

关于 2020 年度区级预算执行 和其他财政收支的审计报告

——2021 年 8 月 24 日在区十八届人大常委会第 45 次会议上

区审计局局长 崔国华

主任、各位副主任、各位委员：

我受区政府委托向区人大常委会报告我区 2020 年度区级预算执行和其他财政收支的审计情况，请予审议。

根据《中华人民共和国审计法》的规定，按照上级审计机关和区委区政府的统一部署，区审计局依法审计了 2020 年度区级预算执行和其他财政收支情况。工作中我们依法履行审计监督职责，持续加大审计力度和深度，积极发挥审计在推进国家治理体系和治理能力现代化中的职能作用。一是围绕促进财政资金提质增效，对区财政局组织预算执行情况进行了审计；二是围绕促进规范预算管理，对区级部门单位预算执行情况进行了全覆盖数据分析和疑点核查，重点对 8 个部门单位进行了审计；三是围绕促进深入实施富民强区“八大行动”，对中央专项债券和新增财政资金、中央预算内投资项目、重点民生资金、优化营商环境等政策措施落实情况进行了跟踪审计。

审计结果表明：2020 年，面对突如其来的新冠肺炎疫情冲击

和错综复杂的经济形势,在区委区政府的坚强领导下,全区上下坚持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、五中全会精神,认真践行新发展理念,勠力同心、攻坚克难,在全市经济社会发展中争当最红战旗、争做最优标杆。财政部门扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,继续落实减税降费财政政策,不断优化营商环境,大力压减一般性支出,强化预算刚性约束,兜牢“三保”支出底线,深入推进财政体制改革,为全区经济社会发展提供了可靠保障,2020年全区经济运行稳中有进、好于预期。

——经济运行在科学应对中实现逆势上扬。扎实做好“六稳”“六保”工作,全力保障各行各业复工复产,全年减税降费 2.68 亿元,兑现助企惠企政策资金 16.03 亿元,有力支持了企业高质量发展。向上争取专项债券资金 9.66 亿元,较去年增加 5.26 亿元,充分发挥专项债券支持基础设施投资的“乘数效应”,有力保障了全区重大基础设施建设、重大民生工程、产业园区基础设施建设等领域资金需求,有效促进了全区补短板、调结构、惠民生。争取特殊转移支付和抗疫特别国债 3.33 亿元,发挥资金在支持养老事业、公共卫生事业、供水供电供气等市政基础设施建设以及支持核酸检测等其他抗疫方面的作用。争取上级一般性转移支付 8.58 亿元,专项转移支付 6.51 亿元,充分发挥了上级资金在支持乡村振兴、新旧动能转换、企业发展、住房保障等重大政策和民生事业发展方面的作用。

——社会大局在共建共享中保持和谐稳定。2020 年全年民生支出 38.86 亿元,占财政支出的比重达 76.41%。落实疫情防控资金 1.57 亿元,援企稳岗、创业贷款资金 2.4 亿元,发放困难补助、大病医疗、残疾人补贴等各类救助资金 4124 万元。各项社会事业统筹推进,群众满意度提升幅度居全市第一。

——坚持补短板固底板,三大攻坚战取得决定性成果。一是全区落实扶贫专项资金 2500 万元,扎实巩固扶贫攻坚成果。二是落实节能环保,大气、水环境治理相关资金 4.62 亿元,深入推进“绿动力提升工程”,着力改善空气环境质量,提升流域水环境质量,有力地支持打好污染防治攻坚战。三是完善专项债券全生命周期管理,坚持项目收益与融资规模相平衡的风险控制原则,加强综合财力测算,确保债务规模保持在“红线”以内,牢牢守住不发生债务风险的底线。

一、财政管理审计情况

2020 年,我区受经济下行、新冠疫情冲击和更大规模减税降费、新旧动能转换等多重不利因素影响,财政增收压力前所未有,“三保”支出逐年递增,刚性支出只增不减,多项重大政策目标保障需求十分迫切,资金流量不足,库款保障水平持续低位,收支矛盾空前加大。面对如此的压力,区财政认真贯彻落实上级各项决策部署,大力实施积极财政政策,集中财力保障重点支出;全面落实减税降费政策,激发市场主体活力;积极化解收支矛盾,多措并举保障财政平稳运行;聚焦新旧动能转换、乡村振兴、脱贫攻坚、环

