**湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目**

**政府专项债券项目**

**资金绩效评价报告**

**中证天通会计师事务所（特殊普通合伙）湖南分所**

**二**0**二一年十二月一十七日**

**目录**

[一、项目政府专项债券资金基本情况 1](#_Toc18735)

[（一）资金情况 1](#_Toc17940)

[（二）项目情况 2](#_Toc7128)

[二、 绩效评价工作情况 2](#_Toc4002)

[（一）绩效评价目的 2](#_Toc1463)

[（二）绩效评价框架 3](#_Toc23823)

[（三） 证据收集方法 5](#_Toc24686)

[（四） 绩效评价工作过程 6](#_Toc22408)

[三、资金主要绩效 6](#_Toc22087)

[四、评价结论及其指标简要分析 7](#_Toc14035)

[（一）评价结论 7](#_Toc9225)

[（二） 指标简要分析 7](#_Toc75)

[五、绩效评价发现的主要问题 10](#_Toc20105)

[（一）未设立专账进行项目核算 10](#_Toc3762)

[（二）生态效益指标无法衡量 10](#_Toc4540)

[（三）项目进度未达计划 10](#_Toc12669)

[（四）已出租厂房租金未达预期 10](#_Toc15696)

[（五）项目融资成本较高 11](#_Toc26499)

[六、有关建议措施 11](#_Toc4887)

[七、绩效评价报告说明 12](#_Toc6207)

**湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券资金**

**绩效评价报告**

为加强政府专项债券资金管理，强化支出责任，提高资金使用效益，建立科学、合理的政府专项债券绩效评价体系，根据《湖南省财政厅关于开展2018-2020年度市县政府专项债券项目资金绩效评价的通知》文件精神，中证天通会计师事务所（特殊普通合伙）湖南分所受汨罗市财政局的委托，承担湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券资金绩效评价工作。本次评价我们根据绩效目标，采用定量分析和定性分析相结合的方法，从决策、过程、产出及效率等方面对湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券资金的绩效情况进行客观、公正的评价。

**一、项目政府专项债券资金基本情况**

（一）资金情况

1、资金到位情况

2020年，湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目（原名：湖南汨罗循环经济产业园区标准化厂房（三期）工程建设项目）（以下简称“本项目”）申请发行政府专项债券22,900.00万元，截至2021年10月31日，已到位22,900.00万元，资金到位率100.00%。

2、资金使用情况

项目资金主要用于工程建设、其他费用、预备费及建设期利息等，其中建筑工程已花费15,304.99万元、设备及安装费4,817.74万元，工程建设其他费用4,467.85万元，共花费资金24,590.58万元，资金缺口由业主单位自筹资金支付，债券资金使用率100%。

（二）项目情况

1、项目实施情况

本项目主体工程计划建成建筑面积207,133.5㎡，2020年经汨罗市住房和城乡建设局及汨罗市发展和改革局批复，同意调整总建筑面积为215,167.60㎡，建设进度为75.09%，已建成建筑面积161,570.55 ㎡，尚未完成部分53,597.05㎡。

2、项目管理情况

本项目由湖南汨之源实业集团有限公司成立项目建设小组，由公司主管领导任组长，确保项目高质量、高标准按进度计划安排的工期完成。具体负责征地手续的办理和园区规划、设计、报批与实施及项目的组织、协调等工作。为加强对项目的管理、有序推进项目的实施，项目实施单位制定了《湖南汨之源实业集团有限公司工程建设流程》、《湖南汨之源实业集团有限公司安全生产管理制度》等文件，针对项目施工准备、建设实施阶段、竣工验收等严格按照管理方案进行管理，项目管理采用项目法人制、招投标制、建设监理制、合同管理制。招标活动遵循公开、公平、公正和诚实可信的原则，施工单位资质严格审查，选择具有等级的单位组织施工,在施工安装前对产品质量进行检验。

