关于2018年度内蒙古自治区本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告

**——2019年7月30日在自治区十三届人大常委会**

**第十四次会议上**

**内蒙古自治区审计厅厅长  靳素平**

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

　　我受自治区人民政府委托，报告2018年度自治区本级预算执行和其他财政收支的审计情况，请审议。

　　按照审计法及相关法律法规，审计厅对2018年度自治区本级预算执行和其他财政收支进行了审计。除对财政厅等18个一级预算单位进行现场审计外，对其余78个本级一级预算单位采取“集中分析、发现疑点、分散核实、系统研究”的大数据审计模式开展审计，实现了对自治区本级一级预算单位审计全覆盖。对重大政策贯彻落实、扶贫等11个项目进行了审计。审计工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神和习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的讲话精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，不断深化预算执行审计重点向支出预算和政策拓展，加强财政绩效审计。积极发挥经济体检功能，治已病，防未病，促进经济高质量发展，促进全面深化改革，促进权力规范运行，促进反腐倡廉，为经济社会健康发展保驾护航。按照“三个区分开来”的要求，从审计角度保护干事创业、敢于担当的干部，助力营造良好营商环境。

　　审计结果表明，2018年，面对复杂严峻多变的经济形势和艰巨繁重的改革发展稳定任务，在自治区党委政府的正确领导下，各级各部门认真贯彻落实党中央重大方针政策和自治区党委政府安排部署，主动适应经济发展新常态，积极推进深化供给侧结构性改革，自治区党委政府坚持勤俭节约带头过紧日子，严控“三公经费”，压缩自治区本级部门会议费等一般性开支10%，腾挪出12.6亿元用于重点民生、重大项目等重点支出。全力做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作，打好打赢“三大攻坚战”，认真贯彻落实《内蒙古自治区人大常委会关于2017年自治区本级财政决算草案和审计工作报告审查决议》各项要求，较好地完成了自治区十三届人大一次会议批准的自治区本级财政预算。

　　——较好完成预算收入预期目标。各级政府和有关部门加强税收和非税收入征管工作，全面落实“减税降费”、支持中小微企业发展等税收优惠政策，努力做实财政收入。2018年全区一般公共预算收入1857.6亿元，增长9.1 %。

　　——严格管控和积极化解地方政府债务，坚持开好“前门”、严堵“后门”，牢牢守住不发生系统性风险的底线。2018年，发行置换债券和再融资债券627亿元，降低了融资成本。积极争取发行新增政府债券516.3亿元，比上年增加121.9亿元，为全区经济社会发展提供资金保障，确保重大公益性项目建设资金需求。建立健全工作机制，全面压实政府债务风险防控责任。出台了《关于坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神进一步做好规范政府债务管理防范财政金融风险工作的意见》、《内蒙古自治区化解政府债务奖励办法》等规范性文件。2018年，自治区筹集化债奖励资金76.5亿元，支持盟市、旗县开展化债工作。

　　——加大扶贫投入力度，为脱贫攻坚战提供资金保障。全区各级财政扶贫支出147.9亿元，增长21.6％，新增扶贫资金向深度贫困地区倾斜。加强扶贫资金管理，自治区31个国贫旗县整合涉农资金56.7亿元，建立扶贫资金动态监控机制和扶贫项目资金绩效管理制度，切实提高扶贫资金使用效益。

　　——加大重大污染防治投入力度，为打赢污染防治攻坚战提供资金保障。全区节能环保支出158.9亿元，增长10.6％。下达环保专项13.5亿元，全面加强大气、水、土壤污染防治工作。下达资金20.1亿元，支持“一湖两海”生态环境综合治理。下达重点生态功能区转移支付34.1亿元，支持国家限制开发、禁止开发区生态环境保护和改善民生。

　　——强化预算绩效管理初见成效。财政厅不断推进预算绩效管理，严把资金使用关。2018年，化解全区法检两院债务预算指标3亿元，经过严格审核，对符合化债标准的1.46亿元债务安排资金，将结余预算指标用于政法系统亟需建设的项目上。同年，财政厅专项扶贫资金绩效管理被国务院扶贫办、财政部评为优秀奖。

