目组织实施情况

（1）管理制度健全性

市城市管理事务中心建立了《常德市环卫处财务管理暂行规定》和《常德市环卫处政府采购规定》，但未建立专项资金管理制度，未提供《常德市应急收转运监管考核说明及考评办法》文件。

（2）制度执行有效性

未遵守项目合同规定，部分合同条款未有效实施。如中联重科未经主管单位同意对项目进行转包。

（三）项目产出情况

1.产出数量

2020年餐厨垃圾收运1.88万吨，餐厨垃圾处置1.88万吨，未完成预计目标2.92万吨。

2.产出质量

在2020年9月10日湖南鑫韵检测技术有限公司对鼎城运达公司的废水、废气、噪音检测报告中显示，多项废水、噪音指标值高于国家标准，检验合格未达100%。

3.产出时效

根据提供的餐厨垃圾收运处置数量明细表显示：除2020年2、3月份疫情原因外，其他月份均存在多日收运数量为0的现象，产出及时性未达100%。

4.产出成本

该项目市财政实际结算资金465.52万元，处置吨数1.88万吨，收运、处置实际单位合计成本247.62元/吨，大于预算单位合计成本224.32元/吨；2020年多个工作日收运车辆显示为0，实际结算时未扣除违约金，成本结算不准确，准确率未达100%。

（四）项目效益

1.经济效益

仅2020年1-4月、9月13日-10月8日期间进行焚烧处置，其他时间进行填埋处理，目标未完成。

2.社会效益

预防非洲猪瘟；阻止泔脚油的回用，保障食品卫生安全；避免用泔脚喂的“垃圾猪、垃圾禽畜”流落到人们的餐桌上，保障市民身体健康；优化环卫部门对餐厨垃圾的管理，提高人们的环境保护意识，目标完成。

3.生态效益

餐厨垃圾无害化处理，避免餐厨垃圾回收利用，防止地沟油回流餐桌；减少餐厨垃圾对周边环境产生二次污染。目标完成。

4.可持续影响

避免餐厨垃圾产生二次污染，该项目对生态环境保护产生可持续良性循环影响，目标完成。

5.满意度

根据收回60份调查问卷统计，社会公众及服务对象满意度为96.33%，目标完成。

详见附件4：餐厨垃圾收运处置费绩效评价现场调查问卷

五、存在的问题及原因分析

（一）绩效目标未设置

市城市事务管理中心未设置2020年餐厨垃圾收运处置费绩效目标。

原因分析：餐厨垃圾处置项目是2019年3月为落实非洲猪瘟防控等工作建立的临时应急项目。

（二）绩效目标未完成

1.收运、处置目标未完成。2020年收运处置目标量2.92万吨，实际完成量1.88万吨；根据提供的餐厨垃圾收运处置数量明细表显示存在多日收运数量为0，收运及时率未达100%；收运、处置实际单位合计成本247.62元/吨，大于预算单位合计成本224.32元/吨。

2.废水、噪音排放未达标。在2020年9月10日由湖南鑫韵检测技术有限公司对鼎城运达公司的废水、废气、噪音检测报告中显示：化学需氧量为51毫克/升、总磷0.52毫克/升，均超过《湖南省城镇污水处理厂主要水污染物排放标准 (DB43/T1546-2018）》二级标准化学需氧量40毫克/升、总磷0.5毫克/升；城市环境噪声昼有60.4分贝、57.2分贝、56.1分贝、56分贝等，夜有51.3分贝、48.7分贝、48.4分贝等，均超过城市5类环境噪声标准值1类昼55分贝、夜45分贝标准（1类标准适用于以居住、文教机关为主的区域，乡村居住环境可参照执行该类标准）。

详见附件5：绩效目标实际完成情况表

原因分析：2020年受新冠疫情影响，餐饮行业处萧条时期；餐厨垃圾处置项目为临时应急项目，处置厂处置工艺不成熟。

（三）处置变更不合规

合同规定处置后产生的废渣一律由鼎城运达公司运至中联环保电力有限公司进行焚烧，焚烧费用为70元/吨。由于中联环保电力有限公司环保升级、维修，期间禁止废渣入场，临时送至白鹤山垃圾填埋中心进行填埋处置。2020年4月升级完成，但实际处理废渣仅在9月13日-10月8日送至火电厂焚烧，其他时间均送至白鹤山垃圾填埋中心填埋。

