**秦皇岛市2021年度入海河流**

**河道保洁项目支出绩效评价报告**

为进一步规范和加强入海河流河道保洁项目管理，提高财政资金使用效益，受秦皇岛市财政局委托，秦皇岛卓越会计师事务所对秦皇岛市河湖长服务中心“2021年度入海河流河道保洁项目（政府购买服务项目）”实施绩效评价工作，并形成绩效评价报告。

**一、项目概况**

**（一）项目内容**

由于社会经济持续发展，城市化进程加快，人们生活水平和需求的不断提高，对自然生态环境特别是水环境的要求越来越高，但是生活垃圾随意倾倒的现象仍然存在，尤其是靠近城市周边的农村、集镇的河道，生活垃圾沿河道岸坡倾倒严重。为了保持入海河流河道整洁， 2012年以来，按照市委、市政府的要求，秦皇岛市水务局通过对海港区、抚宁区、山海关区、北戴河区、秦皇岛经济技术开发区等城市建成区内的河道进行日常保洁工作，推行河道保洁工作市场化运作与行政监督相结合的管理模式，建立了河道保洁工作长效管理机制。

为继续开展入海河流河道保洁项目，2021年财政安排入海河流河道保洁项目预算资金446万元，由秦皇岛市水务局下属单位秦皇岛市河湖长服务中心负责入海河流河道保洁项目的具体组织实施工作。

2021入海河流河道保洁范围：对全市入海的石河、新开河、汤河、戴河、新河、洋河、人造河、减河等河流的主干及其部分支流的河段进行保洁，总计34条，总长度205.33Km，河道清理区域面积16.213Km，河道绿植清理面积1253680平方米，每年清理1次，共涉及山海关区、海港区、北戴河区、开发区、北戴河新区。

**（二）政府购买服务项目实施及资金使用情况**

入海河流河道保洁项目采用公开招标方式实施，按照保洁范围，2021年、2022年入海河流河道保洁项目分为六个标段（海港区、汤河、山海关、北戴河区、开发区、新区），各标段中标金额合计5930934.00元（2021年承包金额2462580.00元、2022年承包暂定金额3468354.00元），各标段中标明细情况如下表：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **项目名称** | **中标单位** | **中标金额（元）** | | |
| **2021年**  **承包金额** | **2022年承包**  **暂定金额** | **合计** |
| 2021-2022年入海河流河道保洁项目一标段（海港区） | 秦皇岛通达河道清理  保洁有限公司 | 540554.00 | 784107.00 | 1324661.00 |
| 2021-2022年入海河流河道保洁项目二标段（汤河） | 秦皇岛国宇河道清理  保洁有限公司 | 344246.00 | 415786.00 | 760032.00 |
| 2021-2022年入海河流河道保洁项目三标段（山海关） | 秦皇岛市山海关水秀城河道清理保洁有限公司 | 281972.00 | 413685.00 | 695657.00 |
| 2021-2022年入海河流河道保洁项目四标段（北戴河区） | 秦皇岛北戴河东兴河道清理保洁有限公司 | 470076.00 | 673697.00 | 1143773.00 |
| 2021-2022年入海河流河道保洁项目五标段（开发区） | 秦皇岛义祥水利服务  有限公司 | 418361.00 | 585157.00 | 1003518.00 |
| 2021-2022年入海河流河道保洁项目六标段（新区） | 抚宁区辉煌保洁服务  有限公司 | 407371.00 | 595922.00 | 1003293.00 |
| 合计 |  | 2462580.00 | 3468354.00 | 5930934.00 |

秦皇岛市河湖长服务中心分别与各标段中标单位、就不同保洁范围签订保洁合同，承包期限均为2021年4月29日期至2022年12月31日止，2021年承包金额为定额、2022年承包金额为暂定金额，合同规定河湖长服务中心有权以2022年财政拨款实际金额对河道保洁范围进行缩减或增加，最终确定服务费用及保洁范围后，签订补充协议并履行相关责任和义务。在合同对河道保洁任务、保洁要求、考核方式等进行了详细规定。

2021年度财政预算安排入海河流河道保洁项目资金446万元，实际支出446万元，其中：支付2020年入海河流河道保洁项目（2020年7月16日-2021年4月15日）保洁费1944421.00元、2021年保洁费2462580.00元、招标控制价编制费18000.00元、招标代理费34999.00元。

