

市人民政府关于2016年度 市本级预算执行 和其他财政收支的审计报告

一、2016年度 市本级预算执行 基本情况和评价

根据审计法及相关法律法规,市审计局对2016年度市本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计。重点审计了市本级财政管理、决算草案、市中级法院等5个部门预算执行、全市城镇保障性安居工程、全市医疗保险基金、城市五区征地拆迁补偿资金、市政府平台公司资产负债损益及其经营建设管理情况,共审计和调查近40个单位。审计和调查结果表明,2016年,在市委的正确领导下,在市人大的有效监督下,市政府带领各预算执行单位认真贯彻落实国家各项政策,经济建设和各项事业发展取得新的成就,市本级预算执行和其他财政收支情况总体较好。

(一) 财政收入稳步增长。积极应对经济下行压力持续、传统产业转型升级、支柱企业税收减少等减收影响,实现一般公共预算收入312.81亿元,比上年增加22.38亿元,增长7.2%,其中:市本级为78.47亿元,增长8.32%。实现税收收入199.97亿元,较上年下降1.18%,占一般公共预算收入的比重为63.93%。其中:市本级实现税收收入56.48亿元,占一般公共预算收入的比重为71.98%,较上年下降1.74%。市本级实现政府性基金收入55.34亿元,实现社会保险基金收入54.94亿元。

(二) 财政改革继续深化。全面推进预决算公开,除4家部门外,市本级84家一级预算单位全部公开部门预决算及“三公”经费预决算;加大财政资金统筹力度,出台《关于2016-2018年推进市本级财政支出统筹使用的实施意见》,2016年清理回收指标金额6.72亿元,清理回收各部门单位结余资金1.47亿元;科学制定改革方案,稳妥推进我市党政机关公务用车改革;同时,积极推进税制、资产管理等各项改革,基本实现预期目标。

(三) 民生保障持续加力。2016年,市本级一般公共预算支出119.26亿元中,用于教育、医疗、社保、住房保障等民生领域的支出为83.07亿元,占一般公共预算支出比重为69.65%,较上年增长10%。支持了社会事业发展,教育、社保和就业、医疗卫生与计划生育、文化体育与传媒等方面呈现较大幅度增长;加大了强农惠农力度,重点打好脱贫攻坚战,改善农村基础设施;推动了人居环境改善,重点投入新型城镇化、城乡环境治理、园林绿化和“两型”社会建设。

(四) “三公”经费持续下降。2016年,市本级部门预算单位“三公”经费支出1095.278万元,较上年减少3353.46万元,下降23.44%。其中:公务接待支出352.377万元,较上年减少1383.16万元,下降28.19%;因公出国(境)支出506.84万元,较上年增加112.77万元,增长28.62%;公务用车购置支出90.89万元,较上年减少592.36万元,下降86.7%;公务用车运行维护支出6831.29万元,较上年减少1490.19万元,下降17.91%。

(五) 理财水平有效提升。强化财政资金全过程监管,深入开展落实“四四四、治陋习”和“雁过拔毛”式腐败问题专项整治;大力开展行政事业单位国有资产清查,全面摸清家底;加强政府购买服务监管,健全规章制度,规范操作流程,扩大实施范围;完善政府集中采购目录及限额标准,全面实施政府采购电子化改革;规范政府性债务管理并纳入财政预算,加大置换力度,全市置换存量债务210.9亿元,市本级85.5亿元。但审计也发现,部分单位仍存在一些违纪违规和管理不规范的问题,特别是由于体制机制不完善影响财政资金的使用效益等等,需要通过深化改革、完善制度和加强管理予以解决。

二、预算执行和其他财政收支审计情况

(一) 市本级预算执行及决算草案审计情况
重点审计了市本级预算分配和管理、预算

收入征管、资金安全和绩效、决算草案编制等情况。审计结果表明,市财政局狠抓增收节支,注重依法理财,加强制度建设,财政宏观调控作用不断增强。审计发现的主要问题有:

