淮安市2023年度市级预算执行和

决算草案以及其他财政收支情况审计结果

根据市委审计委员会批准的年度审计项目计划和市政府“同级审”工作会议部署，市审计局依法审计了2023年度市级预算执行、决算草案以及其他财政收支情况。本次“同级审”，立足经济监督定位，围绕一个主题，突出四个重点，聚焦五大领域，一体推进揭示问题、规范管理、促进改革，努力发挥审计建设性作用。围绕一个主题，即围绕推动零基预算改革、促进财政资金提质增效主题，牵住预算编制“牛鼻子”，以预算编制源头管控为切入点，更加关注预算资金分配“第一道关口”，揭示非零基预算导致部分支出固化、部分专项资金分配“小而散”“多头管理”等问题，推动更好发挥财政政策效能，为淮安高质量发展走在前列提供更强支撑。突出四个重点，即突出预算编制的科学性、合理性、衔接性、绩效性审计，紧扣预算管理制度改革，重点审查项目设立依据是否充分、预算安排是否科学合理、预算执行是否规范有序、管理使用是否严格有效等情况，推动财政资源优化配置、财政资金高效使用。聚焦五大领域，即围绕市委市政府中心工作，重点选取了产业发展、城市建设、生态环境、文化旅游、民生保障五大领域，运用大数据分析7家部门及133家所属单位预算编制情况，提出深化零基预算改革，构建有保有压、讲求资金绩效的资金安排机制等建议，推动有限的财力用在发展紧要处、民生急需处。

审计结果表明，在市委、市政府坚强领导下，市级各部门、各单位牢固树立“项目为王、环境是金”工作导向，在经济运行面临严峻复杂的形势下，统筹好发展和安全，为推动全市经济运行稳中有进、进中向好、好中提质作出了积极贡献。

——财政运行总体平稳。2023年，全市实现一般公共预算收入316.6亿元，增幅5.5%，全省排名第7位，其中税收完成239.3亿元，税收占比75.6%，比上年提高5.6个百分点；全市“三保”支出306.7亿元，累计争取基层财力保障补助9亿元，力保基层财政平稳运行。

——财政政策效能提升。全年向上争取往来资金168亿元，增长25.4%。争取淮河入海水道二期工程建设补助40亿元，保障市委市政府重点项目建设；市级普惠金融风险补偿基金产品发放优惠贷款金额达67亿元，增长7.9%，惠及中小微企业和科技型企业1629家，增长4.6%。

——民生投入持续加大。全年重点类民生支出550.7亿元，占一般公共预算支出76.8%，增长8.7%。安排资金2.1亿元，惠及就业困难人员5.3万人次，开展城乡劳动者职业技能培训6.5万人次；拨付7000万元普通高中振兴专项资金，助推“县中振兴”；拨付1.6亿元，实施9个不淹不涝城市建设项目。

——财政改革不断深化。健全完善市本级财政资金存放机制，组织26.1亿元财政资金定期存放招标活动，利息总收入1.1亿元；创新推动奖补平台与省预算一体化系统数据互联互通。累计受理各类财政奖补业务1.4万件，“全国首创财政奖补集成服务改革做法”获省政府办公厅通报表扬。

一、市本级财政管理审计情况

重点审计了市本级预算编制、执行以及政府专项债券资金管理使用等情况。从审计情况来看，2023年市本级预算执行情况总体较好，财政管理和决算草案编报工作较为规范。审计发现的主要问题：

**1.部分项目预算编制不够科学。**一是51家部门有69个运转类项目连续两年执行率均低于70%，期间有49个项目预算未变、20个项目预算有所增长，形成较大结存。二是市本级49项14.11亿元专项资金中，有10项专项资金1.55亿元，连续4年以上预算一直未变，存在支出固化现象。

**2.部分项目预算安排不够合理。**因项目计划与实际不衔接、支出标准不细化等，有155个预算项目实际执行率不足50%，其中59个项目1.78亿元完全未支出；审计抽查7家部门的301个项目29.92亿元中，有56个项目1.29亿元预算连续3年不变，部分基本支出项目化。

**3.部分财政支出绩效不佳。**因资金分配方案不及时等，部分市级专项资金迟至7月份后才下达，影响资金及时使用；1.4亿元市级专项资金县区收到后未及时分配，至2023年底，仍有0.45亿元滞留县区财政。

**4.预算绩效管理基础性工作有待加强。**一是绩效目标设置不合理，产出、效益等绩效目标多为定性描述，量化指标少，产出指标未按项目细分，80个项目存在绩效指标缺乏约束等问题。二是绩效自评价工作未完全落实，存在评价内容不全、数据不实等问题。三是绩效评价结果及运用质量不高，12个重点支出项目绩效评价结果滞后，无法作为下年度零基预算依据。

