**2019年三江县城环卫清扫服务外包经费项目支出绩效再评价结果**

|  |  |
| --- | --- |
| 项目名称 | 城环卫清扫服务外包经费项目 |
| 预算金额（万元） | 926.61万元 |
| 主管部门 | 三江县城市管理行政执法局 |
| 项目实施单位 | 三江县市容市政监督管理站 |
| 评价得分 | 得分82.4 分 绩效等级：良 |
| 评价结论 | 三江县环卫市场化运作，是在城市管理方面推陈出新、积极探索的重要举措，调动市场资源来向社会提供清扫作业服务，这样既有利于提高政府工作效率，又能通过市场调节使资源和服务更快捷、高效、灵活配置。2019年通过实施三江县城环卫清扫服务外包项目，不仅提高了清扫保洁次数和工作效率，环卫工人的工资待遇也得到了提高，原来中小街道只有一天一次的垃圾收运现在实行不间断巡回收集和车辆定时到段收集运输，大幅度提高了道路清扫保洁的质量，促使城市面貌明显改观。近两年在柳州市县区环境卫生综合评比中三江县均获得第一名的好成绩。  三江县城市管理行政执法局在实施项目过程中，能够按照预算方案执行，经费项目决策依据较充分、决策内容有针对性，项目已达到项目绩效目标，项目实施成效明显。但通过对整个项目的效果评价发现，项目在实施过程中仍然存在一些问题，主要有：制度不够完善，部分项目资金支出程序不够规范，对财政资金、政府采购等政策不熟悉，环卫清洁政策宣传力度不够，对绩效工作不够重视等。  建议三江县城市管理行政执法局尽快完善有关制度，细化资金管理办法，制定相关配套细则和措施，保证项目实施的科学性、规范性和公正性，提高财政资金的使用效益；强化政府采购管理工作，进一步加强监督检查；加强会计基础工作规范；提高对预算绩效管理的认识，按照“部门职责—工作活动—预算项目”预算绩效管理改革架构，加强本部门项目管理，提高县城环卫清扫服务外包经费项目预算安排和资金使用的科学性、规范性，形成部门职责引领预算安排的支出导向。 |
| 主要绩效 | 1.县城内道路保洁98万㎡，垃圾清运数量2.5万吨，公厕保洁及维护6座，完成率100%。  2.道路冲洗频率每月至少冲洗两次，垃圾清运频率每天清运2次，重要路段每天不低于16小时，次要路段每天不低于8小时，完成率100%。  3.项目预算926.61万元，实际支出926.46万元。 |
| 经验及做法 | 1.管理模式实现了“管干分离”。过去政府一直负责环境卫生的全面管理，要组织实施环卫工作，充当“运动员”，还要实施监督管理，充当“裁判员”。管理成本大，体制机制不健全，运行效率不高。市场化运作后环卫管理部门从原来组织、实施、考核清扫保洁和收集清运垃圾转变为单纯的监督管理打破了管干一体模式，改变了过去“政府花钱养人、干好干坏一样，工作积极性低、工作效率不高”的模式变成“政府职能解放、工作效率提高、责任落实到位、工作热情高涨”的状况。  2.提高了环卫人员的工资待遇。外包公司为了确保工作质量达到合同要求，通过定岗不定人、竞聘上岗、能者多得、多劳多得、奖罚分明等一系列灵活管理模式盘活整个环卫人员的管理，改变以往政府管理的平均主义、干好干坏一个样的管理模式，不同程度按梯度提高工人的工资待遇，2019年，环卫工人人均工资提高300元以上，大大提高工人积极性。  3.提高了县城环境卫生质量。市场化后外包公司为了确保工作质量达到合同要求，充分发挥专业管理优势，合理优化路段，以前全县主要道路保洁时间为每天14小时，次要路段保洁时间为7小时，到现在主要道路保洁时间为每天16小时，次要路段保洁时间为10小时，同时县城内主次街道每天(雨天除外）进行2次洒水作业，原来中小街道只有一天一次的垃圾收运现在实行不间断巡回收集和车辆定时到段收集运输，大幅度提高了道路清扫保洁的质量，县城环境质量的提升乃至县城环卫管理工作进入良性循环模式。市民对环境卫生不满的投诉也基本得到了控制。  4.强化监督管理，严把承包作业质量关。  