1. 预算收入方面存在的问题。
(1) 少列基金预算收入。2016年将国有土地使用权出让收入5.31亿元列入一般公共预算收入,未作基金预算收入。
(2) 土地出让成交首付款未督促征收到位5586.5万元。2016年新成交的56宗国有土地中,有6宗土地应按50%的比例缴纳成交首付款196705万元,实缴13084万元,少缴55865万元。
(3) 未按规定时间解缴应当上缴国库的国有土地使用权出让收入余额、水利建设基金、地方其他水利建设基金余额等非税收入693505万元。

2. 预算分配和执行方面存在的问题。
(1) 未及时分配上级专项转移支付资金434亿元。上级专项转移支付资金中的434亿元,未在省财政厅指标下达30日内进行分配,涉及项目58个。
(2) 预算支出执行进度不均衡。2016年,市本级一般公共预算支出119.26亿元,当年12月支出高达31.04亿元,占全年支出比重为26%;其他11个月平均支出为8.02亿元,占全年支出比重为6.72%。
(3) 部分年初预算公共专项资金预算执行率较低。2016年市本级节能减排示范资金、电子商务进农村与物流协同发展专项资金等31项公共专项资金,年初预算4.16亿元,当年拨付1.76亿元,年末结转2.40亿元,预算执行率仅为42.31%。

3. 财政管理方面存在的问题。
(1) 部分专项资金未充分发挥效益,金额8000万元。株洲轨道交通电气技术与材料创新创业基地建设资金3000万元、拆除原株洲钢厂与铜霞路沿线19家化工冶炼企业的污染设施资金5000万元,因项目未动工,导致资金沉淀未发挥效益。
(2) 财政资产处置资产往来款项未及时清理4500万元。
(3) 违规借款给非一级预算单位。2016年,违规借款165.35万元给中盐湖南株洲化工有限公司用于支付电费。

(4) 未按规定撤销污水管网资金专户。2016年,污水管网资金专户全年只有利息而无其他收支,按规定予以撤销,并将余额81706万元转入国库。
(5) 未使用公务卡结算85.62万元。审计抽查市本级192家预算单位2016年的差旅费和招待费使用情况,发现有39家预算单位未按规定使用公务卡结算,而是采用现金支付,占抽查项目总数的20.31%,涉及金额85.62万元。
(6) 部分公共及建设专项未制定支出绩效目标。审计抽查26个公共及建设专项的绩效目标制定情况,金额8.81亿元,发现有20个项目无支出绩效目标申报表或申请表内容为空,有4个项目申报表内容填报不完整,金额共计8.73亿元,占抽查项目数和金额的比重分别为92.31%和99.09%。

(7) 项目库缺乏连续性。市本级未单独建立财政项目库的管理办法,项目库以项目录入表的形式存在于部门预算管理系统中,未实行滚动管理,缺乏连续性。2016年部门预算项目、基金项目中,有344个上年结转项目未在2016年项目库中体现。
(8) 部分单位未实行国库集中支付。审计抽查各预算单位2016年国库集中支付情况,发现有35家单位的经费预算采用实拨方式支付,金额2.58亿元。
(9) 决算(草案)方面存在的问题。
(1) 2016年度总决算(草案)表与市本级部门决算(草案)汇总表数据不衔接。总决算(草案)表中,各部门年初财政拨款上年结转结余指标2.03亿元,市本级部门决算(草案)汇总表中,上述指标为0.85亿元,两者相差1.18亿元。
(2) 部分单位决算报表和汇总表数据填报数据不准确或不齐全,存在填报内容空缺、错误,以及调整预算数小于决算数的情况。

(二) 部门预算执行审计情况
重点对市中级法院、市工商局、市疾控中心、市食品药品监督管理局等5个部门2016年度部门预算执行情况进行了审计。审计结果表明,经市人大审查批准的2016年度市本级部门预算执行情况总体较好。发现的主要问题有:

1. 部门预算编制和执行方面存在的问题。
(1) 部门预算编制不详细、不完整。其中:市疾控中心2015年财政指标结余103.56

万元未编入2016年年初预算;市工商局运转经费及一般行政管理事务支出超年初预算466.7万元,超支27.96%;市中级人民法院年中预算收入追加为年初预算收入的233.9%;调整年初预算指标558.78万元,占年初预算10.26%。
(2) 部分财政性资金未纳入部门预算管理,涉及资金99.85万元。
(3) 预算执行管理不规范,存在将财政拨款预算资金科目结余调剂至其他科目使用的现象,涉及资金811.54万元。
(4) 支出无预算或超预算。其中:市工商局无预算和超预算采购家具、蜜集架等58.26万元,无预算列支其他单位工作经费3万元;市疾控中心无预算采购会议室音响设备等125.9万元。

2. 部门决算(草案)方面存在的问题。
调整部门决算(草案)数据,导致与实际支出相差1446.5万元。其中:市工商局、市中级人民法院2016年部门决算(草案)中,将基本支出与项目支出相互调剂,导致与实际支出分别相差1372.02万元、744.8万元。

3. 部门财政财务收支方面存在的问题。
(1) 超范围使用或挤占专项资金。如市中级人民法院超范围支出司法救助款57.8万元、市疾控中心在艾滋病防治专项中列支购买扶贫点红薯粉款2.08万元。

(2) 资产管理、会计核算不规范。如市疾控中心、市工商局等单位存在应计未计固定资产、原始票据或附件不全现象,涉及资金51.292万元。

(3) 支付管理不规范。如:市疾控中心支付控制不到位,借付37.25万元、市工商局违规使用财政资金发放团购房监工补贴416万元、个人举报违法违纪奖励支付不规范3.02万元。
(4) 往来账款未及时清理,3年以上未及清理金额达57.97万元。

三、专项资金 审计情况

(一) 2016年全市城镇保障性住房安居工程(以下简称“安居工程”)跟踪审计情况
2016年,我市实际完成安居工程开工任务2.05万套,为上级下达任务的100%;基本建成任务2.82万套,为上级下达任务的146.2%;农村危房改造开工0.83万户,为上级下达任务的100%。审计结果表明,2016年,我市认真贯彻落实中央决策部署和各项政策要求,积极推进各项保障性安居工程建设,在改善困难群众居住条件、推进新型城镇化建设、拉动投资和消费、促进房地产市场平稳健康发展等方面取得了较好成效。审计发现的主要问题:

1. 资金管理和使用不规范。存在资金拨付不及时、通过虚构、截留、私分等方式侵占保障性安居工程补贴补助资金、安居工程租金收入未按规定纳入政府性基金预算,实行“收支两条线”管理以及安居工程资金闲置未超过1年的现象。
2. 保障性住房分配审核把关不严。存在虚报骗取住房保障待遇和农村危房改造补助资金、违规审批认定安居工程保障和农村危房改造对象并违规分配保障性住房待遇的现象。
3. 保障性住房使用和运营管理不规范。存在违规改变部分保障性住房用途、已办理竣工验收的公租房空置一年以上、欠缴保障性住房租金的现象。

4. 安居工程建设管理不规范,存在部分安居工程项目应招标而未依法履行招标程序的现象。

(二) 2015年至2016年6月全市医疗保险基金(以下简称“医保基金”)审计情况
2015年度,我市城镇职工基本医疗保险(以下简称“职工医保”)、城镇居民基本医疗保险(以下简称“城镇居民医保”)和新型农村合作医疗(以下简称“新农合”)基金收入30.06亿元,基金支出27.48亿元,年末累计结余21.12亿元。审计结果表明,我市认真贯彻落实上级决策部署和各项政策要求,对城市五区的职工医保、城镇居民医保实施系统统筹,采取总额预付、单病种付费等多项措施,不断加强医保基金管理,取得明显成效。审计发现的主要问题:

1. 医保政策制度落实方面存在的问题。
未实现应保尽保。至2016年6月,我市仍有4047名应参加基本医疗保险的困难群众

未参保;仍有7466名农民工、破产企业退休职工等未参加职工医保。

2. 医保改革措施推进方面存在的问题。
(1) 医药价格改革方面,一是公立医院或医疗机构违规加价销售药品或医用耗材、违规多收取诊疗项目费用和医用服务设施费用;二是公立医院或医疗机构未通过集中采购平台违规线下自行采购药品。

(2) 结算和支付方式改革方面,至2016年6月,省内异地就医即时结算仅开通6家医院,未全面覆盖;且公立医院改革试点地区按病种付费的病种数仅为89个(不含重复病种数),少于规定要求的100个。

(3) 医保制度整合方面,一是存在在统筹区域或在病种间重复参保或重复报销,违规多获得财政缴费补助、多报销医疗费用现象;二是电力、铁路2个行业企业医疗保险自行封闭运行,未纳入属地职工医保管理。

3. 医保基金管理使用方面存在的问题。
(1) 医保基金筹集方面,一是多报新农合参保人数,违规多获取上级财政补助资金;二是参保单位少缴或欠缴保险费;三是财政补助资金未足额到位。

(2) 医保经办方面,一是未按规定足额享受优惠利率,少计利息收入;二是未及时停止拨付已死亡人员医保基金个人账户金;三是拖欠定点机构报销款3个月以上;四是未及时足额上缴医保基金收入。

4. 其他需要关注的问题。
(1) 困难企业欠缴费情况较突出。全市738家参加了职工医保的困难企业中,有29家困难企业存在欠缴医疗保险费的现象。

(2) 破产改制企业医疗保险费用预留缺口较大。我市自2003年起推行企业改制,至2015年底,共有290家破产改制企业的729万人纳入职工医保保障,住院医疗费用累计支出20.71亿元,除去企业改制后按政策规定预留此类人员的医保费用7.47亿元,医保基金缺口达13.23亿元。

(3) 未严格按照规定对职工医保个人账户进行管理,金额2855.42万元。至2016年6月,株洲县未全面启动职工医保个人账户归集,个人账户金由县医保局直接划转至职工个人工资卡,允许个人直接提取现金。

(4) 五保户群体住院费用比例偏高。醴陵市现有在册五保户7331人,2015年到2016年6月末,有住院记录的有6085人,人均住院18次,人均费用5252元,其中有900人住院次数超过5次。该市新农合基金信息系统数据表明,百分之五的五保户参保群体,占用了十分之一的新农合基金开支。2015年到2016年6月末,该市有4家公立医院五保户住院收入占医院新农合参保人员住院收入20%以上。

(5) 医保经办机构数据管理与信息系统建设有待进一步完善。医保基金信息系统中,存在参保人员身份证号码为空或重复、同一人参保多个编号不唯一现象,且信息错误和缺失、冗余信息较多。同时,医保与工商、税务、质监、民政等部门之间信息不能共享,社保机构对应参保单位的基本情况掌握不全面。

四、关于加强 财政管理的意见

根据审计结果,市政府多次进行专题研究,经要求市财政局等部门认真整改落实审计查出问题的外,专题拟定了如下加强和完善财政管理的意见:

(一) 进一步提高财政收入质量。针对财政收入质量不高,可用财力比例较低的问题,市财政等部门应大力培植财源,强化开源生财的手段,壮大支柱财源,增加速效财源,挖掘潜在财源,做强地方财源,逐步构建多支柱、多源头的现代财源体系。一要强化财源培植。项目引进的财税贡献导向,政策支持、资金投入要与产业(项目)的税收产出相挂钩,切实提高财源培植的实效性;二要更加注重发挥财政资金引导作用,综合运用产业基金、股权投资、贷款贴息、风险补偿等市场化运作方式,撬动更多的社会资本投向实体经济。