 原因分析：政府采购合同未有效执行，对运营商违反合同条款行为未及时处罚。

（四）合同签订不严谨

餐厨垃圾处置项目预算经过科学论证与充分的测算，确定单价,计算方式为分段计算，两年服务期内餐厨垃圾结算方式为：当日处理量0-40吨时，垃圾处理服务费为5,504.00元/天+119.06吨×实际垃圾处理数量；大于40吨时，垃圾处理服务费为6,565.60元/天+119.06吨×实际垃圾处理数量。但合同中仅约定日处理量等于80吨时结算单价201.12元/吨，导致实际结算单价与合同约定单价偏差大。

原因分析：营运企业投入了166.57万元的固定资产，摊销时间为24个月，餐厨垃圾处置存在固定成本。2020年因新冠疫情影响，导致餐饮行业经营萧条，收运处置量未达到预定目标，每吨固定成本分摊金额过高，使得2020年处置结算单价高于预算（每天80吨）单价201.12元/吨。具体明细如下：

（五）项目执行不到位

1.项目先执行后补签合同。中联重科与常德市武陵区环境卫生管理处签订的《常德市武陵区餐厨垃圾应急处置项目试运行收运协议书》明确，委托期限自2019年3月6日至餐厨垃圾收运政府采购手续完成时止，但协议签订时间为2019年9月5日。

2.违法合同条款转包项目。武陵区环境卫生管理处与中联重科签订餐厨垃圾收运协议中规定：未经武陵区环境卫生管理处同意，不得将全部采购项目或采购项目中的主体或关键性项目转让给其他供应商。但根据资料显示，中联重科将项目整体转让给常德市森海环境服务有限责任公司与湖南碧泰环保科技有限责任公司，从中收取每吨15%的补贴作为管理费，合计金额为31.36万元。

3.未按收运价格测算表配备相关人员。中联重科收运时每辆收运车仅配备司机一名，未配备收运工人及辅助工人。

4.未按合同违约条款对餐厨垃圾收运费用结算。餐厨垃圾应急收运采购合同第十条违约责任误期索赔规定：每漏收一日违约金的金额为当月剩余天数日均收运服务费；单次违约金计算方式为，运营商违约未收运时间为1个自然日，市环卫处可在当月补贴费用中扣除当月日平均收运量×中标单价156.00元作为违约金。在《2020年1-12月餐厨垃圾收运处置数量明细表》中显示有多个工作日收运车辆为0，但实际结算补贴金额中未扣除违约金。

原因分析：市城市管理事务中心对项目监管不严，项目实施未严格遵守政府采购合同约定条款。

六、有关建议

（一）加强绩效目标管理

合理编制绩效目标，使预算编制更科学。绩效目标各指标应由主管单位业务、财务人员与实际运营单位负责人及相关业务、财务人员等根据实际情况准确设置。

（二）严格合同签订执行

餐厨垃圾处置两年服务期已于2021年3月6日到期，建议在项目实施前完成签订合同等前期准备工作，并依据常城管〔2019〕45号文件及《常德市餐厨垃圾处理项目财务分析报告》重新签订合同。当日处理量达80吨时，结算单价应为171.72元/吨。合同签订后应严格执行，对于违反政府采购合同条款的运营商，要按照合同规定进行违约处理，对于未扣除的违约金，建议查明原因，扣减相应费用。

（三）提升项目管理水平

1. 建立健全项目管理制度，加强项目监管。建议市城市管理事务中心应建立完善的项目管理制度、考核标准并有效实施，督促垃圾收运有序进行；对于中联重科将其他三区收运项目进行整体转包的行为，建议后期可按收运单价156.50元/吨的85%直接与实际收运单位签订政府采购合同。
2. 建议恢复餐厨垃圾焚烧发电，或借鉴国内外先进的餐厨垃圾处置方式，结合实际情况，选择更科学、更环保、更有效的处置方式，做到“100%废弃物处置、100%无污染、100% 来料再利用”。
3. 完善处置工艺，达标排放。建议完善升级餐厨垃圾处置工艺，利用更科学的方法，确保各类产物达标排放。

附件：1. 2020年餐厨垃圾收运处置费项目收支汇总表

2. 2020年餐厨垃圾收运处置费项目收运、处置结算明细表

3. 餐厨垃圾收运处置费项目绩效评价指标体系

4. 餐厨垃圾收运处置费绩效评价现场调查问卷

5. 绩效目标实际完成情况表