常德市本级湖南省政府采购电子卖场项目

绩效评价报告

为加强财政预算绩效管理，规范政府采购限额标准以下的小额采购行为，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）、《常德市财政局关于印发2021年常德市政府深化政府采购制度改革工作方案的通知》（常财办发〔2021〕13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常德市本级湖南省政府采购电子卖场项目（以下简称电子卖场项目）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
3. 项目背景

为深化政府采购制度改革，优化政府采购领域的营商环境，规范及方便政府采购限额标准以下的小额采购行为，增强资金支出的透明度，实现资金支出过程全留痕，建立监督体制，通过构建“互联网+政府采购”科学管理体系，为政府采购改革转型发展提供有效的工具支撑。2019年11月湖南省财政厅出台了《湖南省政府采购电子卖场管理办法》，湖南省各级国家机关、事业单位和团体组织（以下简称采购人）采购政府采购限额标准以下的货物、服务和工程，原则上应通过电子卖场进行。常德市财政局于2020年3月31日转发湖南省财政厅关于印发《湖南省政府采购电子卖场管理办法》的通知（湘财购〔2019〕27号），要求常德市各国家机关、事业单位和团体（以下简称采购人）组织采购政府采购限额以下的货物、服务和工程自2020年5月6日起，原则上应通过电子卖场进行。

2．项目主要内容及实施情况

湖南省政府采购电子卖场（以下简称电子卖场）是依托信息网络技术建立的、政府采购限额标准以下的货物、服务和工程采购的互联网交易和监管平台，电子卖场由湖南省财政厅委托运营商建设和运营。未列入严重失信行为名单和经营异常名录的法人和其他组织，同意遵守《湖南省政府采购电子卖场入驻承诺书》，即可在湖南省政府采购网或电子卖场注册成为入驻供应商。采购人按照部门预算、采购预算、资产配置限额标准和电子卖场的交易规则和流程进行采购，按照国库集中支付的规定和合同的约定及时足额结算合同款项，切实履行预算执行主体责任和采购主体责任。各级财政部门按预算管理级次对采购人、采购活动以及相关入驻供应商进行监管。项目实施单位涉及常德市政府采购管理办公室（以下简称市采购办）、采购人、供应商和电子卖场平台运营商（以下简称平台运营商）。

市采购办开发了电子卖场操作宣传动画,在市政府采购网增加了电子卖场链接。为方便入驻供应商熟知电子卖场操作流程，市采购办加大宣传与培训力度，积极招募供应商入驻，截至2021年7月，常德市本地供应商入驻平台7,308家。为提高电子卖场交易渗透率，市采购办在为采购人提供采购账号的同时开展电子卖场实施及政府采购业务培训会，截至2021年7月，市本级入驻平台采购单位家数255家，累计订单数34,347笔，累计交易额46,849.29万元，交易渗透率94%；全市（含区县）入驻平台采购单位家数2,368家，累计订单数131,373笔，累计交易额218,466.05万元，交易渗透率91.09%。2021年上半年常德市电子卖场交易额12.10亿，位列全省第一。

（二）项目绩效目标

1．项目绩效总目标

通过实施湖南省政府采购电子卖场项目，推动政府采购制度改革向纵深发展，加快采购管理由程序导向型向结果导向型的转变，简化采购程序、优化操作流程、加强内部控制、强化执行监管，提升政府采购监管能力和执行手段的现代化。

2. 项目年度绩效目标

（1）产出指标

①数量指标。预算单位入驻率100%；本地供应商入驻平台种类16大类；商品（服务）覆盖100%；本地供应商每类商品（服务）入驻3家以上；交易渗透率90%以上；业务培训次数1次以上；平台宣传次数1次以上；财政监督检查次数1次以上。

②质量指标。供应商资质合规率100%；上架产品质量合规率100%；供应商经营行为合规率100%；应采尽采率100%；平台运行正常率100%；商品上架归类准确率100%；政策知晓率100%。