为规范管理、严把质量关，三江县城市管理行政执法局制定了《三江县城区道路清扫保洁、上门收集生活垃圾及垃圾清运服务管理内容、标准及考核办法》《三江县城区道路清扫保洁和上门收集生活垃圾服务作业检查考核实施细则》《三江县城区道路清扫保洁和上门收集生活垃圾服务作业检查考核评分标准》《三江县城区生活垃圾清运服务作业检查考核实施细则》《三江县城区生活垃圾清运服务作业检查考核评分标准》等管理制度。采取日常巡查和月度考核相结合的办法，坚持每日对城区内主要街道、公厕及卫生死角进行日常检查，对发现的各类问题督促恒美丽公司积极整改。提高了环卫问题点的处理率，确保做到环卫监督抓紧抓细抓透抓严，使环卫监督工作更加有效统筹、规范管理、全面覆盖。2019年一年来通过考核扣减外包服务经费11300元，发现问题约1500起，处理率100%。 |
| 主要问题 | 1.缺乏环卫工作的科学定价。由于环卫工作的繁琐性、突发性，一些额外增补的环卫工作费用缺乏科学测算，也没有明确参照的依据和标准，导致增补部分的环卫工作定价困难。  2.考核困难。环卫问题形成原因复杂，有城市建设遗留的，有其他部门管理不完善形成的等。从出现问题、发现问题到处理问题需要一定的缓冲时间，而目前的监督考核往往是看表面现象，简单的以道路是否有垃圾、泥沙，路面是否扬尘等作为考核尺码，普遍缺乏从形成污染的原因、清除污染的反应速度、清除后的效果等综合情况来监督和考评。  3.没有严格执行政府采购管理要求。一是中标通知书2017年9月20日下达，合同签订时间是2018年1月日，没有按要求于中标一个月内签订合同。二是中标通知书明确服务期5年，合同一年一签，根据查看提供的资料，发现合同是一签5年。三是服务期5年不符合政府购买有关规定，政府购买服务管理办法（财政部令第102号）第二十四条对政府购买服务合同期明确规定最长不超过三年。  4.部门预算不准确。  ⑴三江县城市管理行政执法局2019年部门预算县城环卫清扫外包经费项目926.61万元（第一年协议承包费7938550元，新增面积承包费287680元+598600元=886280元，以上合计8824830元。第一年后每年递增5%，2019年外包经费=8824830+8824830\*5%=9266071.5元）。经核查，第一年新增面积承包费只有287680元，而另一新增面积承包费598600元是从2019年1月日起执行，因此2019年实际预算应该=（第一年协议承包费7938550元+新增面积承包费287680元）+（第一年协议承包费7938550元+新增面积承包费287680元）\*5%+598600元=9236141.5元，年初预算比实际金额多了29930元。  ⑵重复预算。根据提供的补充协议，2019年新增三江县易  地扶贫安置地南站片区外包服务承包费598600元，从2019年1月1日起执行。工作组在核查三江县城市管理行政执法局2019年部门预算发现，2019年新增面积承包费598600元既列入了市容市政监督管理站经常性项目“2019年县城环卫清扫外包经费”又列入了市容市政监督管理站一次性项目“县南站片区易地扶贫搬迁安置点环境卫生经费”预算，两个项目的实施地点相同、金额相同、内容相同、年度相同。  5.合同条款不够全面和完善。一是查阅三江县城市管理行政执法局提供的《三江侗族自治县县城环卫服务合同》，条款中没有提出乙方（承包方）应缴纳服务质量保证金或履约保证金。二是合同规定承包期限为5年（2018-2020年），第一年承包费为第一年中标金额，第一年以后每年递增5%。递增的5%是指中标金额的5%，对新增面积承包金是否参照5%递增没有具体说明，如果参照的话，也应该是满一年才能递增，比如从2018年5月23日起新增面积承包金287680元，应该在满一年2019年5月23日后递增5%。  6.对项目绩效评价工作不够重视。三江县城市管理行政执法局提交的绩效自评材料缺漏较多。自评报告有的指标评价过于简单，部分佐证材料提供不及时，催促多次才基本提交齐全，影响了专家组及时出具再评价报告。  6.财务核算欠规范。一是报账附件不齐，不附考核评分结果等依据材料。二是未按合同约定承包金于下月20日前支付，而是当月支付。三是根据考核扣减的服务费未结余在账上，经询问财务人员也说不清楚具体情况。四是项目没有专款专用。 |
