宁武县扶贫开发办公室2020年统筹

整合财政资金绩效评价报告

单位名称：宁武县扶贫开发办公室

委托单位：宁武县财政局

评价机构：山西亚泰会计师事务所有限公司

二〇二一年十月

宁武县扶贫开发办公室2020年统筹

整合财政资金绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共山西省委 山西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（晋发〔2018〕39号）文件精神，全面实施预算绩效管理，提高财政资源配置效率和使用效益，增强财政支出的责任和效率意识，根据《中共宁武县委 宁武县人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施办法》（宁发〔2020〕22号），受宁武县财政局委托，山西亚泰会计师事务所有限公司于2021年10月对宁武县扶贫开发办公室2020年统筹整合财政资金进行了绩效评价，现将此次绩效评价情况报告如下。

# 一、项目基本情况

## （一）项目背景

为贯彻落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神，优化财政涉农资金供给机制，进一步提高资金使用效益，保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，2016年4月，国务院发布了《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22号），决定支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作。同年7月，为贯彻落实《试点意见》，在结合本实际，经省人民政府同意后，山西省人民政府办公厅发布了《山西省人民政府办公厅关于统筹整合使用财政资金实施精准扶贫的意见》（晋政办发〔2016〕101号），积极推动统筹整合使用财政资金试点工作在全省58个贫困县进行实施。

2018年8月9日，为深入贯彻落实《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》（国发〔2017〕54号）文件要求，创新体制机制，加强涉农资金管理，提高资金使用效益，结合本省实际，山西省人民政府办公厅发布了《山西省人民政府关于推进涉农资金统筹整合的实施意见》晋政发〔2018〕31号，从进一步加大统筹整合力度，探索建立涉农资金统筹整合长效机制等方面做了全面部署。《实施意见》分总体要求、具体措施、组织保障三大部分，重点对目标任务、整合体系、整合方式、管理体制、组织领导和责任主体等方面作了具体明确。

2020年3月，为深入贯彻落实山西省人民政府《关于推进涉农资金统筹整合的实施意见》（晋政发〔2018〕31号），山西省脱贫攻坚领导小组《关于进一步做好贫困县统筹整合使用财政资金实施精准扶贫工作的通知》（晋脱贫攻坚组〔2019〕9号）及忻州市人民政府《关于印发忻州市推进涉农资金统筹整合实施方案的通知》（忻政办发〔2018〕152号），创新体制机制，切实发挥涉农资金统筹整合作用，打赢全县脱贫攻坚战，结合本县实际，宁武县脱贫攻坚总指挥部制定了《宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚实施方案》（宁脱贫攻坚部〔2020〕5号）。

本次评价的项目为宁武县扶贫开发办公室使用宁武县2020年统筹整合财政资金，实施的脱贫攻坚项目，主要包括：建档立卡贫困户产业帮扶项目、精准移民安置小区刘家园村雨水管网及街道治理项目、贫困户贷款贴息项目、农业实用技术培训项目、三自一带和双扶工程奖补项目、农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目、创业致富带头人培训、各乡镇食用菌菌棒补贴项目等8个项目。

（二）主要内容及实施情况

宁武县扶贫开发办公室使用2020年统筹整合财政资金，实施的脱贫攻坚项目共有8个，具体各项目的实施时间、内容与范围见下表1-1。

表1-1 项目实施情况表

| **序号** | **项目名称** | **实施地点** | **实施内容** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 食用菌菌棒补贴项目 | 东寨镇二马营村 | 对食用菌种植合作社进行补贴。 |
| 2 | 精准移民安置小区刘家园村雨水管网及街道治理项目 | 凤凰镇刘家园村 | 修建雨水管网341米，街道绿化1500平方米。 |
| 3 | 建档立卡贫困户产业帮扶项目 | 各乡镇 | 对通过入股合作社、发展旅游业、胡麻油加工、牛羊猪养殖等产业的贫困户给予补贴。 |
| 4 | 农业实用技术培训项目 | 各乡镇 | 对230名贫困人口进行培训。 |
| 5 | 创业致富带头人培训项目 | 各乡镇 | 对562名贫困村致富带领人进行培训。 |
| 6 | 农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目 | 各乡镇 | 农村第一书记和驻村帮扶工作队对所包村实施的养殖、种植、农产品加工、旅游、农家乐等产业项目予以扶持。 |
| 7 | 三自一带和双扶工程奖补项目 | 各乡镇 | 对自主创业、自主就业、自主脱贫的建档立卡贫困户和带动贫困户增收的农业企业、合作社给予产业发展资金支持。 |
| 8 | 贫困户贷款贴息项目 | 各乡镇 | 为贫困户贷款提供财政贴息。 |