③时效指标。电子卖场采购2020年5月6日开始实施，政策执行及时率100%。

④成本指标。商品成交价格合理率100%。

（2）效益目标

①强化依法采购，优化营商环境。

②拓宽采购渠道，提高支出透明度。

③加强平台建设，探索政采新发展。

④满意度。各类服务对象满意度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7月21日至9月18日对电子卖场项目进行了现场评价，为全面了解常德市电子卖场采购总体实施情况，本次评价范围延伸到了区县。评价过程中听取市本级、鼎城区、柳叶湖管理区、澧县、津市财政部门关于本辖区电子卖场采购实施情况的报告，现场了解了市本级及区县15家预算单位电子卖场采购执行情况，听取相关单位情况介绍、收集查阅相关资料、审核资金收支情况。随机选取了78家采购人、72家供应商进行问卷调查。与市采购办沟通交流后，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83.6分，评价等级为“良”，得（扣）分明细如下：

1. 项目决策总分12分，实得12分，扣0分。
2. 项目过程总分28分，实得22.3分，扣5.7分，扣分明细：
3. 市人力资源考试院、柳叶湖街道未履行采购事前审批程序，扣0.2分；
4. 5家单位未编制电子卖场采购预算编制，扣0.5分；

3.采购内控制度不健全扣1分；

1. 采购程序欠规范，扣0.8分；
2. 合同管理欠规范，扣1.6分；

6. 验收与结算欠完善，扣1.6分。

（三）项目产出情况总分30分，实得23.3分，扣6.7分，扣分明细：

1. 采购人入驻率等3项产出数量未达标，扣2分；

2.供应商经营行为合规率等4项产出质量未达标，扣3分；

3. 产出时效不达标，扣1.5分；

4. 市第一中学等3家单位存在采购价格偏高情况，扣0.2分。

（四）项目效益情况总分30分，实得26分，扣4分，扣分明细：

1. 平台管理待完善，扣2分；

2. 采购人项目满意度83.23%，扣1分；

3. 供应商对项目满意度88.33%，扣1分。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1．项目立项。项目根据湖南省财政厅关于印发《湖南省政府采购电子卖场管理办法》的通知湘财购〔2019〕27 号

、《常德市财政局关于印发2021年常德市政府深化政府采购制度改革工作方案的通知》（常财办发〔2021〕13号）等文件立项。项目决策程序规范，依据充分。

2．绩效目标。2020年度常德市本级湖南省政府采购电子卖场项目不属于独立预算项目，未申报绩效目标。本次评价的绩效目标由评价小组根据上级文件、项目工作方案等文件梳理形成。

（二）项目过程情况

1. 投入管理情况

（1）采购需求。采购人根据采购需求标准，细化采购需求清单，包括具体的采购标的、相关的服务货物规格参数或服务要求以及供应商的特定资格条件，履行事前审批程序。

（2）预算编制与实施计划。因电子卖场采购系2020年推广实施的新模式，预算单位暂未编制电子卖场采购预算及实施计划。

2. 项目组织实施情况

（1）管理制度健全性。大部分单位制定了电子卖场业务内控管理制度。

（2）管理机构健全性。财政管理部门、采购人、供应商均已设立电子卖场采购专门机构，平台管理均有专人负责。

（3）采购方式。电子卖场采购包括直购、竞价、团购三种方式，目前大多以直购方式为主。

（4）供应商确定。经抽查供应商资质，均未列入严重失信行为名单和经营异常名录；供应商通过签订《湖南省政府采购电子卖场入驻承诺书》、存缴银行保证金或第三方担保形式获取信用额度入驻电子卖场。采购人根据实际需求，从平台自行选取合适供应商。

（5）合同管理。采购人与供应商约定服务内容、交货验收时间、采购价格等商务条款，系统自动生成电子采购合同。

（6）验收与结算。采购人按照合同约定的时间履约验收，并在验收通过后 1 个工作日内发布验收公告，验收后一次付清合同款项。合同履行完毕时采购人对供应商的履约情况和商品质量进行综合评价，入驻供应商应在收款后对采购人验收付款情况、廉洁自律等情况进行评价。