　　一、财政厅、发展改革委组织本级预算执行审计情况

　　据财政厅自治区本级决算报表（草案）反映，2018年，一般公共预算收入528亿元，完成调整预算的114.8%；支出816.2亿元，完成调整预算的90.6%。政府性基金收入66.94亿元，完成年初预算的124%；支出118.2亿元，完成调整预算的99.3%。国有资本经营预算收入6.1亿元，完成年初预算的251.4%；支出4.8亿元，完成年初预算的223.4%。社会保险基金收入265.3亿元，完成年初预算的154.8%，支出246.67亿元，完成年初预算的91%。主要问题是：

　　（一）财政厅组织预算执行方面：一是对下专项转移支付未落实到具体项目和地区234.34亿元。自治区人大批复一般公共预算自治区对下专项转移支付754.66亿元，其中：234.34亿元财政厅未细化到具体项目和地区。二是国有资本经营收入预决算差异大。收入预算2.42亿元，决算6.1亿元，是年初预算的2.51倍。三是部分专项资金分配、下达不规范，金额19.1亿元。涉及绿色农畜产品基地建设等13个专项资金。四是部分专项资金预算未执行或执行率低，金额15亿元。主要是“保障性安居工程自治区本级配套资金”等3个专项资金当年应分配拨付15亿元，实际拨付1.76亿元。五是中央和自治区本级专项资金分配下达不及时，涉及金额210.8亿元。其中，超过规定时间1至3个月、4至6个月、7至12个月的指标金额分别为144.9亿元、31.8亿元、31.7亿元。

　　（二）发展改革委组织基本建设投资预算和管理方面：一是未对1.3亿元前期费使用和前期工作开展情况进行监督检查。二是对“专家组评审出具保留意见”的13个项目下达投资计划8400万元。三是部分基本建设投资计划报批时缺乏依据，涉及资金1.72亿元，占全部投资计划的11.2%。四是未按规定安排旗县卫生项目26个，少安排投资1814万元。五是项目单位前期工作不到位，造成中央预算内基本建设投资项目未开工，滞留资金3080万元。

　　此外，预算绩效管理有待进一步加强。据财政厅对10个本级预算部门的20个项目以及“2017年高校‘双一流’建设”等5个项目开展绩效评价结果显示,项目绩效存在的突出问题：一是项目缺失绩效目标与绩效指标。二是相关资金、项目管理制度不够健全、执行不够严格。三是项目投资估算不合理、项目实施方案编制质量不高。四是部分资金使用不规范。五是部分项目预算执行率偏低，影响了财政资金的使用绩效。

　　二、自治区本级部门预算执行审计情况

　　审计发现的普遍性问题：一是预算编制管理不规范。20个部门及所属单位未将上年结余纳入预算9.32亿元；8个部门及所属单位收入未纳入预算4.3亿元；19个部门及所属单位预算未细化到具体项目和单位22.26亿元。二是22个部门无预算、超预算支出4.83亿元。三是2个部门未按照规定程序调整预算2.3亿元。四是23个部门未执行（完成）预算56.4亿元。五是21个部门滞留、截留、挪用、坐支应当上缴的财政收入1.53亿元。六是6个部门应收未收财政收入3.8亿元。七是11个部门出借、挤占、挪用专项资金1.97亿元。八是13个部门违规将零余额账户资金转入基本户1.2亿元。九是5个部门违规招投标3.02亿元。

　　此外，审计还发现一些部门单位政府采购不规范、未按规定使用公务卡结算、未按规定在定点机构维修车辆、举办会议和往来款项长期挂账、账实不符、账表不符以及不合规票据报账等财务管理不规范问题。