二、园区财政管理审计情况

重点审计了淮安经济技术开发区管委会、淮安工业园区管委会、淮安生态文旅区管理办公室3个园区（以下简称“经开区”“工业园区”“生态文旅区”）预算执行和决算草案编制等情况。从审计情况来看，2023年3个园区财政收支运行平稳有序，预算执行和其他财政收支情况总体较好。审计发现的主要问题：

**（一）个别部门收入预算编制不完整。**审计抽查发现，2023年经开区园林处养护经费中229.38万元为以前年度零星工程款等收入，未纳入预算管理。

**（二）预算绩效管理不规范。**一是部分政府性基金预算未开展重点绩效评价。2023年，经开区、生态文旅区中心城市建设等项目未按照要求开展重点绩效评价。二是工业园区宁连路办事处的“危房维修”项目效益、产出、满意度等6个三级指标目标设置相同，绩效目标与项目关联性不强、设置不合理。

**（三）政府采购信息管理系统使用不规范。**因部分预算单位采购信息未完整录入“苏采云”系统等，2023年，生态文旅区实施的176个政府采购项目，预算金额与系统反映的中标额相差0.33亿元，因数据未及时正确录入，该系统未能全面、真实反映政府采购行为。

三、市级部门预算执行审计情况

对78家部门及其下属单位进行数据分析，重点抽审了25家预算单位的193个项目支出预算编制和绩效管理情况，涉及预算资金4.94亿元。从审计情况来看，市级部门单位预算管理情况总体较好。审计发现的主要问题：

**（一）预算编制不够严谨。**一是部分项目立项依据不足，2个单位的3个非税收入保障项目未严格落实“先有项目后排预算”，预算资金0.17亿元当年未支出。二是项目预算编制虚高，12个预算项目0.23亿元中，有745.1万元与预算编制内容不符；12个项目因未合理测算资金需求等，造成预算虚高480.5万元。三是11个单位的19个非重点、非刚性支出项目“只减不增”政策落实不到位，2023年预算较2022年增加0.34亿元。

**（二）部分项目绩效管理薄弱。**一是4个项目0.58亿元预算资金，因绩效评价指标与实际实施内容脱节或评价滞后，评价结果无法作为政策调整和年度预算安排的参考。二是资金绩效意识薄弱，因未科学决策和工作推进不力，2个单位的488.58万元预算项目，存在资金、资产闲置浪费问题。

**（三）财政资金统筹不够。**上级资金能保障的项目，本级重复安排预算，7个市本级预算项目0.19亿元与上级资金项目实施内容重合，部分上级同类项目资金未使用。

四、市级专项资金审计情况

重点审计了涉企、涉农、科技、生态环境等26项专项资金11.20亿元。从审计情况看，专项资金投入在助推全市企业培育、文化产业发展、保障民生等方面发挥了引导带动作用。审计发现的主要问题：一是少数奖补政策需进一步统筹整合；二是同领域省、市专项资金需加大统筹力度；三是个别专项资金拨付程序还需简化、优化。

五、重大政策措施落实跟踪审计情况

（一）大运河自然资源资产和文化保护利用情况审计

从审计情况看，大运河生态资源和环境保护利用不断强化，文化遗产保护和文旅融合发展持续深入，绿色现代航运示范区以及内河航运枢纽城市建设稳步推进。审计发现的主要问题：一是部分县区存在违规占用核心管控区等问题；二是大运河生态环境保护修复存在薄弱环节：部分县区污水管网破损修复、混错接改造等工作推进不到位，生活污水管多处破损，污水直排、部分县区运河堤岸违法堆放倾倒固体废弃物；三是大运河文化遗产保护传承利用重视程度不够：部分县区工程建设考古前置制度落实不严、遗产监测预警平台建设管理不到位。

（二）为民办实事相关政策贯彻落实情况审计

重点审计了2023年市政府为民办实事项目建设和运营绩效情况，全年共安排项目55个，年度计划投资约91.45亿元，实际完成投资106.81亿元，内容涵盖优化教育资源配置、改善城乡人居环境、提升就业创业水平等方面。从审计情况看，各地各部门认真落实市委、市政府决策部署，贯彻落实《市政府为民办实事跟踪审计标准化指引（试行）》，强化组织、加大投入、全力推进，较好地完成了年度目标任务，实现了群众得实惠、政府得民心的良好效果。审计发现的主要问题：

一是少数项目政策落实不到位。超标准发放富民创业贷款60万元；797.93万元社会保险补贴未按规定及时发放到位，审计指出后已整改650.78万元。二是部分项目建设管理不规范。审计抽查发现有部分项目未按照项目实施方案或建设要求开展。三是部分项目未能充分发挥预期效益。如部分适老化改造设施闲置或利用率偏低，个别农村生活污水处理设施及管网设备未运行，存在报警故障以及管道未及时入户问题。