（7）监督管理。各级政府采购办按预算管理级次对采购人、采购活动以及入驻供应商进行监管，定期抽查本级采购项目执行情况。

（三）项目产出情况

1. 产出指标

（1）数量指标。市本级预算单位268家（不含自收自支），累计入驻255家，入驻率95.15%；本地供应商入驻平台种类16大类；教学科研标本无上架商品；部分商品（服务）入驻商家未满3家；2021年7月市本级交易渗透率94%；业务培训1次；平台宣传1次；财政监督检查1次。目标部分完成。

（2）质量指标。供应商资质合规率100%；上架产品质量合规率100%；个别供应商销售无资质商品，经营行为合规率未达100%；抽查的15家单位应采尽采率未达100%；平台运行正常率100%；石油化工类商家商品均为医疗用品，商品上架归类准确率未达100%；部分商家不清楚电子卖场政策，政策知晓率未达100%。目标部分完成。

（3）时效指标。现场抽查发现市人力资源考试院等单位未在2020年5月按时执行电子卖场采购；2020年5月执行电子卖场采购家数55家，执行及时率20.52%。目标未完成。

（4）成本指标。个别订单采购价格偏高，商品成交价格合理率未达100%，目标未完成。

（四）项目效益

1. 强化依法采购，优化营商环境

通过电子卖场平台的实施，将政府采购限额以下的小额采购行为纳入电子卖场平台，采购过程全留痕，实现政府采购市场的公平竞争、规范管理，促进对政府采购业务的全方位、全过程的监督，真正实现“阳光采购”。特别是在后疫情时代，有效减少了单位来回跑的次数，直接在电子卖场中购买物有所值的货物、工程或服务。截至2021年7月底，市本级预算单位通过电子卖场平台采购总额达4.68亿元。

1. 拓宽采购渠道，提高支出透明度

市财政局通过各种渠道，加大平台宣传力度，鼓励供应商入驻平台，截至2021年7月底，共入驻平台的常德市供应商家数0.73万户，采购人足不出户、快速高效地买到合适的商品，极大地方便了采购人主体，消除了以前对政府采购质次价高的质疑。通过设置团购、竞价及商品价格比对等机制，实现“市场可买、需求可定、价格可比”，方便政府采购监管部门按照规则动态管理商品数据，有利于促进政府采购工作的公开透明、便捷高效，不断提高财政资金支出的透明度。

1. 加强平台管理，探索政采新发展

通过不断优化平台建设，完善系统功能，并通过电子卖场汇集的数据资源，利用大数据技术追塑清源,线上全过程留痕,极大方便了纪检监察部门实时监管每一笔采购行为,同时科学掌握采购人采购行为习惯，采购商品的分析特征、政府采购的发展趋势，为采购预算编制、更好的实现政府采购政策功能以及财政经济调控提供决策依据。

4. 满意度。根据问卷调查结果，采购人满意度83.23%，供应商满意度88.33%。

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

为加快推进湖南省政府采购电子卖场在常德市上线运行，规范政府采购限额标准以下的小额采购行为，市采购办做了大量引导工作，好的做法主要有：

1. 开展电子卖场上线业务培训及电子卖场操作视频培训，提高使用对象熟练度；积极开展项目绩效评价，加强采购监督。
2. 要求采购人细化采购需求,避免采购纠纷；建议采购人小额累计结算，简化采购程序，节约行政成本。
3. 根据平台商品有无和价格现状，邀请合适供应商入驻，满足采购人业务需求。
4. 存在的问题
5. 个别单位不重视

市采购办通知要求市本级2020年5月开始实施，当月仅有55家预算单位执行电子卖场采购；国库集中支付系统数据库提供的市本级应入驻平台单位268家，截止2021年7月累计入驻采购人255家；现场抽查的单位不同程度地存在应采未采情况。单位重视程度有待提高。