　　三、重大政策措施落实跟踪审计情况

　　按照审计署统一部署，审计厅对深化供给侧结构性改革专项资金、地方银行防控金融风险、创新驱动发展战略、全区住建和自然资源等部门减税降费重大政策贯彻落实情况进行了跟踪审计。审计发现的主要问题：一是供给侧结构性改革专项资金滞留、挪用3.18亿元和闲置2881万元；未开展绩效评价和部分专项资金政策目标未实现等问题。二是个别地方银行存在风险管理信息系统不完善、未开展非信贷资产分类、向不符合条件的借款人发放贷款、贷后监管不严导致贷款被挪用等问题。三是科技投入不足，特别是盟市以下投入偏低；科技创新短板比较突出，基础研究和科技创新能力薄弱；高校、科研院所与企业结合转化科技成果不够紧密，科技成果转化服务能力不足；科技专项资金挤占挪用270.3万元和闲置5281.8万元等问题。四是部分科技企业未享受研发费用税前加计扣除税收优惠政策；乱收费463.3万元；违规收取保证金3882.3万元等问题。

　　四、落实“三大攻坚战”有关政策和资金审计情况

　　一是围绕防范化解重大风险攻坚战，审计厅组织对全区地方政府债务管理情况进行了审计调查。基本摸清债务规模和底数，基本掌握地方政府举债、化债、债务管理存在的问题和难点。为自治区党委政府宏观决策提供了翔实的第一手资料，促进自治区进一步出台防范化解政府债务政策办法发挥了积极作用。

　　二是围绕脱贫攻坚战，审计厅将审计署统一组织审计的9个贫困旗县外的其余34个贫困旗县扶贫资金管理使用和扶贫政策贯彻落实情况进行了审计。同时，对14个脱贫摘帽的旗县进行了审计回头看。审计指出了项目管理、资金使用、有关政策落实等方面存在的问题。各地区、各部门单位高度重视审计查出问题整改落实工作，积极纠正问题，并建立长效机制，出台制度办法强化管理，堵塞漏洞。审计整改率达到98.1%。

　　三是围绕重大污染防治攻坚战，审计厅组织对全区大气污染、水污染、土壤污染等环保专项资金进行了审计。通过审计，揭示了一些环保项目未按计划完工、项目进展缓慢、项目绩效未达预期目标、违规招投标以及滞留、挪用专项资金等方面存在的问题。各地区、各部门单位高度重视审计查出的问题，并积极进行整改。除移送纪委监委等有关部门案件线索20件正在核实处理外，其余问题基本整改完毕。

　　五、重点民生资金审计情况

　　审计厅组织对12个盟市35个旗县（市、区）2018年度安居工程进行了审计。在资金管理使用、建设任务、住房分配管理等方面存在一些问题。对上述问题，有关部门高度重视并积极进行整改。

　　六、领导干部履行经济责任、自然资源资产离任（任中）审计情况

　　（一）领导干部履行经济责任方面的主要问题。一是区直12个党政部门和事业单位方面：个别单位贯彻落实国家有关重大政策不够到位。比如，全区有6000多万亩草场未确权承包；个别单位未完成自治区政府工作任务。比如，内蒙古经贸学校搬迁任务，应于2017年7月底前完成，至2018年6月底尚未搬迁；个别单位履职不够到位。比如，大气污染防治专项资金4.54亿元预算执行率低于50%，导致国家在下达2017年预算时少下达0.91亿元。二是乌兰浩特市主要领导经济责任方面：本级财力与项目投资计划不匹配，三年项目平均开工率为63%；未完成减税降费、简政放权等25项改革任务；未完成化债任务8239万元及少报债务7.7亿元；部分政府投资项目存在未公开招投标、未及时编制竣工决算、资产闲置等情况。三是内蒙古高等级公路建设开发有限责任公司主要领导经济责任方面：企业法人治理结构不完善，未按现代企业制度要求设立公司董事会和监事会；下属子公司亏损企业占比近60%。

