宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹

整合财政资金绩效评价报告

单位名称：宁武县扶贫开发有限公司

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

宁武县扶贫开发有限公司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）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《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），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7月对宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金进行了绩效评价。

# 一、基本情况

## （一）项目背景

打赢脱贫攻坚战是实现中国全面建成小康社会目标的重大任务，精准扶贫、精准脱贫是“十三五”期间落实党中央、国务院有关部署的一项重大政治任务和第一民生工程。统筹整合使用财政资金是党中央、国务院着眼扶贫开发全局作出的战略决策，是提高贫困地区财政资金配置效率，深化精准扶贫、精准脱贫的需要，是支持贫困县以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局，确保如期打赢脱贫攻坚战的需要，事关全面建成小康社会的大局。

2014年底，国家能源局、国务院扶贫办联合启动光伏扶贫工程试点，地域涵盖6省30县。从试点经验看，光伏扶贫技术成熟、预期效益稳定，受到贫困户的普遍欢迎。2015年，国务院扶贫办将光伏扶贫确定为十大精准扶贫工程之一，通过在具备光伏扶贫实施条件的地区，利用政府性资金投资建设光伏电站，政府性资金的资产收益全部用于扶贫。

“在具备光热条件的地方实施光伏扶贫，建设村级光伏电站，通过收益形成村集体经济，开展公益岗位扶贫、小型公益事业扶贫、奖励补助扶贫。”2017年6月，习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的嘱托，为贫困地区打赢脱贫攻坚战提供了思路。光伏扶贫项目成为贫困地区增强经济发展活力和后劲的有力武器。

国家能源局 国务院扶贫开发领导小组办公室印发了《关于下达“十三五”第二批光伏扶贫项目计划》的通知（国能发新能〔2019〕37号）文件，通知：为贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》精神，扎实有序推进光伏扶贫工作，在各省(区)申报光伏扶贫项目的基础上，经国务院扶贫办、国家能源局联合审核，下达“十三五”第二批光伏扶贫项目计划。

山西省能源局下发了《关于下达我省“十三五”第二批光伏扶贫项目计划的通知》（晋能源新能源发〔2019〕301号)文件：有关市、县是组织实施光伏扶贫工程的责任主体。各市要建立健全“市负责、县落实”的工作机制，严格落实监管责任，确实将光伏扶贫工作责任落实到部门和人员。各市县扶贫办要按照《光伏扶贫电站管理办法》(国能发新能〔2018〕29号)、国务院扶贫办印发的《村级光伏扶贫电站收益分配管理办法》(国开办发〔2017〕61号)等要求，进一步搞好扶贫对象的识别认定和扶贫收益分配的管理监督工作。

集中建设扶贫车间，走的是集中开发的规模经营之路，从供水、供电、供气、提供社会大生产的服务，到科技开发的协调、职工培训的组织、企业污染的综合治理与环境美化、企业与企业之间开展协作联合等，都可以在园区内得到较好的解决，充分实现资源共享，走集约化经营之路，一方面方便了企业运作，降低了企业的创业成本，同时使社会资源得到优化配置，大大提高了资源的产出效率。

宁武县委、县政府高度重视脱贫攻坚工作，积极响应扶贫政策要求，全面落实省委、市委实施意见，结合宁武县实际情况，积极推进脱贫攻坚各项工作，宁武县扶贫开发有限公司统筹整合扶贫资金共计7,600万元，资金主要用于光伏电站建设项目、扶贫标准化车间建设项目。其中光伏电站建设项目统筹整合资金4,000万元，主要用于建设联村光伏扶贫电站、户用光伏扶贫电站；扶贫标准化车间建设项目统筹整合资金3,600万元，主要用于修建扶贫标准化车间。