1. 内控制度不健全

常德市第一中学、常德市人力资源考试院未制定单位政府采购内控制度；鼎城妇幼保健院和澧县职业中专虽制定了政府采购内控制度，但无电子卖场相关操作细则。

1. 采购过程欠规范

（1）应采尽采不达标。现场抽查的15家单位政府采购限额以下应采尽采率均未达100%，其中鼎城区人社局2020年6月至2021年7月期间公用经费支出185.47万元，电子卖场采购仅执行16笔、总金额2.61万元；津市嘉山街道仅执行6笔电子卖场采购，总金额2.1万元，不符合《湖南省政府采购电子卖场管理办法》“政府采购限额标准以下的货物、服务和工程原则上应通过电子卖场进行”的规定。

（2）采购程序倒置。常德市图书馆2021年7月9日通过平台与湖南鑫旺建设有限公司签订水电安装电子卖场协议，常德市档案馆2021年7月23日通过平台与湖南旭帆建设工程有限公司签订2份零星维修项目协议，上述项目2021年7月前已完工。柳叶湖农业农村局2020年11月支付湖南恒箭建材有限公司工程款1.88万元，发票开具时间为2020年11月3日，电子卖场合同签订时间为2020年11月19日。上述采购行为均为先实施后补采购程序。

（3）个别价格偏高。常德市第一中学2021年5月31日通过电子卖场平台采购三星电脑显示屏18台，单价0.15万元，平台供应商常德市鼎城区先飞电脑经营部同款商品单价仅0.1万元；澧县康复精神医院2021年8月23日购置TCL品牌电视机1台，价格0.2万元，平台同款同型号卖场最低价为0.15万元。上述成交商品价格对比差异比例均超过20%以上。

（4）虚列采购合同。常德市第一人民医院2021年4月列支常德市鼎城区草坪印刷厂光片袋等费用60.96万元，单位提供的采购合同显示合同编号为常财电采【2021】002900号；2021年6月列支武陵区新永鸿印刷厂卫生杯等费用7.99万元，单位提供的采购合同显示合同编号为常财电采【2021】002900号。经查询单位电子采购平台成交记录，无上述两笔采购交易，电子卖场采购合同不实。

（5）执行程序欠规范。一是未编制采购预算，抽查的15家单位未编制电子卖场采购预算编制与实施计划。二是审批程序欠完善，常德市人力资源考试院、柳叶湖街道均未履行事前采购审批程序，无采购申请单。三是合同内容欠完善，鼎城区妇幼保健院与湖南嘉洁康洗涤服务有限公司、常德市新浪潮信息科技有限公司签订的政府采购合同均无具体的服务内容、服务要求、服务期限，无法了解购买服务的详细情况；柳叶湖街道服务类采购合同无具体的服务内容和计价依据；澧县职业中专屋面防水工程、图书馆北立面外墙防水工程合同均未明确工程具体的实施要求。四是验收程序流于形式，鼎城区妇幼保健院空调维修保养服务验收单无具体的验收货物或服务情况，无验收时间、验收意见；津市水利局2021年6月列支中国人保车辆保险费0.65万元，验收单无验收人员签字；五是评价反馈不到位，本次抽查的15家单位订单完成后均未对合同履约情况实施评价。

（6）提前支付合同款。鼎城妇幼保健院通过平台与常德虹琰环保科技有限公司、湖南嘉洁康洗涤服务有限公司分别签订17.9万元、26.67万元的服务合同，合同签订后即预付50%服务费，不符合《湖南省政府采购电子卖场管理办法》“采购人不得向入驻供应商预付合同款项，验收后应一次付清合同款项”的规定。

1. 平台管理欠完善

（1）权限设置不准确。柳叶湖农业农村局与常德市锋腾文化传播有限责任公司于2020年8月3日签订电子卖场采购合同，采购内容包含空调电器，经查询，该供应商无电器产品销售资质。平台未按经营范围设置上架商品权限。

（2）搜索功能不健全。电子卖场平台仅支持对商品商标的检索功能，对商品参数未能纳入检索范围，商标信息的全面性直接影响检索商品种类及商品价格比对，不利于采购人进行商品性能参数、价格比选；地域筛选功能不完善，如酒店住宿服务检索结果最末级为区（县）入驻商家，同一区域酒店距离远近、价格高低均无法进行对比选择。