## （二）项目资金投入及使用情况

**1.资金投入情况**

根据《宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚实施方案》（宁脱贫攻坚部〔2020〕5号），经宁武县第十六届人民代表大会第五次会议批复，财政统筹整合资金中由宁武县扶贫开发办公室主管的8个项目预算资金共计2330.70万元。各项目具体预算资金安排情况见下表1-2。

**2.资金使用情况**

2020年宁武县财政局共向宁武县扶贫开发办公室下达统筹整合财政资金2330.70万元，截至评价基准日（2020年12月31日）各项目共计实际支出2114.5万元。具体各项目资金使用情况详见表1-2。

表1-2 统筹整合财政资金使用统计表

资金单位：万元

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **项目名称** | **预算数** | **支出数** | **结余数** |
| 1 | 各乡镇食用菌菌棒补贴 | 20 | 20 | -- |
| 2 | 精准移民安置小区刘家园村雨水管网及街道治理项目 | 57.29 | 57.29 | -- |
| 3 | 建档立卡贫困户产业帮扶项目 | 65.4 | 65.4 | -- |
| 4 | 农业实用技术培训项目 | 80.5 | 22.85 | 57.65 |
| 5 | 创业致富带头人培训 | 193.55 | 193.55 | -- |
| 6 | 农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目 | 314.46 | 314.46 | -- |
| 7 | 三自一带和双扶工程奖补项目 | 600 | 600 | -- |
| 8 | 贫困户贷款贴息项目 | 1000 | 840.95 | 159.05 |
| 合计 | 2331.2 | 2114.5 | 216.7 |

## （四）项目绩效目标

**1.总体目标**

通过实施建档立卡贫困户产业帮扶项目、精准移民安置小区刘家园村雨水管网及街道治理项目、贫困户贷款贴息项目、农业实用技术培训项目、三自一带和双扶工程奖补项目、农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目、创业致富带头人培训、各乡镇食用菌菌棒补贴项目等8个项目，发挥统筹整合资金优势和效益，发展贫困村的相关产业，扶持带动贫困户增收的农业企业和合作社，提高贫困户的经济收入，改善贫困户的生活条件，解决贫困人口缺乏劳动生产技能的问题，培育致富带头人，促进农村贫困人口就业和创业。

**2.具体目标**

按照财政部《关于印发项目支出绩效评价管理办法的通知》（财预〔2020〕10号），实施阶段具体目标从项目决策、过程、产出、效益四个维度梳理为：

（1）决策：项目立项程序规范，经过必要的可行性分析、风险评估、集体决策；项目立项资料完整准确；绩效目标设置合理，与预算投资额相匹配；绩效指标清晰可衡量，与计划任务数相对应；项目资金及时全额到位。

（2）过程：项目管理制度健全且合法合规，制度执行有效，实施流程规范，档案资料齐全；项目质量可控，经过必要的检查和验收；资金支出合规，预算执行到位，财务监控有效；

（3）产出：一是及时将各类补贴资金下达至各乡镇，以便于各乡镇尽早将各项补贴发放到贫困户和合作社手中。二是为符合要求且有贷款意愿的贫困户办理小额贴息贷款。三是完成对562名致富带头人的培训和230名贫困人口的农业实用技术培训。四是完成刘家园村雨水管网及街道治理工作。

（4）效益：通过扶持养殖、种植、农产品加工、旅游、农家乐等相关产业，带动农业企业和合作社的进一步发展，提高贫困户的经济收入，改善贫困户的生活条件，解决贫困人口缺乏劳动生产技能的问题，培育致富带头人，促进农村贫困人口就业和创业。