(二) 进一步加大国有土地使用权出让收入清收力度。近年来,我市持续采取有效措施,加大土地出让金的收缴清收力度,成效明显,但由于征收不到位、受让人拖欠、拆

迁工作未完成等原因,2010年至2015年,我市的国有土地出让收入应征未征达764亿元,涉及8宗土地。要求市财政、国土等部门继续加大征迁力度,妥善处置已成交地块征迁有关问题,坚持土地出让净地交易,杜绝征迁未完成的土地进入市场挂牌出让,避免因征迁问题新增土地欠款;同时,建立规划调整“三堂会审”制度,对涉及土地出让和出让收入的调整,必须经过规划、国土和财政3个部门共同研究,明确处理方法后,才能进行规划调整。

(三) 进一步完善财政项目库管理。针对市本级财政项目库没有统一管理办法的问题,要求市财政部门建立科学完善的项目库管理办法,一是完善项目库的构架。项目库实行分层设立、分级管理。市财政、各部门和基层单位分别设立项目库,对项目进行维护和审核。二是实行项目滚动管理。以项目库为载体实现项目的全周期滚动管理,各部门做好项目的日常储备工作。已纳入预算安排的项目支出纳入项目库管理。目前,市本级项目库仅包含行政事业单位的项目,不含对企业投入的项目,特别是由政府执行的政府重点投资项目,应进一步完善项目库管理的范围,做到财政资金的项目全覆盖。

(四) 积极推进预算绩效管理。目前,我市将500万元以上的专项资金全部列入绩效管理范围,重点评价项目由往年的10个扩大到24个,财政预算绩效管理工作取得了一定成效,但还存在绩效目标未建立、重点评价涉及面广、绩效支出监控力量薄弱、对社会关注的重大项目特别是平台公司投资建设项目评价少的情况。要求市财政等部门进一步细化项目支出和部门整体支出绩效目标的申报和审核,所有一级预算部门要实现绩效评价范围全覆盖,所有市直部门要开展部门整体支出绩效评价,所有市级专项资金要开展绩效评价。强化绩效评价结果应用,奖优罚劣,将评价结果作为下一年度部门预算安排的重要依据。

(五) 增强政府采购预算的精准度。审计发现,由于不同预算单位对同一采购物品的计量单位不一、填报采购预算时取得采购物品的型号或规格等原因,导致不同单位的相同采购物品价格差异较大。如市殡葬管理处、市广电大学、市工商局采购由弱,各台预算资金在750元至3万元不等;市妇联、市职工大学采购投影仪,每台预算资金各为1万元和2.5万元。为了能更加客观公正地反映政府采购预算,要求市财政及各预算部门从采购价格比较合理的采购物品着手进行规范,一是货物类采购预算在现有基础上应增加“型号或规格”内容;二是各预算单位应严格按照“政府采购计划符合统一原则”的要求,按统一的计价口径和口径填列有关数值指标,使政府采购预算编制的更加科学和精准。

(六) 进一步深化国库集中支付制度改革。按照新《预算法》规定,国家实行国库集中收付和集中支付制度,对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。但2016年,我市仅有35家预算单位全年的经费预算采用实拨方式支付,金额2.58亿元。要求市财政部门按照新《预算法》规定,对未实行国库集中支付的预算单位和财政资金分类研究,结合各项财政资金的性质和财政管理实际情况,将预算内实拨的财政资金逐步纳入国库集中支付范围,做到政府全部收入和支出实行国库集中支付管理。同时,在国库集中支付管理过程中,对所有预算单位要统一尺度,按相关规定执行,避免厚此薄彼的现象发生。

(七) 进一步加强对行政事业单位经营性资产管理。审计发现,部分单位的门面等经营性资产未按规定交由市财政部门统一管理,出现了租金长期未入账或租金抵扣行政事业单位经费等问题。对此,市财政部门应认真履职,对本级政府所辖的行政事业资产特别是经营性资产进行综合管理,全面摸清行政事业单位经营性资产的家底,加强管理;同时,各行政事业单位应全面完整地向上级财政部门申报、办理本单位的经营性资产登记,将本单位经营性资产产权收入、经营收入等及时、足额上交市财政。