（3）内设功能欠合理。结算单列表尚未开通导出功能；服务类、工程类项目合同履约时间默认为5天，对于周期较长项目履约时间缺乏灵活性；未开通手机客户端，单位对于临时急需商品不能随时随地下单；无货物配送轨迹查询，配送员与联系电话功能未启用（空白），单位无法及时了解货物配送进度；电子卖场与单位部门预算、国家扶贫采购平台等未关联。

（4）增信金和维护费偏高。现场调查时，大多小微商家反映3万万元入驻增信金门槛高了，市县财政也普遍反映平台维护费负担过重（市本级30万元/年，区县市17万元/年）。

1. 财政监管待加强

市县政府采购管理部门对采购人的业务需求和实施过程中的主要问题了解不全面，如应采尽采率不达标、平台功能欠完善等，不便于电子卖场采购工作的推进和发展。

（三）原因分析

1. 电子卖场采购为新启动项目，开展时间较短，预算单位主动进电子卖场平台采购意识欠缺，政策学习不积极，对电子卖场平台操作流程不熟悉。

2. 平台管理水平尚有不足，未广泛开展市场调研与分析，采购人、供应商、财政部门各方诉求未及时搜集完善。

3. 市县政府采购管理部门指引和督导力度待加强，考评机制欠完善。

六、有关建议

（一）强化采购意识

各级预算单位要加强电子卖场采购管理重视程度，提高电子卖场采购意识，加强政策学习，规范限额以下政府采购行为，依法实施采购。所有预算单位应主动入驻电子卖场，目前尚未入驻的13家市本级预算单位要求在2021年底前全部进驻。

（二）完善内控制度

市县采购人应加强电子卖场内控制度建设，结合单位实际情况，制定具体的电子卖场采购内控细则，完善管理流程。

（三）规范采购过程

采购人严格执行《湖南省政府采购电子卖场管理办法》相关要求，限额以下所有商品、服务和工程均应实行电子卖场采购。根据单位需要制定采购需求清单，编制采购预算和实施计划，明确采购具体标的，完善采购审批；坚持货比三家的原则，根据实际需求，灵活运用直购、竞价及团购三种方式选择性价比最优商品；加强合同管理，完善采购合同的核心商务性条款；严格履行验收、付款和评价程序，实现采购管理事前、事中、事后全过程规范，杜绝虚列电子卖场采购合同、采购程序倒置、提前支付合同款等现象。前述采购程序倒置、虚列采购合同的单位，应就相关情况向市采购办做出专项说明；前述供应商超范围经营的单位应就相关情况向市采购办做出专项说明。

（四）优化平台管理

平台运营商全面加强电子卖场平台建设，查漏补缺，不断完善平台管理机制；加强供应商上架商品价格和许可审核力度，对供应商无销售资质的商品坚决不予上架；优化平台设计，完善平台内设功能，满足使用者的个性化需求，提高便捷度。将电子卖场与采购预算相关联，实现采购与预算支付数据互通互联。建议省厅尽早打造832平台、公共消费平台与本平台的通道，做到信息互通共享。

建议下调供应商入驻平台增信金额度为1万元-3万元，降低市县财政维护费50%。

（五）加强财政监管

区县政府采购管理部门积极开展平台宣传，提高政策知晓率，扩大供应商入驻家数，特别是引进专业性较强的供应商入驻数，满足采购单位的业务需求。加大监管力度，至少每年定期检查两次，落实考评机制，督促电子卖场采购工作稳步推进。

（六）完善相关办法

建议完善《湖南省政府采购电子卖场管理办法》，从政府预算改革的角度，优化相关条款。允许金额较大或周期较长的服务类项目预付部分价款，修改先签合同再供货的交易流程，响应全国全省深化政府采购制度改革精神。

（七）结果应用建议

本项目评价等级为“良”，建议市县政府采购管理部门督促落实相关问题整改，加强过程监管力度，采购人积极规范采购实施程序，运营商全面优化平台管理，全面提高电子卖场项目产出和实施效益。

恒信弘正会计师事务所有限责任公司

2021年11月9日