**二、绩效评价情况**

**（一）评分结果**

秦皇岛市河湖长服务中心入海河流河道保洁项目综合评价得分86分，其中管理绩效指标32分，结果绩效指标54分，绩效评价等级为“良”。

**（二）绩效目标实现情况**

2021年市河湖长服务中心通过政府购买服务方式确定6家保洁公司，对我市范围内34条重点入海河流、205.33km河道和16.213km²河面开展了常态化保洁清理，各保洁公司能够按照合同约定，认真履职履责，及时开展清理、打捞工作，河道保洁质量基本达到了《秦皇岛市河道保洁管理实施细则》要求，河道保洁工作考核基本达标，项目完成情况良好。

**（三）绩效分析**

通过河道水面经常性清洁，实时保障河道管理范围内无生产生活垃圾，在保持我市河道卫生、促进生态环境改善、维护我市近岸海域水质等方面发挥了重要作用。同时也对我市创建全国环保模范城、全国文明城市、美丽乡村建设等工作开展起到了积极促进作用。

通过该项目实施，我市各重点入海河流卫生环境质量确实得到了有效管控，河道保洁工作已形成常态管理机制，从财政资金提供公共产品和服务的角度出发，广大市民、群众对目前我市各入海河流河道现状感到比较满意，项目整体实施情况良好。但在项目前期预算申报、项目实施管理、项目执行监督检查和验收方面存在一定不规范情况，有待于以后年度进一步加强管理。

**三、评价发现的问题与建议**

**（一）年度绩效目标设置不合理，不利于绩效考核，绩效目标编制工作有待加强**

项目单位在编制项目绩效目标时，绩效指标设置不齐全，不利于实施绩效考核工作，如：质量指标只是设置了“河道良好率”一项，实际对河道保洁工作完成质量有多项考核要求。成本指标只有“项目成本控制额”一项，实际均跨年支付，未分别列示不同年度项目成本。

建议：项目单位应按照预算绩效管理要求，根据目标任务、资金预算规模和项目实际等制定明确的绩效目标和绩效指标，对项目各项预期产出、效果进行细化量化，切实将准确、客观、科学、合理的绩效目标指标作为项目执行、资金使用和衡量绩效的有效依据，进一步提升项目管理水平和资金使用效益。

**（二）项目单位在未进行实际调研和测算的情况下提出采购需求，导致近3年标底依据工作量基本相同，工作量确定依据不足**

市河湖长服务中心近几年提出采购需求基本相同，只是提供河道治理区域范围基本情况、河道保洁的主要任务和要求等，未对入海河流河道保洁具体工作量进行重新测算并结合历年保洁单位实际执行和支出情况提出新的需求，一直采取单一以河道长度、流域面积、安排车辆测算人工费用并确定标底，与实际工作量脱节，该方式方法不利于节约成本，影响资金使用效益的发挥，有待进一步论证。如：河道绿植需清理面积应该随着近几年清理工作的开展应有所减少，项目单位一直使用同一数据作为测算依据，未进行实际测量估算，未重新确定绿植面积；垃圾清运费用按照配备车辆数量、清理天数、台班测算，实际在安排车辆数量时并无参考标准，测算资金量与实际垃圾清运量无直接关系。

建议：项目单位应加强预算编制管理工作，做好前期测算，根据实际工作量申报资金，保证预算额度测算依据充分，项目投资额或资金量与工作任务相匹配。

**（三）入海河流河道保洁项目招标控制价（标底）确定依据有待加强**

2020年度、2021-2022年度入海河流河道保洁项目基本情况、主要任务完全相同，招标控制价均为河北衡信滨海工程项目管理有限公司编制，招标控制价编制依据、确定原则基本相同，主要由运营单位直接费用（人员日常工资、河道绿植清理、河道保洁设备费用、垃圾营运费用、晾晒码头搭设及拆除费用）企业管理费（4%）、利润（10%）和税金（3.38%）组成。由于2021年是按照8.5个月制定的，所以我们用2020年度和2022年度全年数据进行了比对，存在问题如下：

**1、保洁人员人工费用**

保洁人员费用按河道保洁计量长度确定，保洁人员工资按3万元/年计算，存在以下问题：

（1）确定保洁人员人数标准不统一

海港区、山海关区、北戴河区、开发区、北戴河新区标段均是按照河道保洁长度确定保洁人员人数，只有汤河标段按照中型捞漂船数量配备保洁人员和开船人员，确定人员数量标准不统一。