1. 绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

本次绩效评价的目的是贯彻落实中央关于全面实施预算绩效管理的决策部署，加强政府专项债券项目资金管理，提高专项债券资金使用效益，有效防范政府债务风险。

（二）绩效评价框架

1、绩效评价原则：公开、公平、公正和综合分析原则。

2、评价指标体系：依据政府专项债券项目资金绩效评价共性指标，根据该项目实际情况和具体实施的过程及结果效应，制定符合该项目相应的个性指标，最终完善评价指标体系。具体各级指标设计要求为：

（1）一级指标的设计

一级指标亦称指标维度。维度是对评价对象类型、问题的区分，规定了评价的基本面向，通过维度区分，可使评价层面条理化，评价具有可比性，依据该项目的特点，我们从该项目的决策、过程、产出和效益4个维度进行构建，设计了4个一级指标。

1. 二级指标的设计

二级指标系基本指标，也是指标内容、中间段指标，是评价手段的体现，作为维度的载体和外在表现，需要根据项目的种类、特点相关度和隶属性进行编制。我们根据4个一级指标设计了12个二级指标。

1. 三级指标的设计

三级指标系指标要素，即具体指标，是评价内容的实质性和具体表现，需进行量化考量，我们从12个基本二级指标的相关性设计了29个三级指标。评价指标体系见评分表。

3、评价标准：绩效评价标准是衡量政府专项债券绩效目标完成程度的尺度。具体包括：计划标准、行业标准、历史标准。

4、评价方法：绩效评价主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法等。

5、评价依据：

（1）预算绩效管理相关文件。主要包括《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《湖南省人民政府办公厅关于进一步规范财政管理硬化预算约束的通知》（湘政办发〔2020〕12号）、《湖南省预算支出绩效评价管理办法的通知》（湘财绩〔2020〕7号）等相关文件规定；

（2）政府专项债券资金管理相关文件。主要包括《中共中央办公厅 国务院办公厅印发关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）、《中共湖南省委 湖南省人民政府关于严控政府性债务增长切实防范债务风险的若干意见》（湘发〔2018〕5号）、《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》（湘财绩〔2020〕12号）、等文件，以及其他相关政府债务资金管理文件和法律法规等；

（3）单位自查材料。项目单位按照绩效评价工作要求编制的项目自评报告和基础数据表以及其他相关佐证资料等；

（4）其他涉及资金及项目的相关依据。主要包括政府专项债券项目申报资料等。

1. 证据收集方法

本次评价采用了案卷研究、资料收集与数据填报、实地勘察、访谈、问卷调查等证据收集方法。

1. 案卷研究。从现有的与资金使用单位、被评价对象有关的项目文件、地方发展政策和规划、各种相关资料等文档资料中寻找、分析、对比数据。
2. 资料收集与数据填报。向资料使用单位收集与被评价对象有关的文件、会计账簿等资料。
3. 实地勘察。深入被评价单位，通过询问、核对、检查等方法进行调查，获取绩效评价工作需要的基础资料。
4. 访谈。根据访谈目标，确定访谈对象，了解被评价单位对评价对象的目标设定及完成程度，管理制度建立健全及落实情况，资金支出执行情况，财务管理状况，项目产生的效益等情况。
5. 问卷调查。通过对服务对象进行问卷调查，了解相关情况，设计问卷调查分值、问题的数量、样本数量和方式方法。
6. 绩效评价工作过程

1、成立绩效评价工作小组。接受委托后，我所由专业人员制定评价实施方案，组织专业人员对湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券项目资金开展了绩效评价工作。

2、开展绩效评价。针对该项目的实际情况，我们进行了认真的复核审查，根据相关资料进行了汇总分析，按照制定的《湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券资金绩效评价指标表》（附件），进行了打分和绩效评价。

三、资金主要绩效

1、项目计划建成总建筑面积215,167.60㎡，其中新增标准化厂房面积168,313.06㎡。截至2021年12月16日，建成总建筑面积161,570.55㎡，其中新增标准化厂房面积133,990.51㎡。

2、项目建成工程合格率达到100.00%，债券资金使用合规率达到100.00%。在债券期内按规定及时、规范的披露信息；及时、足额的还本付息。

3、2020年4月起，对部分建成的厂房进行出租，合计应收租金5,910,600.00元，根据合同及疫情减免4,658,960.00元，实际应收1,251,640.00元。