# 二、绩效评价工作情况

## （一）评价目的

本次绩效评价的目的主要是通过考察宁武县扶贫开发办公室各建设项目预算执行情况、项目操作规范性、工作任务完成情况、项目实施后效益等，及时总结项目工作经验、发现实施过程中存在的问题，并分析原因，为项目实施单位提出合理化建议；同时，为财政部门规范和加强财政专项资金管理，科学配置资源，提高财政资金的使用效益，为合理安排以后年度财政预算安排提供重要的参考依据。

（二）评价对象和范围

本次绩效评价对象是宁武县扶贫开发办公室2020年统筹整合财政资金2330.7万元。

本次绩效评价范围是2020年统筹整合财政资金2330.7万元涉及的8个由宁武县扶贫开发办公室组织实施的项目，具体绩效评价范围包括项目决策、过程、产出和效益。

（三）评价基准日

本次绩效评价基准日为2020年12月31日。

（四）绩效评价指标体系

**1.指标体系设计思路**

按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考），遵循“突出项目资金、兼顾政策内容”的评价思路，结合宁武县扶贫开发办公室2020年统筹整合项目的实际情况，本着全面反映宁武县扶贫开发办公室2020年统筹整合项目的预算绩效管理情况，本着尽可能细化、量化、可操作的原则，结合计划标准、历史标准等制定指标的目标值，兼顾相关政策内容，设计形成了宁武县扶贫开发办公室2020年统筹整合项目支出绩效评价指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度进行评价。

**2.权重设计思路**

本次绩效评价一级指标权重设计按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和山西省财政厅《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件要求执行，最终确定决策类指标权重占比20%，过程类指标权重占比20%，产出类指标权重占比30%，效益类指标权重占比30%。二、三级指标权重分值采用经验分配法，根据以往财政资金绩效评价指标体系权重的工作经验，对评价指标所代表的价值进行判断同时，根据二、三级指标与绩效目标的匹配性、在指标中的重要性、以及对一级指标的影响程度来合理确定评价指标的权重比例结构。

**3.指标体系具体内容**

指标体系由4项一级指标、12项二级指标、19项三级指标构成。数据主要来源于政策文件、制度文件、档案资料、基础表、满意度问卷、访谈等。决策类指标占权重分20分，从项目立项、绩效目标、资金投入三个角度考核项目立项依据充分性和立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性以及预算编制科学性、资金分配合理性的情况。过程类指标占权重分20分，从资金管理和组织实施两个角度考核项目资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性。产出类指标占权重分30分，从产出数量、产出质量、产出时效和产出成本四个角度考核项目实际完成率、质量达标率、完成及时率、成本节约率的情况。效益类指标占权重分30分，从项目的社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响、满意度进行考核。

（五）绩效评价工作过程

接受宁武县财政局的委托后，我公司高度重视，积极筹备，成立项目领导组负责评价过程的协调和督导。具体工作分为前期准备、现场实施、报告撰写三个阶段。

**1.评价准备阶段**

根据山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件精神和《关于开展2020年度项目支出绩效评价工作的通知》（宁财字〔2021〕13号）总体要求，明确评价目的和工作思路，联系主管单位、实施单位开展调研，收集相关政策文件和信息资料，编制绩效评价指标体系、评分标准和评价等级。

**2.组织实施阶段**

（1）围绕评价指标补充收集相关资料。

（2）现场勘查。根据评价对象的特点和项目单位提供的数据资料，现场勘查项目建设情况及运营情况。

（3）满意度调查。向项目受益群体发放一定数量的满意度调查问卷，汇总受益群体对项目的意见及建议，形成满意度调查问卷分析。

（4）综合评价。根据评价工作方案确定的评价指标、评价权重、评价标准和评价方法，对评价对象的情况进行全面的定量定性分析和综合评价。

**3.报告撰写阶段**

绩效评价组根据被评价单位的绩效情况，按要求撰写评价报告，并根据专家意见进一步完善、修改绩效评价报告，形成报告提交报送委托评价单位。

# 三、综合评价情况及评价结论

## （一）综合评价情况

本次评价以2020年12月31日为评价基准日，评价组对照项目绩效评价指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度，对宁武县扶贫开发办公室主管的8个项目开展评价工作，经过查阅项目资料、实地抽查、对比分析、指标评分、报告撰写等必要的评价程序后，最终形成如下评价结果，详见表3-1。