## （二）主要内容及实施情况

宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金共实施了3个项目，项目具体实施内容见表1-1。

表1-1 宁武县扶贫开发公司2020年统筹整合资金项目

具体实施内容表

| **序号** | **项目名称** | **建设任务** |
| --- | --- | --- |
| 1 | 经济技术园区扶贫标准化车间建设项目 | 农业园区内新建扶贫车间、室外配套工程；刘家园村新建扶贫车间、职工宿舍、办公场所、展厅及室外配套工程；转型项目发展园区新建扶贫车间及室外配套工程；工业园区新建扶贫车间、集办公区、展厅、宿舍为一体的综合楼以及室外配套工程。 |
| 2 | 扶贫加工产业园扶贫标准化车间建设项目 | 建设轻钢结构车间一层，建筑面积8856㎡；建设机动停车位33个，自行车棚288㎡，绿化面积6086.70㎡，配套建设消防管网、水泵房等。新建餐厅及室外配套设施。 |
| 3 | 光伏电站建设项目 | 建设98个联村光伏电站、总容量75300千瓦，光伏电站466个。 |

## （三）项目资金投入和使用情况

### 1.资金投入情况

宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金为7,600万元，均为部门整合资金。用于经济技术园区扶贫标准化车间建设项目、扶贫加工产业园扶贫标准化车间建设项目、光伏电站建设项目。

### 2.资金使用情况

宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金为7,600万元，截至评价基准日（2020年12月31日）实际支出7,016.02万元，结余583.98万元。具体项目资金使用情况详见表1-2。

表1-2 宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合资金使用统计表

资金单位：万元

| **序号** | **项目名称** | **预算数** | **支出数** | **结余数** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 经济技术园区扶贫标准化车间建设项目 | 2,600 | 2,117.31 | 482.69 |
| 2 | 扶贫加工产业园扶贫标准化车间建设项目 | 1,000 | 1,000 | 0 |
| 3 | 光伏电站建设项目 | 4,000 | 3,898.71 | 101.29 |
| 合计 | 7,600 | 7,016.02 | 583.98 |

## （四）项目绩效目标

**1.总体目标**

贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》文件精神，优化财政涉农资金供给机制，进一步提高资金使用效益，实施精准扶贫、精准脱贫，保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，确保如期完成脱贫攻坚任务。

**2.具体目标**

（1）建设98个联村光伏电站、总容量75300千瓦，光伏电站466个；

（2）建设轻钢结构车间一层，建筑面积8856㎡；

（3）建设机动停车位33个，自行车棚288㎡，绿化面积6086.70㎡，配套建设消防管网、水泵房等；

（4）新建餐厅及室外配套设施；

（5）农业园区内新建扶贫车间、室外配套工程；

（6）刘家园村新建扶贫车间、职工宿舍、办公场所、展厅及室外配套工程；

（7）转型项目发展园区新建扶贫车间及室外配套工程；

（8）工业园区新建扶贫车间、集办公区、展厅、宿舍为一体的综合楼以及室外配套工程。

# 二、绩效评价工作开展情况

## （一）评价目的

本次绩效评价依据宁武县财政局《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），对宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金进行绩效评价。通过预算绩效评价，及时发现问题，总结经验，提出改进意见；一是为政府相关决策及下一年度预算安排提供依据；二是为扶贫开发公司掌握项目动态、优化项目信息反馈机制、加强项目监管，进一步修改完善宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金政策提供参考。

## （二）评价对象和范围

本次绩效评价的对象是宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金7,600万元，与此同时，对财政资金的监督、管理使用进行评价，根据评价结果，提出相关政策性意见。

绩效评价范围为宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金产生的绩效以及为产生绩效所经历的各环节过程，具体绩效评价范围包括项目决策、过程、产出、效益。

## （三）评价基准日

评价基准日：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）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考）、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有限公司2020年统筹整合财政资金的实际情况，本着全面反映宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金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有限公司2020年统筹整合财政资金支出绩效评价指标体系，从决策类（包括项目立项、绩效目标、资金投入）、过程类（包括资金管理、组织实施）、产出类（包括产出数量、产出质量、产出时效、产出成本）、效益类（包括项目效益、满意度）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、13项二级指标构成。数据主要来源于政策文件、制度文件、档案资料、基础表、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、管理制度健全性和制度执行有效性的情况。产出类指标占权重分30分，从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个角度考核项目完成情况、项目质量达标情况、项目完成时效。效益类指标占权重分30分，从项目的经济与社会效益、生态效益、可持续性影响和满意度进行考核。

