2021年度城乡义务教育学生营养改善计划补助专项资金财政专项支出项目绩效评价报告

安康市教育体育局

2023年6月

2021年度城乡义务教育学生营养改善计划补助专项资金财政专项支出项目绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》以及《中共安康市委　安康市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》，进一步提高财政资金使用效益和政策实施效果，按照《安康市财政局关于转发<陕西省财政项目支出绩效评价管理办法的通知>的通知》（安财预〔2020〕23号）规定，2022 年4 月至 11 月，安康市财政局委托陕西睿恒资产评估有限责任公司（以下简称“第三方机构”）2021年城乡义务教育学生营养改善计划补助资金财政专项支出项目开展了绩效评价。现将评价情况报告如下：

1. 基本情况
2. **项目概况**

**1.立项背景**

党中央、国务院高度重视青少年健康成长，采取一系列措施，不断改善农村义务教育学生学习生活条件。自2006年起，国务院决定实施农村义务教育经费保障机制改革，全面免除了农村义务教育阶段学生的学杂费、书本费，补助家庭经济困难寄宿学生生活费，农村义务教育保障水平不断提高。但是，由于长期以来我国城乡经济社会发展不平衡，农村中小学生营养不良问题仍然存在，贫困地区尤为突出。以贫困地区和家庭经济困难学生为重点，启动实施农村义务教育学生营养改善计划，是坚持以人为本、落实科学发展观的具体体现，是维护社会公平、构建社会主义和谐社会的重要举措，是提高民族素质、建设人力资源强国的必然要求，具有重大的现实意义和深远影响。

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，进一步改善农村学生营养状况，提高农村学生健康水平，2011年10月26日温家宝总理主持召开国务院常务会议，审议并原则通过了农村义务教育学生营养改善计划，2011年11月23日国务院办公厅正式印发了《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（国办发〔2011〕54号），启动实施农村义务教育学生营养改善计划。2012年5月，教育部等十五部门联合印发《农村义务教育学生营养改善计划实施细则》（以下简称《实施细则》）等五个配套文件，进一步规范营养改善计划日常管理工作。10多年来，在党中央、国务院的坚强领导下，教育部会同有关部门深入推进营养改善计划各项工作，农村学生营养状况明显改善、身体素质明显提升。

营养改善计划是国务院自2011年起实施的旨在改善农村义务教育学生营养状况的一项健康计划，由中央财政为国家试点地区农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助。2012年起，陕西将“蛋奶工程”与国家营养改善计划并轨，在非国家试点县（区）开展营养改善计划地方试点，2014年底实现了全省农村义务教育学生营养改善计划全覆盖。

为贯彻落实《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（国办发〔2011〕54号）、《陕西省人民政府办公厅关于印发省实施农村义务教育学生营养改善计划工作方案的通知》（陕政办发〔2012〕25号），2017年6月23日陕西省人民政府办公厅正式印发《陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）》的通知（陕政办发〔2017〕54号），指导陕西省农村义务教育学生营养改善计划（以下简称营养改善计划）有力有序有效实施，近年来，陕西省全面实施农村义务教育学生营养改善计划，学生营养状况明显改善，学生健康水平明显提高，得到了社会各界肯定。

营养改善计划在省政府统一领导下，实行“以县为主、分级负责、部门协同推进”的管理体制，营养改善计划实施主体为市、县、区政府，各有关部门共同参与营养改善计划的组织实施，各司其职、各负其责。

1. **项目实施情况**

安康市2021年城乡义务教育营养改善计划覆盖安康市汉滨区（含高新区、恒口示范区、汉滨区辖区）、汉阴县、石泉县、平利县、镇坪县、旬阳县、白河县、宁陕县、紫阳县、岚皋县，受益学生数为23.48万人，实现了对营养改善计划农村义务教育学校全覆盖。

**3、资金来源及使用情况**

1. **资金来源**

安康市所辖县区均为农村义务教育学生营养改善计划国家试点县，根据财政部、教育部关于印发《城乡义务教育补助经费管理办法》的通知（财教〔2021〕56号），国家试点地区营养膳食补助所需资金，由中央财政全额负担。依据《财政部教育部关于深入实施农村义务教育学生营养改善计划的通知》（财教〔2021〕174号）、《陕西省财政厅 陕西省教育厅关于深入实施农村义务教育学生营养改善计划的通知》（陕财办教〔2021〕165号）文件，学生营养膳食补助资金每人每天4元，一学年按200天计算，从2021年秋季学期起，农村义务教育学生营养膳食补助标准由每生每天4元提高至5元，其中，国家试点地区（原集中连片特困地区县）所需资金继续由中央财政承担。