境保护等重点领域和重点工作,加大财政支持力度,促进了全区经济社会发展。

2020年区级预算执行结果表明:

1. 2020年全区一般公共预算收入完成64.05亿元,其中税收收入47.5亿元,占比74.17%,较2019年减少14.38%,非税收入16.55亿元,占比25.83%,较2019年减少0.22%。全区一般公共预算支出完成50.85亿元。

2. 2020年全区政府性基金收入总计48.23亿元,支出完成43.64亿元,结转下年支出1.76亿元,调入一般公共预算2.8亿元,上解上级支出96万元,债务还本支出216万元。

3. 2020年国有资本经营预算收入完成5000万元,支出完成5000万元。

4. 2020年全区社会保险基金收入8.43亿元,支出7.87亿元,当年收支结余5660万元,年末累计结余10.23亿元。

5. 2020年市核定我区地方政府债务限额为74.27亿元,2020年我区债务余额73.68亿元,较2019年增加20.57亿元(其中,我区新增专项债余额9.66亿元,市下划我区一般债务余额11.13亿元)。

发现的主要问题是:

(一) 预算管理方面

1. 预算编制不细化。区财政部门向区人大报送审查和批准的2020年本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基

金预算支出按其功能分类未编列到项级科目。

2. 执收单位未全部编报非税收入年度收入预算。2020 年度非税收入执收单位未全部编报非税收入年度收入预算。

3. 国有资本经营预算编制不精准。在编制国有资本经营预算时随意性较大,未能充分考虑国有企业的净利润情况。

4. 推进国有资本经营预算与一般公共预算的统筹协调不到位。2020 年度区财政实现国有资本经营预算收入 5000 万元,支出 5000 万元,用于国有企业资本金注入。未按照规定将国有资本经营预算调入一般公共预算。

(二) 预算执行管理方面

1. 预算执行进度不均衡,个别单位预算执行率较低。2020 年度全区总体预算执行率为 92.75%,较 2019 年提高 4.25%,其中高于 90% 的有 113 家,70%-90% 的有 36 家,50%-70% 的有 7 家,低于 50% 的有 3 家。2020 年按季度预算支出进度分别为 16.98%、20.15%、23.28%、39.59%,四季度预算支出明显偏高。

2. 预算编制不科学,安排预算未安排支出。2020 年度有 4.08 亿元已经下达的预算指标,但未发生支出。

(三) 财政资金统筹盘活方面

1. 财政存量资金仍待进一步盘活。结转超过 2 年以上的专项资金 5272.12 万元未清理统筹,其中向连续多年执行率低或未执行的项目继续安排预算资金 1018.52 万元。

2. 部门单位结存资金统筹清理不到位。截至 2020 年底,各预

算单位代管资金账户余额结存资金 3312.48 万元。

3. 部分追加预算下达较晚,且年底未形成有效支出。2020 年度全年追加预算 1.83 亿元,其中第四季度向 152 个项目支出预算 5734.92 万元,占比 31.29%。截至 2020 年底追加项目资金结转 1273.89 万元,占追加预算的 6.95%,其中有 56 个追加预算项目当年未发生支出,涉及资金 457.5 万元。

(四)资产管理使用方面

1. 部分房产土地等国有资产长时间无收益。临淄区国有资产经营有限公司管理的部分房产由于长时间被其他单位使用或年久失修不具备租赁条件等因素,长时间处于无收益状态,涉及房产建筑面积 8.26 万平方米,土地面积 3.28 万平方米。

2. 资产出租出借收入账务处理不及时。临淄区国有资产经营有限公司代收的行政事业单位国有资产出租出借收入挂账 1017.19 万元,截至 2020 年底未及时进行账务处理。

(五)预算绩效管理方面

1. 预算绩效管理实施对象拓展不够。目前区财政预算绩效管理以项目支出、转移支付为主,预算绩效管理实施对象在向政策、部门整体绩效、政府财政运行综合绩效、政府采购、政府购买服务、政府债务项目拓展不够。