4、项目目前新增就业人数2人，带动关联产业就业人数大于100人。

5、在园区内实施垃圾分类，减少环境污染；实施集约化生产，增强节能减排；可持续性的带动周边各类关联产业健康快速发展。

6、本项目的建设推动了汨罗循环经济产业园快速发展，同时带动周边建材市场的发展，为农民再就业创造条件；为各建筑施工企业、工程机械供应商、建筑材料企业等相关群体带来新的商业机会，对推动汨罗市及岳阳市经济快速发展起重要作用，符合汨罗市城市发展总体规划及产业发展规划。

四、评价结论及其指标简要分析

（一）评价结论

湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券工作配套较为完善，债券资金下拨及时，资金管理较为规范，项目管理基本到位，有效发挥了资金的使用效率，但因本项目总体施工进度滞后于计划进度，资产完成率较低，导致项目建设成本、运营成本节约率以及未来可实现收益无法准确计量。故综合考评得分81分，其中：

项目决策总分20分，得分18.5分，扣1.5分；项目过程总分50分，得分46分，扣4分；项目产出总分 20分，得分 8.5分，扣11.5分；项目效益总分10 分，得分8分，扣2分。

具体见《湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券资金绩效评价指标表》（附件）。

1. 指标简要分析

1、项目立项复核符合法律法规、相关政策，已按规定完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等程序，项目审批文件、手续符合要求，事前已编制可行性研究报告，并于2017年10月20日获得汨罗市发展和改革局的批复。本项目未编制《专项债券项目实施方案》，但根据当时申报要求编制了《专项债券项目预期收益与融资平衡方案》，故项目决策过程指标总分10分，获得9.5分。

本项目属于具有一定收益的公益性项目，不属于专项债券项目负面清单的范围。项目绩效目标与实际工作相关、项目预期产出和效益符合正常的业绩水平、与预算资金大致匹配，绩效指标细化具体，除生态效益指标无法衡量外，其他指标均清晰、可衡量，故绩效目标总分6分，获得5分。本项目预测依据充分科学，预算编制较合理，故资金投入总分4分，获得4分。

综上，项目决策情况总分20分，本项目得分18.5分。

2、本项目专项债券资金已全部到位，债券资金支出率为100.00%，建设进度75.09%，资金支出与项目建设进度不匹配。本项目组织单位制定了财务管理办法，资金使用经过相应审批且符合相关规定，但未对项目进行专账核算。本项目按规定编制了项目还本付息计划，专项债券期限与项目建设运营期限匹配，无使用其他项目对应的项目收益错项偿还到期债券本息情况。故资金管理指标总分17分，本项目得分14分。

本项目建立了项目建设、运营、资产管理等环节的管理制度，且严格执行；编制项目实施计划，明确项目质量要求并严格监督质量；项目未进行调整；本项目招投标均严格按照相关文件要求进行并签订合同；但本项目目前尚未竣工结算，未进行资产备案及产权登记。故项目实施管理总分14分，本项目得分13分。

本项目债务风险控制及措施由债券发行单位统一监测、防范并应对；目前未发生重大风险事件；无以前审计或检查需要整改的问题；债务信息披露由债券发行统一进行。故风险控制指标总分19分，本项目得分19分。

综上，项目管理过程情况指标总分50分，本项目得分46分。

3、本项目已完工建筑面积161,570.55 ㎡，资产形成率为75.09%，故项目产出数量指标总分6分，本项目得分2分。本项目根据设计施工，目前已建成建筑质量均已达标，故产出质量指标4分，获得4分。项目建设期为2017年1月至2021年10月，共计46个月。截至2021年12月，项目已历时48个月，尚未完工。根据项目进度计划表显示，项目预计2022年6月竣工结算，故完成及时性指标4分，获得2.5分。本项目目前尚未竣工结算亦未开始运营，具体建设成本及运营成本情况无法准确计算，故项目产出成本指标总分6分，本项目得分0分。