| 整改建议 | 1.不断提高测算水平、逐级细化，逐步完善市场运作体系。参观学习国内成效比较显著的城市的环卫作业市场化运作经验，通过市场化手段将招投标模式引向健康价高质量的作业的竞争。根据《国家卫生城市标志》，项目实施单位再进一步对该标准进行分解和细化，并聘请专业人员进行测算，在专业人员的指导下制定适合三江县情况，适应各街道实际情况的管理和经费投入标准，使得环卫保洁、垃圾清运工作的质量标准更加细化，各项成本、投入有清楚台账，也限定承包企业的合理利润空间，保障一线工人应得的利益，保证政府投入资金能够得到有效使用，使市场化运作得以健康实施。  2.完善内部管理制度和管理机制，强化监管责任意识。市场化运作过程中，城市管理行政执法局及其二层单位市容市政监督管理站是处于“管”的角色，如何管有效地进行管理，关系到市场化运作的效率。因此建议三江县城市管理行政执法局制定日常巡查工作管理办法，月度检查工作办法，将巡查的次数，人员到岗以及巡查要求等以管理办法的形式固定下来。加强环卫管理服务人员队伍建设，明确责任要求，提高组织管理能力，避免对服务提供商的过分依赖。增强基层执法和监管力量，做到政府部门服务和监管同步强化。  3.加强国有资产管理。市场化运作后，现有的环卫设施设备移交给承包公司使用，三江县城市管理行政执法局应制定资产移交、保管、报废等一系列相应的方案，加强对环卫设施设备的管理，防止国有资产的流失，确保环卫设施设备的使用年限。  4.加强绩效意识，规范预算绩效管理。（1）认真贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，牢固树立绩效管理意识，做到“花钱必问效，无效必问责”，要强化绩效理念，重视项目绩效评价工作，通过评估效果、总结成绩、查找问题、增加措施，改进和完善三江县城环卫完善服务外包经费项目市场化的相关工作，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程。（2）积极开展项目动态监控，着力推进项目实施进度。督促指导承包公司切实加强县城环卫清扫服务外包项目的组织实施，加快推进项目建设进度，确保项目如期完成发挥效益。（3）健全完善预算绩效管理制度，细化、量化项目绩效评价指标体系。加强预算绩效管理专业知识和业务技能的培训，不断增强预算绩效管理工作人员的业务素质，切实提高预算绩效管理的工作水平。  5.加强政策学习及会计基础工作规范。（1）加强对会计人员培训，提升会计核算水平及制度的执行力。重视财务人员后续教育，财务人员要熟悉并严格执行《会计法》《预算法》《会计基础工作规范》及行业会计制度，规范会计核算行为；进行会计核算，做到会计信息资料及时、完整，审批程序及会计核算规范，确保项目资金的专款专用。（2）加强政府采购政策的学习，提高政府采购管理水平。制定完善政府采购管理机制，明确采购管理部门，熟悉掌握政府采购有关政策和采购流程，确保采购工作合法合规。  6.核实2019年预算项目是否重复安排。建议三江县财政局进一步核实城市管理行政执法局2019年项目预算，三江县城市管理行政执法局提供的预算资料将2019年新增面积承包费598600元既列入了市容市政监督管理站经常性项目“2019年县城环卫清扫外包经费”也列入了市容市政监督管理站一次性项目“县南站片区易地扶贫搬迁安置点环境卫生经费”预算，两个项目的实施地点相同、金额相同、内容相同、年度相同。如确实重复安排，建议财政局及时收回。  7.完善三江侗族自治县县城环卫服务合同。建议三江县城市管理行政执法局对县城环卫清扫服务外包项目按照中标通知要求，合同一年一签，并补充完善合同内容，确保项目顺利实施。 |
| 评价机构 | 南宁方元智汇财务咨询有限公司  2020年9月30日 |