2. 预算绩效管理范围不够全面。目前区财政预算绩效管理以一般公共预算绩效管理为主,预算绩效管理范围在向政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算拓展不够。

3. 绩效激励约束作用不强。

一是开展重点绩效评价和结果运用不到位。2020年区财政仅对2019年度区级农村公路日常养护等20个重点项目和政策进行了绩效评价,绩效评价工作在围绕区委区政府实施的新旧动能转换、乡村振兴发展等重大部署方面开展不够。

二是绩效结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未真正建立。2019年度在部门开展的500个自评项目中,自评结果为差的有14个项目,项目资金未能及时发挥效益。对上述一些低效无效资金项目,未体现对项目的督促及调整,绩效结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未真正建立。

4. 个别项目绩效评价质量不高。在部门开展的2019年度自评项目和重点评价项目中,存在自评结果为优但实际上项目进展缓慢或当年度未发生支出形成结转的现象。

(六) 财政运行及资金分配管理方面

上级专项转移支付资金分配不及时。2020年临淄区财政局收到上级专项转移支付资金8.95亿元,截至2020年底,区财政局未分配金额2.57亿元。

(七) 国库存款保障能力方面

1. 库款紧张,财政兑付能力偏弱。根据2020年底区财政决算报表及总预算会计账簿反映,截至2020年底财政预算负有支出责任的金额为一般公共预算结转3.17亿元,政府性基金结转1.76亿元,以上合计4.93亿元。截至2020年12月30日我区国库库款

资金余额 1.65 亿元,仅占财政预算支出责任的 33.47%,库款规模偏小,存在影响正常预算执行的风险,财政兑付能力偏弱,存在较大的支付风险。

2. 个别月份库款余额接近红色预警线水平。根据测算,我区 2021 年 1 月至 4 月,库款保障水平为 0.23、0.18、0.10、0.55,个别月份接近 0.1 的红色预警线水平。

(八) 政府债务方面

截至 2020 年底,临淄区政府债务余额为 73.68 亿元,政府债务率为 77.82%,控制在核定的政府债务限额之内。具体构成是:

一是从债务形式看,地方政府债券 73.31 亿元,非债券形式存量债务 0.37 亿元,分别占 99.5% 和 0.5%。

二是从债务偿还期限看,地方政府债务 2021 年、2022 年、2023 年需偿还的债务余额分别为 8.51 亿元、11.70 亿元、22.15 亿元,分别占 2020 年综合财力 94.68 亿元的 8.99%、12.36%、23.40%。

(九) 非税收入管理方面

1. 部分项目水土保持补偿费收取不及时。部分施工项目水土保持补偿费收取不及时,涉及建设项目 6 个,其中 1 个项目在审计期间已经交纳。

2. 部分项目城市基础设施配套费收取不及时以及相关减免手续办理不及时。2018 年至 2020 年存在部分项目城市基础设施配套费收取不及时,个别符合减免的项目未能及时办理减免手续。

二、区级部门预算执行审计情况

重点审计了 8 个区级预算部门及所属单位,对其余区级部门单位预算执行情况进行了全覆盖数据分析和疑点核查。从审计情况看,预算执行情况总体较好,2020 年度全区总体预算执行率为 92.75%,较 2019 年提高 4.25%。发现的主要问题是:

(一) 预决算编制、管理及执行方面

1. 预算约束力不强。有 6 家单位存在项目支出预算执行率较低的情况;有 2 家单位应拨未拨项目资金 350.17 万元。

2. 预决算编制不完整。有 5 家单位未将事业收入、其他预算收入、非税收入和补贴收入、结转结余收入等编入 2020 年预算,涉及金额 1.47 亿元。

(二) 中央八项规定精神和过紧日子要求贯彻落实方面

1. “三公经费”管理不严格。有 1 家单位公务接待费超预算支出 3411 元。有 4 家单位“三公经费”及会议、培训费支出压减不到位,有 1 家单位较去年出现较大幅度增长。有 3 家单位公务接待费未按规定执行“一次一结”制度。有 2 家单位公务用车管理不规范,存在公职人员既领取公车补贴又乘坐公车的现象。