（2）同一年度内每个标段人均保洁面积不一致且差异较大（汤河按照船只数量配备人员）

保洁人员按河道保洁计量长度确定人员数量（河道保洁计量长度：河宽≤70米时按河道长度计算，河宽＞70米时按河道长度的2倍计算；保洁员用工数量：按河道保洁计量长度每日20km计算，临村庄、市场等重点废弃物的河道清理用工按每30km另增一个用工计算。保洁人员工资按30000元/年计算），两个年度中保洁人员人均保洁面积无差异，但在县区之间均存在较大差异，同一年度内每个标段人均保洁面积不一致且差异较大。明细情况如下：

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **项目名称** | **2020年度** | | | **2022年度** | | |
| **保洁面积**  **（千平方米）** | **保洁人员数量（人）** | **人均面积**  **（千平方米）** | **保洁区域面积（千平方米）** | **保洁人员**  **数量（人）** | **人均面积**  **（千平方米）** |
| 1 | 一标段（海港区） | 3.576 | 6 | 0.60 | 3.576 | 6 | 0.60 |
| 2 | 二标段（汤河） | 1.5 | 6 | 0.25 | 1.5 | 6 | 0.25 |
| 3 | 三标段（山海关区） | 2.41 | 2 | 1.21 | 2.41 | 2 | 1.21 |
| 4 | 四标段（北戴河区） | 3.412 | 4 | 0.85 | 3.412 | 4 | 0.85 |
| 5 | 五标段（开发区） | 1.565 | 5 | 0.31 | 1.565 | 5 | 0.31 |
| 6 | 六标段（北戴河新区） | 3.75 | 4 | 0.94 | 3.75 | 4 | 0.94 |
| 合 计 | | 16.213 | 27 |  | 16.213 | 27 |  |

（3）人工费用情况

招标控制价中人员费用均未体现需要缴纳社保事项、实际执行也未对所有人员完整缴纳社保费用。由于中标保洁公司财务核算不规范，发放工资大部分采用现金发放形式，并且各项目间人工成本、费用均未单独核算，导致无法对实际发生入海河流河道保洁项目人工成本进行比较。但审计发现，各单位账面列支河道保洁设备费用、垃圾营运费用均较少，如：抚宁县辉煌保洁服务有限公司2020年账面燃料费5270.00元、车辆使用费100.00元，2020年标底中河道保洁设备费用82000.00元；2021年账面燃料费28715.00元，2021年标底中河道保洁费用和垃圾清运费用共计118175.00元。

**2、司机工资、河道保洁设备费用和垃圾营运费用**

司机工资：2020年度按照各公司使用小型垃圾运输车和密封自卸垃圾车数量安排司机人数，按照3万元/年计算申报工资费用。2021年度取消密封自卸垃圾车，按照小型垃圾运输车数量，3万元/年计算申报工资费用。

河道保洁设备费用：2020年按照小型捞漂船（维修保养费0.03万元/年）、中型捞漂船（推动机：1.4万元/台；维修保养费0.05万元/年；燃油费:0.4万元/年）、密封自卸垃圾车（维修保养费0.5万元/年、保险费0.4万元/年、燃油费1万元/年、验车费0.07万元/年）、小型垃圾运输车（维修保养费0.5万元/年、保险费0.36万元/年、燃油费1.2万元/年、验车费0.04万元/年）申报费用。2021年度取消密封自卸垃圾车，取消了密封自卸垃圾车的保洁设备费用，改为增加垃圾清运费用。

垃圾清运费用：2021年开始增加费用（全年垃圾集中清理按65天考虑，每天营运车数量，车型6立方米/车，单价800元/台）。

2020年招标价中小型垃圾运输车和密封自卸垃圾车均为市河湖长管理中心2012年采购，分给各中标单位使用，其中密封自卸垃圾车10台2021年7月报废，所以2022年减少了司机费用300000.00元和密封自卸垃圾车的河道保洁设备费用200200.00元，通过增加垃圾营运费用520000.00元的方式进行补充了，该方式造成增加费用19800.00元。司机工资、河道保洁设备费用和垃圾营运费用在招标控制价中存在以下问题：

（1）2012年开展河道保洁项目，按照河道保洁实施方案通过政府采购方式采购了11辆皮卡车和保洁船只19艘分给各单位使用（汤河自采1艘）市河湖长服务中心给各标段2022年安排垃圾清运车和船只数量无明显依据，未考虑保洁公司实际设备使用情况，导致安排河道设备费用和垃圾营运费用差异较大，测算依据不足。