陕西省财政厅、陕西省教育厅分别以陕财办教〔2020〕245号文、陕财办教〔2021〕41号文、陕财办教〔2021〕160号下达2021年城乡义务教育补助经费预算。

1. **预算资金下达情况**

2021年2月11日安康市教育体育局、安康市财政局印发《关于下达2021年城乡义务教育补助经费预算的通知》（安财教〔2021〕21号），营养膳食补助资金额度为16,747.00万元；2021年6月30日印发《关于下达2021年城乡义务教育补助经费（第二批）预算的通知》（安财教〔2021〕35号），营养膳食补助资金额度为1,921.00万元；2021年11月26日印发《关于下达2021年城乡义务教育补助经费（营养改善计划奖补资金）预算的通知》（安财教〔2021〕75号），营养膳食补助资金额度为2,013.00万元，安康市全年下达营养膳食补助资金额度总计为20,681.00万元，各区县2021年下达预算总计为19,933.50万元。

二、综合评价结论

根据安康市2021年城乡义务教育学生营养改善计划补助资金财政支出绩效评价体系，通过资料分析、座谈会、实地调研等方法，完成了本次绩效评价打分（详见下表）。

**2021年度城乡义务教育学生营养改善计划补助资金**

**财政专项支出项目指标评分表**

| **一级指标** | **分值** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- |
| 项目决策 | 10 | 10 | 100% |
| 项目过程 | 35 | 25.5 | 72.86% |
| 项目产出 | 35 | 30.5 | 87.14% |
| 项目效益 | 20 | 20 | 100% |
| **绩效评价得分：86分 综合评价结果等级：良好** | | | |

本次安康市2021年城乡义务教育学生营养改善计划补助资金财政专项支出绩效评价结果等级为“良好”。

三、绩效评价指标分析

**（一）项目决策情况**

项目决策类指标包括项目立项、绩效目标、资金投入三方面内容，由5个三级指标构成。权重分为10分，实际得分10分。

**（二）项目实施过程**

该项目实施过程管理指标主要包括资金管理、组织实施两方面内容，权重分35分，实际得分25.50分。

**（三）项目产出情况**

该项目产出指标主要包括数量指标、质量指标、时效指标、成本指标四方面内容，权重分35分，实际得分30.50分。

**（四）项目效益情况**

该项目绩效指标主要包括效益指标、满意度指标两方面内容，权重分20分，实际得分20分。

四、主要经验及做法

**（一）预算编制科学严谨**

项目预算依托国家营养改善计划实名制学生信息系统受益人数，根据受益学生人数，按照国家规定的基础标准，一学年按200天计算。预算编制程序合理规范，预算内容与项目内容基本匹配，项目预算编制有明确标准，预算额度测算依据充分，预算确定的项目投资额或资金量与工作任务相匹配。

**（二）部分县食堂会计核算规范**

部分县由县教体科技局设立“食堂财务会计核算专柜”，将营养资金和非营养资金统一纳入食堂专户管理，食堂财务收支实现会计电算化，按照“集中记账，分校核算，专户管理，强化监督”四位一体的“校财局管”模式运行。学校食堂财务支出按月结算报账。专户只能列支食材费用，不得列支食堂运行成本及厨师工资。食堂水电煤气日常运行经费纳入学校公用经费开支，食堂聘用人员开支列入财政预算予以保障。

**（三）部分县加强产销衔接，形成高效、畅通、安全、有序的食品供给体系**

部分县积极推行“农户+合作社+学校”产销模式，按照学校有需求、农户有产品，通过农业合作社直销农产品到校，减少流通环节，降低流通成本，提高流通效率，将农户的菜园子直通学校的菜篮子，有效撬动精准扶贫支点，落实了产业扶贫，促进了乡村振兴，形成了高效、畅通、安全、有序的食品供给体系。