2. 未经审批对办公楼进行装修改造。有 1 家单位未经报备审批对办公楼进行装修改造,涉及金额 25.96 万元。

(三) 资产管理方面

1. 固定资产、无形资产折旧计提不规范。有 2 家单位未按规定每月提取固定资产折旧,而是于年底一次性提取全年的折旧。

2. 未严格履行政府采购程序。有 4 家单位存在无预算、超预

算进行政府采购的情况,涉及采购金额 356.57 万元。

3. 固定资产未及时入账。有 3 家单位存在固定资产入账不及时的情况,涉及资产金额 2044.56 万元。

(四)项目绩效管理方面

1. 部分项目未编制年度绩效目标或绩效目标不明确。有 3 家单位的 6 个项目存在未编制绩效目标或绩效目标编制不明确的情况。

2. 部分项目未开展绩效评价。有 1 家单位的 4 个项目未按照规定开展绩效评价。

3. 部分项目绩效评价指标与实际不符。有 2 家单位的 4 个项目绩效评价指标与实际情况不一致,导致绩效评价结果存在偏差。

(五)存量资金统筹整合方面

有 1 家单位及下属单位年末实有资金账户尚有大量连年结转的资金沉淀,共计 1360.12 万元。有 1 家单位省级奖补资金 88.5 万元结转超过 2 年,未按规定清理盘活。

(六)其他财政收支方面

1. 基本支出挤占项目支出。有 2 家单位,涉及金额共计 338.39 万元。

2. 往来款项长期挂账。有 3 家单位存在往来款项挂账超过三年未及时清理的情况,涉及金额 430.7 万元。

3. 零余额账户违规向实有资金账户转款。有 1 家单位存在零余额账户违规直接向实有资金账户转款 284.73 万元。

4. 罚没收入收取不及时。有 1 家单位未督促当事人在收到行政处罚决定书 15 日内及时缴纳罚款,部分罚款收缴延期数月执行。

5. 人员超过编制。有 2 家单位存在人员超编制情况,其中 1 家超编制 3 人,1 家单位及其下属单位超编 2 人。

6. 原始凭证不合规。有 1 家单位存在列支不合规原始票据涉及金额 290.79 万元。

7. 会计核算不准确。有 1 家单位 2020 年在财政授权支付过程中,零余额账户收到财政资金时未进行账务处理,造成零余额账户出现贷方余额 2679.73 万元。

8. 超出规定的范围和限额使用现金。有 1 家单位 2020 年在支付派遣人员工资及报销上海知名品牌产品推荐会费用时,使用大额现金结算,共计 2.54 万元。

9. 坐支职工负担的午餐费用。有 1 家单位职工负担的午餐费用未在单位账上体现,直接用于食堂费用支出,涉及金额 1.28 万元。

10. “三重一大”事项决策程序不规范。有 1 家单位 2020 年度 4 笔经济事项支出共计 10.15 万元,未经过三重一大研究。

多年来,上述部门预算执行的不少问题屡次出现,反映出部门预算管理体制机制还不完善、制度执行还不到位。具体分析如下:

一是预算编制和审核批复缺乏刚性约束。一些部门预算意识不强,编制预算时仍习惯于“基数+增长”,财政部门对各部门预算

审核把关有待进一步加强,预算执行评估结果与下年度预算安排挂钩机制还需强化。

二是部门财务管理能力滞后。近年来,按照党中央、国务院部署要求,推出全面预算绩效管理、三年支出规划、预决算公开、政府会计制度等改革措施,但一些部门财务管理建设相对滞后,财务人员能力不适应,难以精准把握和落实政策意图。

三是追责问责制度执行不到位。预算执行链条长、环节多、涉及面广,很多违反财政法规的问题实际都是单位行为。实际工作中多以批评、下不为例为主,警示教育效果不明显。

三、政府专项债券及新增财政资金管理使用情况

2020年下半年对我区政府专项债券及新增财政资金管理使用情况进行了持续跟踪审计,其中政府债券项目7个,涉及资金9.66亿元;新增财政资金项目9个,涉及资金3.4亿元。从审计情况看,相关部门在资金分配、项目管理、资金使用上较为规范,做到了相关资金直接惠企利民,体现了疫情防控和助企纾困的导向。发现的主要问题是:

未按规定在30日内将专项债券资金5.58亿元拨付至项目实施单位

区财政局收到市财政局拨付的临淄区妇幼保健院(齐都医院)新建病房楼项目、齐鲁化工区金山产业园市政工程项目等7个项目专项债券资金9.66亿元,其中有5.58亿元区财政局未按规定在30日内拨付至项目实施单位。上述问题,审计指出后相关滞

留在财政的债券资金已经全部拨付至项目实施单位。

四、2017 年以来清洁取暖财政资金使用情况

截止 2019 年底,我区共计投入气代煤建设资金 2.46 亿元,2017 年至 2019 年我区清洁取暖共改造 56503 户,基本形成农村地区“气做饭、气取暖”的清洁用能结构。同时为扎实推进我区冬季清洁取暖能效提升工作,2019 年我区共投入资金 1.65 亿元,对 82 万平方米的城区居住建筑和 9793 户农村居住建筑围护结构进行了能效提升节能改造,惠及 174 栋楼,16000 余户城乡居民。自工作开展以来,我区在推进农村清洁取暖工作中做了积极的探索,通过调整农村能源结构,减少煤炭散烧直排和扬尘污染,提高农房建筑能效,节约能源消耗,取得了明显成效。发现的主要问题是:

(一)气代煤改造利用率不高

2017 年至 2019 年,我区共计投入气代煤建设资金 2.46 亿元,完成气代煤建设任务 56503 户。根据测算,已经改造完成并点火的气代煤用户中,在取暖季用气量小于 10 立方米的用户大约占 20% 左右。其中截至 2017 年改造完成 17497 户,截至 2018 年改造完成 35000 户,截至 2019 年改造完成 56503 户,当年取暖季完全不使用设备取暖的用户分别为 5207 户、7565 户、10151 户,分别占改造户数的 29.75%、21.61%、17.96%。

(二)部分财政补贴资金尚未拨付到位

截至审计日,2017 年至 2019 年度气代煤电代煤设备补贴、气价电价补贴等补贴资金 1.08 亿元未发放到位。目前上述补贴资

金已经全部发放到位。

(三) 存在“一户多宅”重复改造享受补贴的情况

1. 通过对竣工台账进行数据筛查,并对部分用户进行实地走访发现,气代煤改造过程中存在一户参加多次改造的情况。

2. 通过对竣工台账进行数据筛查,并对部分用户进行实地走访发现部分用户在已经参加气代煤改造的情况下,又在其他年度在不同地点重复参加气代煤改造并领取用气补贴的情况。

(四) 其他方面反映存在的问题

1. 采用清洁取暖后,农户家中原有暖气设备(暖气片或地暖管线)需要改造后才能使用。个别用户改造费用需 3000 至 5000 元不等,个别收入较低的居民在经济上难以承受。

2. 如后期取消补贴,气代煤取暖费用相对较高,目前煤炭每吨大约 900 元,如冬季采暖每户消耗 2 吨,总计 1800 元,取消气价补贴后,气代煤用户每个采暖季按消耗 1200 方气计算,每方气 2.7 元,总计 3240 元,个别经济收入不高的居民用燃气取暖时存在一定困难,面对经济压力,容易出现重新使用燃煤取暖的情况。

3. 部分农村居民房屋保温措施差,影响冬季采暖效果,如要提升采暖效果,需进行改造,目前我区正在对已实施清洁取暖改造的村居开展建筑能效提升,但依照现行补助政策,区级和各镇办将面临较大的财政压力。

4. 我区南部山区地处相对偏远,进行气代煤改造成本较高,正常管道配套费难以支撑进行改造。前期,我区个别村居在实施

电代煤改造试点,普遍反映在使用空气源热风机时,客厅、卧室等房间不能同时取暖的问题,效果不够理想。

五、2021 年上半年促进优化营商环境政策措施落实情况

按照省、市、区深入推进优化提升营商环境的总体安排部署,聚焦减轻市场主体负担,我区在推进政务服务高效化便民化、提升企业便利化水平、推动高频民生事项“一件事一次办”、清理规范涉企收费等方面,各项工作都取得了积极进展,营商环境明显好转,进一步激发了市场主体活力和社会创造力,增强了企业和群众的获得感。本次审计重点抽查了区行政审批服务局、区自然资源局、区住建局、区交通运输局等部门。发现的主要问题是:

(一)提升企业便利化水平方面

1. 大数据共享不到位,支撑审批能力不足。目前我区大数据共享不到位,已共享的数据不能满足审批要求,支撑审批能力不足。

2. 未推广使用电子印章。截至目前,我区未推广使用电子印章。

(二)推动高频民生事项“一件事一次办”方面

1. “互联网+监管”系统使用推广不到位,监管数据录入系统不全。由于系统推广使用度不高,我区部分单位录入数据较少,未将所有的监管事项录入该系统,存在实际监管次数多于系统中监管次数的情况,从而无法实现对企业的预测服务。

2. 个别部门“互联网+监管”系统监管事项录入不及时,未实

现动态更新。根据区市场监管局提供的统计数据发现,我区部分单位监管事项录入不及时,没有做到及时录入,未实现数据的动态更新。

六、政府公共投资审计情况

认真落实上级审计机关关于进一步完善和规范政府投资审计工作的意见,创新思路举措,完善制度机制,加大对重大工程和重大基础设施建设的审计力度,有效促进重大项目落地,不断提高公共投资效益,实现投资审计“三个转变”。同时,采取多次复核、专家评审、质量约谈提醒、终止服务、建立“黑名单”等多种方式,强化对中介机构全过程监管,确保审计质量。

2020年以来,共完成济青高铁站前路一标段建设工程、徐姚片区(棚户区)旧村改造 PPP 项目跟踪审计等投资审计项目 35 个,促进增收节支金额 4.65 亿元。其中,徐姚回迁项目提报值 10.39 亿元,审减 2.49 亿元,综合审减率 24%;博物院项目提报值 9809 万元,审减 2776 万元,审减率 28.3%;污水处理项目提报值 2312 万元,审减 796 万元,审减率 34.41%;跟踪审计打造出全市样板,比如对经开区智能制造产业园基础设施建设项目,连续近三年的跟踪审计,及时纠正了项目建设过程中发现的问题,核实了施工过程的真实情况,对隐蔽工程取得了第一手资料,对设计变更及时提出了合理化审计建议,现已直接节约建设资金 2000 多万元。

七、审计建议

(一)进一步加大财政资金统筹力度,提高财政资金保障能力

和水平。一是优化支出结构,通过压减低效无效支出,加大对重点领域支持力度;二是提高财政预算执行效率,对于预算未执行和结转结余形成的存量资金、部门单位长期沉淀资金及时进行清理、统筹,用于急需资金的项目和领域;三是强化预算约束力,按照“无预算不支出、先预算后支出”的原则,科学编制财政收支预算,规范各部门、各单位支出事项和内容。

(二)进一步提高财政绩效管理水平和促进财政资金提质增效。采取有效管控措施,转变“重支出、轻绩效”理念,增强绩效管理意识;完善预算绩效管理机制,提高事前、事中、事后各环节绩效管理水平和监控能力,形成绩效管理的刚性约束;建立绩效评价结果与预算编报、预算调整的衔接机制,切实提高财政资金使用效益;完善绩效管理问责机制建设,做到花钱必问效、无效必问责,完善绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制,推动建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

(三)完善行政事业性国有资产管理,提升资产管理质量。推动各部门、各单位全面清查国有资产家底,建立健全国有资产管理工作机制,强化主体责任,增强部门间协调统筹和信息共享。推进资产管理和预算管理相结合,优化资产配置,加大调剂使用力度,推进共享共用,提高资产使用效率。

(四)围绕“紧日子”要求,提升预算精细化管理水平。进一步细化预算编制,压缩一般性支出。改进项目管理,完善支出政策,落实支出责任,促进提高财政支出绩效。加大监督检查力度,

提高财政资金使用透明度,促进政府过“紧日子”,推动各项要求落实落地。

主任、各位副主任、各位委员,我们将在区委的正确领导下,坚持依法审计,自觉接受区人大的指导和监督,充分发挥审计“治已病、防未病”建设性作用,为加快建设富强文明智慧美丽的社会主义现代化新临淄而努力奋斗!