基础设施建设及医疗设备设施购置

专项债券资金绩效评价报告

致同会计师事务所（特殊普通合伙）广州分所

根据《广州市从化区财政局关于印发2023年广州市从化区财政资金支出绩效评价工作方案的通知》有关规定，受广州市从化区财政局委托，致同会计师事务所（特殊普通合伙）广州分所对广州市从化区卫生健康局基础设施建设及医疗设备设施购置项目开展第三方绩效评价工作。经现场核查与综合分析评价，最终得出评价结论，并形成本评价报告。经综合评定，2022年度基础设施建设及医疗设备设施购置项目支出绩效等级为“良”。

一、项目概要

（一）项目背景。

1.基础设施建设及医疗设备设施购置项目背景

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记关于防范化解重大风险和疫情防控的重要讲话、重要指示批示精神，强化政府责任担当，树立“全周期管理”意识，抓紧补短板、堵漏洞、强弱项、扬优势，聚焦疾病预防控制、重大疫情防控救治，优化资源配置，加强公共卫生救治体系和应急防控建设，全面落实以人民为中心的发展思想，精准对接人民群众健康需求，持续提升医疗卫生服务水平，促进卫生服务水平，促进卫生事业更加平衡更加充分发展，不断增强人民群众的获得感幸福感。

为贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，深入总结抗击新冠肺炎疫情宝贵经验，全面增强从化区应对重大疫情和公共卫生安全事件的能力，进一步提升从化区公共卫生救治体系和应急防控能力，从化区人民政府办公室制定了《从化区关于完善公共卫生救治体系和疾病防控应急体系建设的实施方案》（从府办〔2022〕2号），《实施方案》确定公共卫生救治体系和应急防控体系建设项目总投资35,788.64万元，共7个子项目。且在项目实施过程中，专项债券资金可根据各项目实际实施进度统筹使用，优先用于实施进度快的项目支出。2022年度专项债资金项目涉及《实施方案》中的“从化区医疗卫生机构提升服务能力建设项目”、“从化区医疗卫生机构医疗设备设施购置项目”和“从化区城郊街明珠社区卫生服务中心后续装修项目”三个子项，属于专项债支出方向。

2.项目单位背景

根据《从化区关于完善公共卫生救治体系和疾病防控应急体系建设的实施方案》（从府办〔2022〕2号）、《广州市从化区卫生健康局关于实施2022年公共卫生救治体系和疾病防控应急体系建设的通知》（从卫〔2022〕43号）、《广州市从化区卫生健康局关于审定2022年从化区医疗卫生机构提升服务能力建设项目库（第一批）的请示》（文件办理通知）（文件办理通知〔2022〕69号）、《广州市从化区卫生健康局关于审定建立2022年从化区医疗卫生机构提升服务能力建设项目库（第二批）的请示》（文件办理通知）（文件办理通知〔2022〕237号）、《广州市从化区发展和改革局关于建立2022年从化区医疗卫生机构提升服务能力建设项目库（第二批）意见的复函》和《广州市从化区财政局关于征求建立2022年从化区医疗卫生机构提升服务能力建设项目库（第二批）意见的复函》等文件可知，本次专项债涉及项目主管单位为广州市从化区卫生健康局（以下简称区卫健局），实施单位分别为广州市从化区城郊街明珠社区卫生服务中心、广州市从化区妇幼保健院、广州市从化区街口街社区卫生服务中心、广州市从化区鳌头镇中心卫生院、广州市从化区吕田镇卫生院、广州市从化区鳌头镇龙潭卫生院、广州市从化区良口镇中心卫生院、广州市从化区中医医院，共8个医疗单位。

3.专项债券政策背景

2017年6月，财政部印发《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号），《通知》提出着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种，防范化解地方政府专项债务风险，引导社会资本加大投入，保障重点领域合理融资需求，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。2020年7月，财政部印发《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号），《通知》明确了专项债券资金投向，重点用于国务院常务会议确定的交通基础设施、能源项目、农林水利、生态环保项目、民生服务、冷链物流设施、市政和产业园区基础设施等七大领域。

为保障从化区医疗卫生和疾控机构基础设施建设及医疗设备设施购置项目合理融资需求，项目通过发行地方政府新增债券6,000万元，占总投资35,788.64万元的16.77%。