**（四）全市学校普遍安装食堂安全监控系统，有效预防和应对食品安全突发事件**

根据《陕西省教育厅贯彻落实〈陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）〉实施细则》的通知（陕教规范〔2017〕15号）相关规定：提倡建立食堂安全监控系统，学校食堂食品操作间等关键场所要安装摄像头，具有存储和接入互联网功能，能被省、市、县（区）主管部门调取实时现场图像。安康市各区县学校食堂普遍安装了食堂安全监控系统，能够切实有效地预防和应对食品安全突发事件。

五、存在的问题

**（一）自评报告不够深入，绩效管理工作有待加强**

各县（市、区）自评工作不够深入，虽然都按要求开展了自评工作，撰写了自评报告，但自评报告中，对于项目的产出数量、质量、时效、成本等指标未进行细化分析。

**（二）部分学校对政策的宣传力度不够**

本次现场调研，评价人员了解到绝大部分学生知晓学校提供了营养餐，但部分学生对政策具体内容模糊不清，对于营养餐也仅仅是理解为一顿中午饭或者一顿早饭，营养餐改善计划补助标准部分学生不是很清楚，部分学生和家长认为营养改善计划就是免费午餐或早餐，这间接说明了学校在“营养餐”的政策宣传工作上还有待加强。

**（三）部分学校未严格执行相关制度**

1、评价人员通过现场调研，但部分学校管理存在漏洞，食品采购索证索票执行不够到位，对于供货商供货资质的查验不细致，存在存档资料中部分供货商提供的食品经营许可证过期现象，供货清单供应商或送货人未签字就验收入库的现象。

2、部分学校实际就餐人数统计流于形式。实际就餐人数是核算资金使用的重要依据之一，根据《陕西省教育厅贯彻落实〈陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）〉实施细则》的通知（陕教规范〔2017〕15号），学生用餐实行实名制，应享尽享，在学校统一组织下有序实施。但评价人员现场调研发现，少数学校就餐花名册人数统计普遍存在签字代签、事后补签情况；就餐人数统计流于形式，进而导致资金的支出核算缺乏客观准确的依据和标准。

3、部分食堂存在承包现象。评价人员现场调研发现，少数学校的食堂承包现象不符合《陕西省教育厅贯彻落实〈陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）〉实施细则》的通知（陕教规范〔2017〕15号）第十条的有关规定。

4、营养餐信息公示不完整甚至未公布。抽查发现部分学校未按照要求公示营养膳食计划涉及的食谱、采购成本等信息，不符合《陕西省教育厅贯彻落实〈陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）〉实施细则》的通知（陕教规范〔2017〕15号）中第十九条的有关规定。

5、学校食品留样管理制度未落实到位，未做好留样记录，存在留样样品上的留样时间登记信息填写错误等情况，部分学校留样柜未能做到专柜双人双锁。上述现象不符合《陕西省教育厅贯彻落实〈陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）〉实施细则的通知》（陕教规范〔2017〕15号）第五章食品安全和管理有关规定。

6、经抽查学校财务凭证发现少数学校存在购物发票所列示收款人、收款账号与实际收款人、收款账号不一致的现象，凭证附件未见供应商的收款授权说明，不符合专项资金使用管理的有关规定。

7、评价人员现场调研发现少数学校2021年营养膳食计划存档资料缺失供货商企业资质、索证索票等相关资料，档案资料不健全，以上现象不符合《陕西省教育厅贯彻落实〈陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）〉实施细则的通知》（陕教规范〔2017〕15号）第十条食堂管理有关规定。

8、评价人员现场勘察时发现部分学校的监控系统，长时间不维护，监控日期与实际日期不对应，无法起到有效预防和应对突发食品安全等突发事件产生后进行溯源工作。

9、少数学校食品安全应急预案流于形式，未见适时组织开展应急培训、演练的相关档案资料。

**（四）人员编制不配套，经费紧张**

实施义务教育营养改善计划后，学校后勤服务工作量增大，但没有专门的后勤人员编制，只能安排专任教师兼职管理营养餐，导致挤占教学人力资源问题较为突出。营养改善计划实施所需的人工工资及水电燃料等运转成本持续上涨，预算标准较低，营养餐人工等劳务支出经费缺口较大，一定程度上影响营养改善计划的顺利实施。