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目名称 | 保洁面积 （千平方米） | 船只数量（只） | 小型垃圾  运输车（台） | 船只维修保  养费（元） | 中型捞漂船燃油费（元） | 垃圾清运费（元） |
| 1 | 一标段 （海港区） | 3.576 | 5 | 2 | 1500.00 |  | 104000.00 |
| 2 | 二标段 （汤河） | 1.5 | 6 | 1 | 2200.00 | 8000.00 | 52000.00 |
| 3 | 三标段 （山海关区） | 2.41 | 2 | 2 | 600.00 |  | 52000.00 |
| 4 | 四标段 （北戴河区） | 3.412 | 2 | 2 | 600.00 |  | 104000.00 |
| 5 | 五标段 （开发区） | 1.565 | 3 | 2 | 900.00 |  | 104000.00 |
| 6 | 六标段 （北戴河新区） | 3.75 | 2 | 2 | 600.00 |  | 104000.00 |
| 合 计 | | 16.213 | 20 | 11 | 6400.00 | 8000.00 | 520000.00 |

（2）山海关标段安排司机人员和垃圾清运费计算标准不一致

司机人员和垃圾清运费均是按照小型垃圾清运车数量为计算依据，但山海关标段按照小型垃圾清运车2台安排司机2人，按照1台清运车安排运营费52000.00元，前后不一致。

（3）配备的河道保洁设备费用标准为：中型捞漂船维修保养费0.05万元/年、燃油费0.4万元/年；小型捞漂船维修保养费0.03万元/年；小型垃圾运输车维修保养费0.5万元/年、保险费0.36万元/年、燃油费1.2万元/年、验车费0.04万元/年。各保洁公司2021年度账面发生的河道保洁设备费用与标底确定的设备费用存在较大差异。

**3、各保洁公司未对垃圾实际处理量进行有效统计**

从实地勘察情况看，项目涉及的6家保洁公司均未对各河段年度及每季度垃圾实际处理量进行有效统计，因此，无论是此次评价工作，还是市河湖长服务中心均无法对近两至三年间，尤其是河长制施行前后阶段，各河道垃圾的实际下降情况进行有效掌握和比对，仅以河面整洁作为评价项目实施绩效的依据并不够科学合理。评价认为，各河段所处地理位置环境卫生状况、垃圾打捞处理量等因素均对河道保洁所需费用具有直接影响，目前，在河道垃圾日趋减少并环境质量相对稳定的情况下，单一以河道长度、流域面积、安排车辆测算人工费用并确定标底的方式方法不利于节约成本。

建议：由于目前该项目招标价格（标底）测算并无国家相关标准作为依据，而是委托衡信滨海工程项目管理有限公司根据人工、费用、利润等工作开展实际需求编制的，而从评价结果看，各保洁公司在实际执行中，人员工资、费用支出等均与测算价格存在较大差异，简单以此确定资金预算的方式并不太合理，且目前我市各条河流河道内垃圾较以前年度已逐年减少，虽然各公司维持了原有保洁面积，但实际垃圾打捞、清理工作量在逐年下降，截至目前，已基本维持在较低水平，因此各承担保洁任务的保洁公司在人工、设备等费用支出方面也应有相应下降。而应根据当前实际工作开展需求，更加规范、严谨、准确进行资金测算，降低政府投入成本。

市河湖长服务中心作为项目实施具体单位，应进一步加强项目管理，切实按照实际工作开展情况，通过实地核查和测量，充分考虑各河段所处位置环境卫生状况以及近年来垃圾打捞处理量等必要因素，更加合理、规范确定入海河流河道保洁项目招标控制价（标底），严格控制项目投资成本，确保财政资金使用的经济性和效率性。

**（四）项目单位未制定河道保洁管理工作实施方案**

市河湖长服务中心只是制定了《秦皇岛市河道保洁管理实施细则》和《秦皇岛市河道保洁考核管理办法》，未制定具体完整的项目实施方案，不利于项目的实施和管理。

建议：项目主管部门和执行部门应根据每年项目任务和要求，制定完整具体的项目年度整体实施方案，明确项目的组织管理、责任分工、目标任务、完成时限、监督检查、验收拨款等内容，提高项目执行的计划性、规范性。