根据《关于开展2020年度项目支出绩效评价的通知》（宁财字〔2021〕13号）文件的评分等级划分，宁武县扶贫开发办公室2020年统筹整合财政资金绩效评价得分为85.77分，评价等级为“良”。

表3-1 各项目得分明细表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **项目** | **评分** | **评价等级** |
| 1 | 各乡镇食用菌菌棒补贴 | 80 | 良 |
| 2 | 精准移民安置小区刘家园村雨水管网及街道治理项目 | 88 | 优 |
| 3 | 建档立卡贫困户产业帮扶项目 | 80.8 | 良 |
| 4 | 农业实用技术培训 | 89.57 | 良 |
| 5 | 创业致富带头人培训 | 91 | 优 |
| 6 | 农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目 | 66 | 中 |
| 7 | 三自一带和双扶工程奖补项目 | 88 | 良 |
| 8 | 贫困户贷款贴息项目 | 89.8 | 良 |
| 加权平均得分 | 85.77 | 良 |

（二）评价结论

从现场调研情况看，项目基本按照计划完成了年度工作任务，资金支出严格执行了相关政策规定，改善了人居环境、提升了农民职业素养、培育了致富带头人、推动了相关产业发展、带动了贫困户增收、带动了贫困户的就业。但是存在管理制度不健全、财务监控不足、实施流程不规范、预算执行率低等问题。

# 四、存在的问题

## （一）项目管理制度有待健全

一是部分项目未制定针对性的管理制度，主要包括：各乡镇食用菌菌棒补贴项目、建档立卡贫困户产业帮扶项目、农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目未制定明确具体的项目管理制度，对于项目的目标任务要求、组织人员安排，具体实施流程，监督检查措施等均未有明确的要求。

二是部分项目采用上级政策文件进行管理，未结合实际情况细化管理办法，主要包括以下项目：

1.三自一带和双扶工程奖补项目各乡镇按照县委《关于鼓励支持贫困户“三自一带”奖补的实施意见》（宁发〔2018〕37号）文件进行实施，各乡镇都以会议形式通过了补贴资金分配到村的具体数额，仅有部分乡镇如涔山乡、余庄乡、西马坊乡根据乡镇实际情况，结合实施意见，制定了项目具体实施方案，明确了目标任务、扶持对象、扶持措施、奖补程序、工作要求等。

2.贫困户贷款贴息项目按照山西省脱贫攻坚领导小组关于印发《山西省扶贫小额信贷实施意见》《山西省扶贫小额信贷考核办法》的通知（晋脱贫攻坚组〔2017〕33号）文件进行管理，但未按照《山西省扶贫小额信贷考核办法》要求出台具体实施方案（细则、办法等）。

## （二）财务监控有效性不足

宁武县扶贫开发办公室主管的8个项目，其中4个为扶贫中心具体实施，有相应的报账资料审核要求且进行了相应的检查，其余4个项目资金拨付至各乡镇后，由各乡镇负责资金的支出和审批。对于各乡镇食用菌菌棒补贴项目、建档立卡贫困户产业帮扶项目和农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目，涉及多个乡镇，每个乡镇又涉及1个或2个合作社，在项目资金拨付至相关合作社后，各乡镇对资金使用的监控性不足，对于资金流向、使用效益了解程度不高；对于三自一带项目支出资金，主要是以各村委审核申请人的条件是否符合为主，大部分乡镇仅有补贴发放名单，对于申请材料的完整性、合规性检查力度不够，部分村内相关的申请材料也未妥善保存，存在申请资料遗漏丢失的现象。

## （三）个别项目实施流程待完善

创业致富带头人培训项目是按照山西省扶贫开发办公室关于印发《山西省贫困村创业致富带头人培育实施方案》的通知（晋开发办〔2017〕41号）以及忻州市扶贫开发办公室关于印发《忻州市贫困村创业致富带头人培育实施方案》的通知（忻扶开〔2017〕31号）文件进行实施，文件要求建立长效机制，做好跟踪孵化服务，而实际仅以培训工作为主，对于培训对象申报的创业项目、带贫方式、带贫成果等无后续跟进和检查，对于项目实施效果的监督检查和创业项目的扶持工作并未有效执行。