## （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）文件精神和宁武县财政局《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，联系宁武县扶贫开发有限公司开展调研，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）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

宁武县扶贫开发有限公司2020年统筹整合财政资金绩效评价综合得分77.42分。评价等级为“中”。其中决策类指标得16.40分，过程类指标得18.27分，产出类指标得24.89分，效益类指标得17.86分。项目绩效得分见表3-1。

表3-1 项目总体绩效评价评分表

| **一级指标** | **权重** | **得分** | **得分率（%）** |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 20 | 16.40 | 82 |
| 过程 | 20 | 18.27 | 91.35 |
| 产出 | 30 | 24.89 | 82.97 |
| 效益 | 30 | 17.86 | 59.53 |
| 合计 | 100 | 77.42 | 77.42 |

## （二）评价结论

1.项目整体管理到位、制度健全，整体实现了年度任务目标要求且符合基建程序

项目实施单位通过下发各类公文、建立财务管理制度和项目管理制度等形式，引导和管理具体项目工作的开展，成立了工作领导小组，制定了一些管理制度、工作程序和财务办法，能按照合同约定工作要点开展工作，项目申报、审批、施工许可及公示、招投标、项目执行较为规范，符合基建程序。

2.光伏电站运维管理制度健全，项目单位牢抓电站运行安全

为确保全县村级（联村）电站安全运行，县扶贫开发有限公司对运维中心严格实行“派单制”管理，派专人进驻运维中心，依托全国扶贫光伏信息监测系统对所有电站进行实时查看，发现故障电站后立即派单到运维中心，要求运维中心必须在24小时内恢复故障电站，保持其正常运行。运维中心人员通过实时跟进光伏电站监测平台及光伏阵区监控影像，随时查看电站运行安全情况。为更进一步加强对运维中心的监督管理，县扶贫开发有限公司根据运维中心的各项制度、电站发电量、安全光伏设备检修及更换、光伏阵区环境等全方面专门制定了考核方案，公司安全运行部人员随时到运维中心及光伏电站对运维中心工作进行考核，监控大厅工作人员全天对发电设备各项参数进行全方位监控，及时报出各电站运行故障发电报警代码，并及时列出电站问题通知单，迅速通知运维检修人员确保在24小时内恢复电站正常发电。

3.按时结算光伏收益，及时录入分配系统

宁武县扶贫开发有限公司每月按时与供电公司结算光伏收益，在扣除相关费用后及时拨付到各乡镇三资中心，由各乡镇进行光伏收益二次分配。宁武县扶贫开发有限公司还承担录入山西省扶贫光伏收益分配系统，公司专人录入系统，并严格按省、市扶贫光伏领导组要求，保持线上线下数据一致且真实可靠，宁武县扶贫开发有限公司向各乡镇三资中心明确录入系统所需印证资料、公益岗位明细表等资料，多次通过微信群、电话等联系方式督促各乡镇三资中心报送到村到户印证资料，在各乡镇报送回印证资料后第一时间上传光伏收益系统。

# 四、存在的问题

总体而言，宁武县扶贫开发有限公司2020年财政统筹整合资金基本实现了预期的绩效目标，但某些方面仍存在一定的问题和不足，主要有：

## （一）资金管理不规范

根据《宁武县脱贫攻坚总指挥部 关于印发宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚调整实施方案的通知》（宁脱贫攻坚部〔2020〕20号）的规定：“资金使用严格执行《宁武县统筹整合使用财政资金管理暂行办法》的规定，确保统筹整合取得实效”。《宁武县人民政府办公室关于印发宁武县统筹整合使用财政资金管理暂行办法的通知》（宁政办发〔2018〕39号）第三章“资金拨付和管理”中第十条规定：“统筹整合财政资金，实行专户管理，单独核算，封闭运行。县财政国库将专项扶贫资金及各类统筹整合涉农资金拨入财政扶贫资金专户。执行中依据项目实施进度拨付资金”。