**（五）项目单位对项目的考核和管控有待加强**

1、依据市河湖长服务中心与各中标单位签订保洁合同书，河道保洁任务包括：制定河道保洁与垃圾收运、保洁设施维护与保洁人员管理、检查考核等制度。制定各种情况下处置预案和措施，保证水面洁净，一般情况下确保垃圾不入海。但实际各保洁公司均未制定完整的制度和措施。

2、《秦皇岛市河道保洁考核管理办法》规定，市河道管理处对各保洁公司的考核内容为：“根据河道保洁管理实施细则的要求，重点检查河道保洁质量、保洁公司的台账、保洁员上岗、工作情况及船只、设备使用情况等，并将情况记录于《河道监督巡查记录表》。如发现不符合河道保洁管理标准的情况，应通知保洁公司负责人及时整改，重大情况应及时报告上级机关”。

经审核，各保洁公司均未对其保洁员上岗、工作情况进行记录，也无相关台账；《河道监督巡查记录表》无巡查人员签字。并且填写考核项目情况未做到完全真实，如：未能按照要求制定处置预案与措施、管理台账不健全两项未见扣分，实际各单位未制定处置预案与措施、未建立规范的管理台账。

3、各县区水行政主管部门出具验收证明，只有公章，无验收人签字。

建议：项目主管部门和执行部门应进一步建立完善跟踪检查机制，制定项目保洁标准、运行管理、资金管理等各环节的管理制度。加强对各保洁公司的监督管理，对保洁单位实际执行和支出情况进行检查，组织督促其严格按照考核要求建立和登记工作台账，并根据工作任务要求定期督导、检查项目实施进度及完成情况，完整填写验收记录并督促其整改完成。

**（六）市河湖长服务中心和保洁公司财务核算工作有待规范**

1、市河湖长服务中心入账科目不准确

2021年，市河湖长服务中心账面入海河流河道保洁项目支出446万元，预算会计计入了“事业支出-财政拨款支出-入海河流河道保洁项目-其他水利支出-其他资本性支出”科目，财务会计计入了“业务活动费用-商品和服务支出科目”，前后不一致。

2、保洁公司财务核算有待规范

保洁项目的实施单位共计6个保洁公司，均设立了财务核算账目，但6个公司均为私营企业，财务管理比较薄弱，工资发放、费用支出多以现金支付，大部分未给职工缴纳劳动保险，财务报表未能完整、真实地反映其财务状况和经营情况。

建议：项目的单位加强财务管理工作，按照专项资金使用管理办法规定使用资金并进行正确的账务处理，保证专项资金支出合理、规范、专款专用，会计资料真实、完整、及时、准确。同时督促各保洁公司严格按照会计准则规定要求核算公司财务账目，建立健全内部财务管理制度，真实、完整、及时、准确地核算公司财务和经营状况。

**（七）市级部门与各区共同承担入海河流河道保洁工作职能，不利于项目及资金的统一管理**

由于保洁河流属地都在各区地域内，且目前市级资金拨付也主要依据各区水务部门出具的核查证明，因此，评价认为，市、区水务部门在同一条入海河流中分段共同承担河道保洁工作职能，不利于保洁工作的统一管理，同时也不利于提高资金使用效率。

建议：项目主管部门应进一步梳理职能，强化河道保洁工作的统一管理，促进责权统一、治管统一，同时应积极整合、统筹全市河道保洁资金，进一步提高财政资金使用效率，避免重复投入和资金浪费。通过近几年项目实施，尤其是近年来我市农村垃圾长效治理、创建文明城市等相关工作的实际开展，各河道环境已得到有效控制和改观，环境质量和保洁效果基本稳定，在此种情况下，可考虑将保洁职责划还各区，既减轻了市级财政支出压力，同时也方便各区水务部门履行职能，与本区内其他河道保洁任务实行统一管理。

**（八）个别河道存在少量垃圾现象和清理不到位的情况**

经现场核查发现，仍有个别河道存在少量垃圾现象和清理不到位的情况，影响项目实施效果。

建议：项目单位突出抓好长效管理，配合相关部门协调管理河道保洁工程，全面落实河道管理目标责任制，每天由河道保洁人员对所负责的区域进行全方位巡视检查和管理，并做好巡查纪录，将巡查发现的有关情况及时通报管理和执法部门处理。同时广泛开展河道管理有关法律、法规的宣传，增强全社会维护河道生态环境的意识，广泛发动群众参与河道管理，对破坏河道设施、污染河道环境、破坏河道安全的违法行为，依法严肃查处，并通过新闻媒体予以公开曝光。