**（五）膳食科学性有待提高**

部分城区学校未实行营养午餐，只有营养早餐，每天都是牛奶、面包和鸡蛋等，如此单一的营养餐，造成营养不够均衡。

**（六）财政专项资金普遍存在结余**

根据评价人员现场调研，了解到2021年营养改善计划实施学校均存在资金结余情况。我们了解到形成结余的主要原因：

1、根据《陕西省教育厅贯彻落实〈陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）〉实施细则》的通知（陕教规范〔2017〕15号）第二十条资金使用中相关规定，国家按照补助标准天数200天计算，2021年受疫情影响，该补助天数与学生实际在校天数存在差异。

2、学校每年因学生转学、请假等多种原因，导致实际就餐人数与拨付资金的实名制学生人数存在一定差异。

3、因财政会计核算年度与学校学期学年计算存在差异，在2021年末部分学校营养餐费用并没有完成结算，造成2021年营养餐存在结余资金。

**（七）部分学校食堂就餐条件有待改善**

评价人员现场调研，在抽查的学校中，少数学校食堂硬件设施建设不足，食堂面积较小，只有操作间和仓储间，无就餐区域，就餐条件有待改善。

六、有关建议

**（一）加强绩效管理培训，不断提升项目单位绩效意识**

建议安康市教育体育局及各区县教育体育局组织学校开展绩效管理培训或认真参加财政部门组织的相关培训，不断提升绩效管理意识，提高绩效管理能力。一是开展全面预算绩效管理的培训，从绩效管理的意义、绩效目标设置，绩效跟踪管理方法等方面，对单位财务人员、营养办负责人开展培训，使相关人员在全面提升项目绩效管理意识的同时，掌握绩效管理方法。二是在项目实施过程中，加强绩效跟踪管理，充分利用跟踪监控手段，开展项目执行分析，做好阶段性数据收集与整理，确保项目能按照年度计划、绩效目标组织实施。最后在项目资金支出后，及时规范地开展项目自评，对照申报的绩效目标，逐一评价其实现程度，做好相关数据资料的汇总与分析，及时发现项目实施过程中不足，并及时整改，确保财政资金绩效得到充分实现。

**（二）进一步加大宣传力度，提高社会知晓率**

根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》、《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（国办发〔2011〕54号）、陕西省人民政府办公厅关于印发《陕西省农村义务教育学生营养改善计划管理办法（试行）》的通知（陕政办发〔2017〕54号），开展“营养改善计划”主要是为了进一步改善农村学生营养状况，并不是“免费午餐”，两者发挥的效益有着本质的不同。营养改善计划原则上以午餐为主，采用5+X模式，学校要利用微信公众号、标语、版报、广播电视、集会、公告、网络等形式广泛宣传营养午餐这一惠民政策，让国家膳食营养改善计划政策家喻户晓，人人皆知。

**（三）强化制度执行，完善项目管理**

针对部分学校未严格执行相关制度的问题，主管部门应敦促学校及时整改规范，应继续加强监管，定期抽查学校制度执行和项目管理情况。

**（四）落实配套政策，健全营养餐长效保障机制**

落实营养餐人员经费保障。建议各区县在积极摸清学校实际需求的基础上，面向社会公开招聘合格的营养餐工作人员，并将营养餐工作人员工资纳入财政预算。

针对实施营养餐增加的食堂日常公用经费和设施设备购置经费，建议地方财政适当予以保障，以减轻学校实施营养餐的经费负担。

尽快制定、落实相关政策，加快食堂建设，主动寻求解决办法，以充分满足在校学生在食堂就餐的基本需求。

**（五）加强膳食科学化，提高营养餐种类，减少浪费**

教育主管部门和学校应充分调研学生的需求，对营养餐食谱进行改进。有条件的地区和学校可聘请专职营养师对营养午餐带量食谱进行开发，力争满足营养、变化和可口的需要。学校应加强对学生就餐礼仪的宣传教育，采取勤拿少取的就餐政策，鼓励“光盘行动”，杜绝浪费。

（六）加强结余管理、优化资金投向

1、优化资金投向，根据评价人员实际调研，本次抽查的学校部分在县城，部分在乡镇、农村，两者相比，在县城的学校，由于经济较发达，学生离家较近，学生营养状况普遍较好，有的甚至存在营养过剩的问题，营养餐的边际效应递减，建议营养餐结余资金更多向偏远山区的农村学校倾斜，更好地提升项目的实施效果。

2、加强结余资金管理。建议相关单位尽快完善结余资金的使用管理办法，明确结余资金统筹安排的具体用途，使财政资金发挥更大的效益。