各乡镇食用菌菌棒补贴项目、建档立卡贫困户产业帮扶项目和农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目，各乡镇在资金拨付至村委或合作社后，对于项目的监督力度不够，对于项目实施的成果未进行验收，产生的效果未进行跟踪了解。

## （四）个别项目预算执行较低

一是农业实用技术培训项目预算80.5万元，截至2020年12月31日，实际拨付至项目实施单位资金为22.85万元，预算执行率为28.39%。二是贫困户贷款贴息项目预算1000万元，截至2020年12月31日，实际发放贴息资金840.95万元，预算执行率为84.10%。

## （五）个别项目效益未在年内实现

农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目资金下达至各乡镇时间为2020年10月，各乡镇将资金拨付至各产业相关合作社时间大部分为2020年12月，对于带动产业发展和促进贫困户增收的效益基本不能在2020年体现。

# 五、相关建议

## （一）建立健全项目管理制度

一是针对各乡镇食用菌菌棒补贴项目、建档立卡贫困户产业帮扶项目、农村第一书记和驻村工作队产业帮扶项目建立具体明确的项目管理制度，主要包括项目的目标任务要求、组织人员安排，具体实施流程，监督检查措施，项目验收，档案管理等方面的内容，从制度上规范各乡镇的实施过程，确保项目效益。

二是各乡镇应按照县委《关于鼓励支持贫困户“三自一带”奖补的实施意见》（宁发〔2018〕37号）文件精神，结合本地区实际，按照资金规模，制定三自一带和双扶工程奖补项目的实施方案或管理办法，明确目标任务、扶持对象、扶持措施、奖补程序、资格审查要求等。

三是根据上级政策文件精神，结合本地区实际情况，制定贫困户贷款贴息项目监督管理办法，主要包括贫困户实名制管理要求，贷款对象、条件和使用要求，贷款额度、期限和利率的确定，贷款程序，结息方式及还款方式，贷后监督管理要求，风险补偿与风险控制机制，贷款贴息与资金拨付要求，职责分工及监督检查责任，激励与约束机制等方面的内容，按照“政府统筹协调，贫困户自愿申请，村乡县依次联审”的原则，加强管理，推动扶贫小额信贷工作规范开展，助力贫困户脱贫致富。

## （二）加强资金监管力度

建立和完善扶贫项目绩效目标执行监控机制。加强全过程监控，把事前审核、事中控制和事后检查有机地结合起来，对扶贫资金运行实行全程监控，进行追踪问效，对实施项目的村、合作社进行跟踪检查，了解资金使用情况、项目开展进度、实际产出和取得效益情况，深入开展好扶贫资金绩效管理工作，并将跟踪检查结果作为专项资金安排的重要依据，提高资金使用绩效。

## （三）完善项目实施流程

建立创业致富带头人培训项目长效管理机制。加强对培训对象的跟踪服务工作，组织创业导师团队开展跟踪孵化服务，为创业致富带头人提供便捷可靠、优惠宽松的融资产品，支持其发展产业项目；定期加强对创业带头人带动情况的监督检查，对其目标责任书的承诺兑现情况进行客观评价，填写评价验收表，评价结果作为继续扶持的依据；建立全过程管理机制，及时采集创业致富带头人参加培训、跟踪辅导、创办企业、实施项目、政策扶持情况，以及带贫人数、带贫方式、带动效果等信息，录入全国扶贫开发信息系统。坚持每年进行动态调整，促进管理工作可持续发展。

## （四）加快预算执行进度

对于个别项目预算支出进度较低的问题，建议主管部门提早谋划，制定项目实施方案，科学安排项目实施计划，合理安排项目招投标、实施、验收、审计结算等各项工作所需时间，明确时限要求和工作节点，倒排支出时间表，重要节点动态控制，重点环节专人督办，确保预算在本年内执行到位。

## （五）加快资金下达落实

项目能否尽早发挥效益，与资金下达时间密切相关。针对个别项目资金下达时间晚、发挥效益迟的现象，建议主管部门积极对接财政部门，协商统筹整合资金预算指标的分配，加快资金审批流程，保证各项资金按时拨付到位，确保项目实施进度，并早日发挥带贫效益。