（二）绩效目标。

1.总体目标。

目标设定：根据《从化区关于完善公共卫生救治体系和疾病防控应急体系建设的实施方案》和《专项债券项目绩效目标表》，项目的总体绩效目标为：通过5年时间，在项目概算内，补齐公共卫生救治体系和疾病防控应急能力短板，提升疾病诊治能力，改善就医环境，完善区中医医院、区妇幼保健院和12间区属基层医疗卫生机构基础设施建设，以及完善太平镇中心卫生院和城郊街明珠社区卫生服务中心新院区装修及医疗设施设备。全面增强从化区应对重大疫情和公共卫生安全事件的能力，提升从化区公共卫生救治体系和疾病防控能力建设，强化基层医疗公共卫生防控前哨口作用；提升区疾病预防控制中心实验室检测能力，提高病原微生物、饮用水、食品安全风险监测评估等实验室检测能力，进一步提升传染病及突发公共卫生事件处置能力。目标完成：截至2022年12月31日，2022年度专项债资金完成了7家区属医疗卫生机构基础设施建设和4家区属医疗卫生机构的94项医疗设备设施购置，全面增强了从化区应对重大疫情和公共卫生安全事件能力，提升了从化区公共卫生救治体系和疾病防控应急能力建设。

2.阶段性目标。

目标设定：根据《专项债券项目绩效目标表》和《项目支出绩效自评表》，2022年度绩效目标为：在年度预算内，通过开展从化区街口街社区卫生服务中心、从化区吕田镇卫生院等7间区属医疗卫生机构基础设施建设和从化区中医医院、从化区鳌头镇中心卫生生院、从化区城郊街明珠社区卫生服务中心、区妇幼保健院4家区属医疗卫生机构94项医疗设备设施购置，增强从化区应对重大疫情和公共卫生安全事件能力，提升从化区公共卫生救治体系和疾病防控应急能力建设。目标完成：截至2022年12月31日，2022年度专项债资金完成了7家区属医疗卫生机构基础设施建设和4家区属医疗卫生机构的94项医疗设备设施购置，全面增强了从化区应对重大疫情和公共卫生安全事件能力，提升了从化区公共卫生救治体系和疾病防控应急能力建设。

（三）评价金额及支出情况。

本次评价债券资金6000万元。评价时间段为2022年1月1日至2022年12月31日。截至2022年12月31日，项目资金100%到位，总支出6000万元，资金支出率达到100%。资金主要用于从化区城郊街明珠社区卫生服务中心后续装修项目、从化区医疗卫生机构升级服务能力建设项目和从化区医疗卫生机构医疗设备设施购置项目。

二、评价结论与绩效分析

（一）总结结论。

本项目专项债资金支出较及时，项目建成后有效增强了从化区应对重大疫情和公共卫生安全事件能力，提升了从化区公共卫生救治体系和疾病防控应急能力建设。但也存在部分资产闲置，采购机制不健全，绩效目标设置不合理等问题。基于现场核查结果及相关档案材料分析，“基础设施建设及医疗设备设施购置”项目专家评价最终得分为86.00分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析。

**1.决策分析。**

该指标分值25分，评价得分22.5分，得分率90.00%。存在以下问题：项目单位绩效目标包含年度绩效目标和实施期绩效目标，但未包括提供产品的成本和偿债风险指标。且年初绩效指标设置不全面，缺少产出时效指标和经济效益指标，服务对象满意度指标值仅85%以上，指标值偏低。。

**2.管理分析。**

该指标分值35分，评价得分30.50分，得分率87.14%。总体来看，专项债券资金企业账户及交易管理较好，资金使用及时。但存在以下问题：一是通过现场查看从化区鳌头镇中心卫生院2022年医疗设备采购以及使用情况，部分资产没有贴固定资产标签且有2项设备未转为固定资产，在资产管理规范性方面有待加强；二是该项目已经纳入年初政府性基金预算管理，但是缺乏对年初预算6000万元资金分配依据，项目入库申报以及评选情况、局党组批复和决策过程材料，以佐证预算管理过程的规范性。