综上，项目产出指标总分20分，本项目得分8.5分。

4、由于项目尚未正式投入运营，但已有部分资产出租给企业，形成一定经济效益；并因此带动一定人员就业，产生一定社会效益；已吸引企业入驻，带动社会资本投资。项目设计支持国家区域发展战略，且社会公众对项目建设满意度为100.00%，故项目效益指标总分10分，获得8分。

根据以上各情况，项目资金绩效总分100分，获得81分。

五、绩效评价发现的主要问题

（一）未设立专账进行项目核算

本项目未根据专项债券资金“专户管理，专账核算”的要求，对项目资金设置专门科目进行核算，本项目支出与其他项目支出统一在“开发成本”科目中核算，辅助核算项目设置不合理，不能直观清晰反映专项债券资金的支出方向及评估其使用效果。

（二）生态效益指标无法衡量

本项目生态效益指标为通过垃圾分类保护环境以及通过集约化减少能耗，未设置量化指标，导致生态效益绩效目标不够量化、细化、可衡量化，目标合理性不足。

（三）项目进度未达计划

本项目计划完工时间为2021年10月，截至2021年12月16日本项目尚未完工，目前建设进度为75.09%。故而未能按计划形成相应数量国有资产，计划产出完成度较低，资金使用效率未达预期。目前有1——6栋厂房已达到可使用状态，未转入固定资产核算。

（四）已出租厂房租金未达预期

建设前预期厂房出租价格约为30-45元/㎡·月，2020年起部分已完工厂房对外出租，实际出租价格为10元/㎡·月，且因为疫情及政策原因对承租方减免力度较大。若出租价格在未来一直低于预期，可能会导致债务风险加大。此外，有部分租户在入驻后因各方原因撤离，导致部分厂房闲置，未能实现预期经济效益。

（五）项目融资成本较高

本项目目前到位自筹资金均银行贷款，融资成本较高。且工期延长，导致融资成本进一步加大，项目建设成本与债务风险均有所上升，需引起项目建设单位与财政部门注意，及时调整资金结构，降低债务风险。

六、有关建议措施

（一）加强财务基础工作，按照政府专项债券资金“专账核算”的要求合理设置会计科目，保证会计信息归集正确和真实完整。规范会计核算，使凭证信息能全面、完整反映相关经济活动。

（二）项目单位应进一步细化生态效益指标，建立可衡量指标，方便项目效益评价。提高绩效目标合理性。保证项目绩效目标明确，与现实需求相匹配，指标符合量化、细化、可衡量的要求，指标值科学合理。

（三）加强项目过程管理，抓好工程进度，提高工程质量，降低工程成本。确保项目高质量、高标准按进度计划安排的工期完成，确实已发生工期延误，应及时分析原因，积极组织协调各方解决问题，促进项目顺利进行。对已达到可使用状态的厂房等建筑物应及时转入固定资产，形成相应数量的国有资产。

（四）项目单位应加大招商引资力度扩大宣传范围，积极寻找承租方应提高已建成厂房的出租率。在政策优惠期满后，应尽快上调厂房租金，减小与预期收益的差距；同时努力降低运营成本，减小资金压力。此外，应规范企业入驻流程，在企业入驻时及时签订租赁协议，保障项目权益。

七、绩效评价报告说明

1.本报告的评价截止日为2021年12月16日。

2.本报告数据仅根据湖南汨罗循环经济产业园区管理委员会、湖南汨之源实业集团有限公司提供的文件、资料、原始单证、报表、凭证数据及内容进行的绩效评价，绩效评价意见和观点是在现场评价时点的基础上出具的，不应视作包含绩效评价期间所有业务发生的保证。

3.本报告仅供作为湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券项目提供绩效评价依据，不能作为其他用途。因报告使用不当而造成的任何后果均与本报告注册会计师及事务所无关。

附件：《湖南汨罗循环经济园区配套公共基础设施项目政府专项债券资金绩效评价指标表》

中证天通会计师事务所 中国注册会计师：

（特殊普通合伙）湖南分所

 中国注册会计师：

中 国 · 长沙 2021年12月17日