根据现场查看，宁武县经济技术园区扶贫标准化车间建设项目下达资金3,403万元，宁武县扶贫加工产业园扶贫标准化车间建设项目下达资金1,000万元，但根据财务资料，宁武县经济技术园区扶贫标准化车间建设项目共支付2,117.31万元；宁武县扶贫加工产业园扶贫标准化车间建设项目共支付1,628.84万元，与实际下达资金不符。

## （二）带贫效益不明显

宁武县扶贫加工产业园扶贫标准化车间建设项目共分为两个部分，一部分为宁武县服装加工扶贫产业园项目，另一部分为宁武县服装加工扶贫产业园餐厅项目。在宁武县服装加工扶贫产业园项目和宁武县服装加工扶贫产业园餐厅项目的可行性研究报告中均对项目实施后取得的社会效益进行了描述：“服装厂预计安排移民村搬迁人口600人，其中建档立卡贫困人口占95%，人均工资收入1,500元”。

但在项目建成后，实际实施过程中，服装厂员工并未达到600人，建档立卡贫困人口占比未达95%。根据项目单位提供的员工名单以及贫困户名单可知，该服装厂实际有115名员工，其中，贫困户有14人，占比10%，未达到可行性研究报告中的目标，差异较大。

## （三）前期规划不合理

根据宁武县扶贫车间及配套设施建设项目可行性研究报告，宁武县经济技术园区扶贫标准化车间建设项目共有4个实施地点：阳方口镇阳方口村、凤凰镇刘家园村、阳方口镇西麻峪寨村、宁武县大水口村。《宁武县行政审批服务管理局 关于宁武县扶贫车间及配套设施建设项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》（宁审管发〔2020〕31号）对该项目建设内容进行了批复。

但在具体实施过程中，由于前期规划不合理，对阳方口镇西麻峪寨村的具体情况未进行实质分析，没有合适的地点修建扶贫标准化车间，导致工程未实施。

# 五、有关建议

针对上述问题及不足，评价组经过仔细研究，认为在以后的项目实施过程中需从以下几个方面改进：

## （一）加强资金管理，合理制定资金计划

一要加强预算编制的科学性，提高项目预算金额的准确性。坚持零基预算原则，细化项目支出事项结构，提高预算编制的准确度。项目支出预算金额的测算应更加科学、合理，年度预算编制时应充分考虑项目实际建设规模、资金额度，确保预算金额更加准确，提高财政资金使用效率。二要加大扶贫结余资金管理。项目单位在实施过程中对结余资金及时返还财政，以便财政部门统筹整合安排下一年度，如继续按原用途使用，在编制年度决算时应将本单位扶贫结余资金计划用途报财政备案。

## （二）增强带贫效益

扶贫车间建设目的应以“扶贫兜底”为主，盈利发展为辅，贫困人口的就业安置和劳动保障应放在第一位，重点体现在扶贫车间的劳动保护、安全设施、技能培训以及扶贫监督。应建立社会力量参与政策支持体系从政策角度给予社会企业融资、税收扶持；同时，建立相对贫困农村人口就业保障机制，从建立“兜底车间”公益岗位制度入手，通过行政职能发挥确保相对贫困人口能够获得就业安置优先权。宁武县扶贫开发有限公司应建立完善的监督机制，重点对兜底扶贫车间扶贫效果、扶贫资源使用效率进行监督，杜绝扶贫资源使用效率不高等问题出现。

## （三）合理进行规划

科学合理的建设工程项目前期策划能够有效地保障工程项目的社会效益和经济效益的最大化。重视可行性研究，延长可行性研究周期，系统全面做好可行性研究的基础准备工作。对于收集的基础资料，要按照客观实际情况进行论证评价，从客观数据出发，通过专业分析，得出项目是否可行的结论。前期规划工作必须把各项基础数据的确定依据、使用的调查研究、预测分析的方法、结果的准确程度弄清楚，以保证后期项目能够顺利进行。