**3.产出分析。**

该指标分值20分，评价得分18.50分，得分率92.50%。总体来看，项目已形成资产实物，采购设备和基础建设工程已完工。但在经济成本方面仍有待完善。

**4.效益分析。**

该指标分值20分，评价得分14.5分，得分率72.50%。总体来看，项目完成后，提升了从化区公共卫生救治体系和疾病防控应急能力建设。但存在以下问题：一是通过现场核实，部分医疗设备存在闲置或使用率不高；二是后续运营管理机制不健全，专项债项目已基本按计划完成验收，但未见各医疗单位对建成以后或采购医疗设置的管养维护制定管理办法。三是群众满意度调查量化模型不合理，统计样本不足以代表整体情况。

三、主要绩效

## （一）加快区城郊街明珠社区卫生服务中心后续装修，有效保障区应对新冠脑炎疫情防控能力

从化区城郊街明珠社区卫生服务中心建设用地面积16.6亩，总建筑面积6400平方米，设置床位数80张，定位为一级甲等综合性医院，同时作为从化区传染病后备医院。方舱医院的设立有效保障了从化区应对新冠肺炎疫情防控能力。

## （二）改造污水处理设施，提升区域水环境水平

广州市从化区鳌头镇中心卫生院和街口街社区卫生服务中心进行了污水处理设施改造并马上投入使用，不仅大幅减少了污染物的排放量，而且减少了自来水的使用量，污水处理检测验收合格，有效改善医院区域水环境。

## （三）改善医疗机构就医环境，增加看诊医疗患者人次

据统计，本项目涉及的八家医疗机构，近三年来看诊医疗患者人次与日俱增，2020年看诊医疗患者为730,142人次，2021年看诊医疗患者为1,025,880人次，2022年看诊医疗患者为1,468,347人次。提升了从化区公共卫生救治体系和疾病防控应急能力建设。

四、存在问题

## （一）成本控制意识不高，采购机制有待完善

基层医疗单位成本控制意识不高，采购机制有待完善。一是从化区吕田镇卫生院门诊楼维修改造工程项目，工程变更后导致增加工程用款20,445.74元，虽未超过概算金额的10%，但仍增加了项目成本。二是2022年度4个改造项目采购设备类似，且中标单位都为广东众强建设工程有限公司，未进行集中采购，造成一定的成本浪费，成本控制意识不高。

## （二）部分医疗设备闲置，设备利用率有待提高

通过现场核查从化区鳌头镇中心卫生院医疗设备采购以及使用情况，发现2022年3月采购的5台监护仪和洁牙机目前仍在检验科储物室，尚未投入使用。又如从化区妇幼保健院存在有创呼吸机（谊安VG60)尚未投入使用，且“阴道镜、动态血压计、动态心电图仪”等设备的使用率比较低。医疗设备的利用率不高，造成医疗资源的浪费，减少了医疗设备带来的经济效益。

## （三）绩效目标设置不科学，绩效目标管理水平有待提升

主要体现在：一是项目目标设置完整性不足，未体现项目的成本和偿债风险指标等，且作为跨年度项目，总绩效目标与年度绩效目标完全相同；二是绩效指标设置不全面和存在指标值设置偏低的情况。

五、改进措施

## （一）加强成本控制意识，完善采购管理机制

一是建议各医疗单位加强建设工程的前期调研，提高设计的合理性，避免项目实施过程中产生变更，导致增加工程预算或工程延期等。二是建议区卫健局建立集中采购机制，减少各基层医疗机构分别组织开展采购的时间成本和费用成本。三是建议区卫健局在年度采购前收集各基层医疗卫生机构的需求，最大程度降低成本，同时提高合同的可操作性，在采购合同中明确采购医疗设备的安装地点和人员、售后等问题，避免对接不顺畅的问题。

## （二）加强医疗设备管理，提升医疗设备利用率

建议项目单位：一是通过对申请购买者的绩效考核挂钩、设备的论证购置与制定后续使用监管方案来解决盲目购置设备后导政设备资源浪费。二是加强医疗设备应用培训，提高医务人员操作技能，解决使用设备的专业人员短缺，提高医疗设备的利用率。三是加强医疗设备方面的考核和管理。

## （三）目标导向，提高预算绩效目标管理水平

一是建议项目单位科学设置绩效目标。针对跨年度项目应分别设置总体绩效目标和阶段绩效目标。二是全面设置绩效指标，并避免指标值偏低的情况。如增加产出时效指标“医疗设备维修及时性”“任务完成及时性”等，增加经济效益指标“总看诊医疗患者增长率”等指标，建议满意度指标达到90%以上，提高项目的目标导向性。