六、重大项目和重点民生资金审计

（一）政府投资项目推进情况审计

重点审计了2021—2023年117个中心城市建设政府投资项目推进情况。从审计情况看，自2021年以来，中心城市建设重点项目计划有效指引了项目推进、资金安排等工作，特别是2023年以来，部分单位超前谋划、主动服务，项目推进工作成效明显。审计发现的主要问题：个别校安工程项目中的食堂、风雨操场和看台等子项目追加财政预算0.36亿元；有18个项目实际工期超出合同工期；部分参建单位履职不到位，存在总承包或施工单位项目经理等主要管理人员长期脱岗、未全部到岗且驻场天数未达到合同约定等问题；个别项目建成后使用率不高，园林固体废弃物处理设备项目2022年10月投入使用，设备实际使用率远未达到设备处理能力。

（二）全市就业补助资金和失业保险基金情况审计

重点审计了市本级及清江浦区等3个县（区）就业补助资金和失业保险基金管理使用及有关政策落实情况。从审计情况看，市、县（区）就业工作相关部门能深入实施就业优先战略，落实一揽子纾困解难政策，稳步推进全市就业创业工作，就业形势稳定向好。审计发现的主要问题：一是部分资金支出不合规，存在不符合条件人员领取就业补助、失业保险基金、职业培训补贴资金；二是常态化开展的补贴性就业培训工种偏少、层次不高。2022—2023年6月，市本级培训机构开展就业技能培训和创业培训累计28497人次。其中，就业技能培训占比仅32.25%；紧缺工种培训开展4项，占全部培训工种的13.79%；三是存在创业担保贷款审批管理不规范，申办流程较长现象。四是部分就业见习政策监管不严。存在未及时清退未开展见习活动的见习基地，3家企业已注销仍未退出。

七、国企审计

为推动国企改革三年行动和国资管理十项重点工作做细做实，重点对市属五集团及清江浦区、淮阴区部分区属国企稳增长及防风险情况进行了专项审计调查。审计调查结果表明，有关主管部门和国企认真落实国企改革三年行动实施方案，积极发挥国有经济战略支撑作用。审计发现的主要问题：一是部分劣势企业和低效无效投资未清理到位。截至2023年底，有193家“四类企业”“三类参股投资”未清理；二是银行账户未及时清理、存量资金未有效利用，截至2024年4月底，尚有318个长期闲置、贷款关联开户以及零星存款的银行账户未及时清理注销银行账户未清理注销；三是部分闲置资产未有效盘活。截至2023年底，有5家国有企业面积合计54.87万平方米的厂房、商铺、公寓等处于闲置状态，未能有效盘活利用。

八、审计建议

（一）持续深化零基预算改革。切实改变“基数+增长”预算编制模式，进一步提高预算编制的精确性，推动专项资金整合优化，提升资金使用质效，避免支出固化；严格按照政策规定、决策要求、绩效目标，根据资金实际需求、项目轻重缓急、绩效评价情况等统筹核定，增强项目立项和预算安排的科学性；建立健全预算项目分类分档支出标准体系建设，充分发挥财政支出标准的基础引导作用；持续压减非必要非刚性支出，把政府过“紧日子”作为常态化纪律要求。

（二）推行全成本预算绩效管理。以成本效益分析为抓手，分类有序推动全成本预算绩效管理，逐步建立“预算申请问成本、预算安排核成本、预算执行控成本、预算完成评成本”的成本预算绩效管理体系；推动预算管理与绩效管理“双融合、双促进、双提升”，不断促进降本增效和财政支出结构优化；强化绩效评价结果与政策完善、预算调整的有效衔接，推动财政治理效能和政府治理能力持续提升。

（三）加强重点领域监管。持续推进“国资国企十项重点工作”落地落实，不断优化国资管理制度体系，加快推动国资国企改革创新，更好服务全市经济社会发展大局；强化政府投资项目的成本效益分析，加快项目进度，规范建设管理，有效发挥投资在稳增长中的关键作用；严格落实自然资源资产和生态环境保护责任制，提升自然资源和生态环境保护效能；严格责任落实，着力完善全面整改、专项整改、重点督办相结合的审计整改格局，坚决查处拒不整改、敷衍整改、虚假整改等问题，切实做好审计“下半篇文章”。

（四）完善资金统筹整合长效机制。统筹使用本级和上级各类财政资金，按照协同高效的原则，实施“大专项+任务清单”管理方式，加强对政策目标相近的不同领域、不同环节项目资金的统筹衔接；在资金分配环节引入竞争机制，通过招投标等竞争方式和集体决策机制，将资金分配从“一对一”单向审批安排，转为“一对多”选拔性竞争安排；建立“多中选好，好中选优”的项目优选机制，提高财政资金分配和使用绩效，从源头上推进解决同类资金投入交叉重复、使用分散等问题。