　　（二）12个旗县领导干部自然资源资产离任（任中）审计发现的主要问题：一是草原资源方面：2个旗自行出台的政策违反自治区有关草原保护、奖补政策相关规定；个别地方草畜平衡制度执行不够到位，出现超载过牧等问题。二是森林资源方面：个别旗县未完成造林任务；个别地方林业局统计数据底数不清，主要林业指标数据不一致。三是水资源方面：个别旗县在地下水超采区打井127眼，地下水超采421万立方米；个别地方存在水务局取供水量数据不准确，2家污水处理厂超标排污；个别地方未办理取水许可新打灌溉井1298眼、园林绿化井120眼等问题。四是土地资源方面：6个旗县未批先建、未批先征、未供即用土地1382.9公顷；个别地方建设用地供而未用和批而不供、“以租代征”、未经“招拍挂”违规协议出让土地1214.2公顷等问题。五是矿产资源方面：部分旗县未完成选矿回收率等控制指标；个别地方矿山环境治理不到位、圈而不探、占而不采、安全生产建设不到位，存在地质灾害隐患等问题。六是执法队伍建设方面：8个旗县监管机构、队伍薄弱；10个旗县资源和环境监管机构对违法案件查处和处理处罚不到位等问题。

　　七、10户自治区直属企业审计调查情况

　　审计厅对自治区10户直属企业进行了审计调查，发现的主要问题，企业对外投资管理方面：一是对外投资存在盲目决策、决策失误、管理不到位等原因造成投资损失或潜在损失、投资效益低或无效益，涉及资金10.7亿元。主要涉及5个集团公司及其所属子公司。二是处置国有股权不规范，未履行评估程序、未在产权交易场所公开交易。经营业绩方面：一是收入、成本、费用不实。涉及3个集团公司和2个子公司等。二是所有者权益不实。主要涉及1个投资公司。

　　八、其他专项审计情况

　　一是审计厅对2015年至2017年宣传文化专项资金管理使用情况进行了审计。相关部门高度重视审计查出问题整改工作，及时制定整改方案并责任到人，出台（修定）制度办法4项，审计整改率达100%。

　　二是审计厅对京新高速集呼段等5条公路建设项目进行了审计，除纠正基本建设程序和财务管理等方面问题外，依法向有关部门移送问题线索22件。

　　三是审计厅按照审计署统一部署开展了外资贷（援）款专项审计并出具了报告。

　　九、审计查出的重大违法违纪问题线索移送情况

　　2018年7月至2019年6月底，审计厅直接审计和统一组织的审计项目查出问题线索221件，涉嫌违法违纪人员40名，涉及资金18.1亿元。其中：移送有关纪委监委86件34人，涉及资金7.6亿元；移送公安机关4件2人，涉及资金1亿元；移送有关主管部门131件4人，涉及部门单位机构27个，资金9.5亿元。截至2019年6月底，已经作出罚款、补缴税金及滞纳金、责任人作深刻检查并收缴补助款、诫勉谈话等9件，有关纪委监委立案7件，其他问题线索正在调查核实中。

　　十、审计处理处罚和整改情况

　　对上述审计项目，审计厅均依法出具了审计报告和审计移送处理书，下达审计决定，并抓好督促整改工作。据统计，上年完成的11个专项审计，绝大部分问题得到了整改落实，例如，扶贫资金整改率98.1%，宣传文化专项整改率100%。对特殊疑难问题一时整改不完的已经建立整改台账和整改期限。部门单位举一反三，建立长效机制，积极制定（修定）规章制度办法。对2018年度本级预算执行审计查出的问题，除即查即改、立查立改外，其余尚处在审计整改期限内。审计厅将继续督促整改落实情况，并在明年3月份向自治区人大常委会作专题报告。

　　另外，审计厅派出约50人（次）参加自治区党委巡视工作、纪委监委办案、专项督导等工作。

　　十一、审计建议

　　（一）提高政治站位，认真贯彻落实预算法等财经法律法规。新修订的预算法实施以来，取得了一定成效。但从本级预算执行和专项审计发现的问题看，预算编制不细化、不完整、违规调整预算、项目预算执行率低或无法执行等问题仍然存在。建议各级政府和财政部门，进一步贯彻落实预算法等财经法律法规，财政部门要把好预算编制源头关，各级各部门也要严编细编预算，增强预算刚性约束。

　　（二）牢固树立预算绩效理念，做到“花钱必问效，无效必问责”。近年来，我区预算绩效管理工作取得了一定成绩，但与中央的要求还有一定差距，主要表现在预算资金迟拨、滞留、项目绩效目标不明确甚至一些项目不具备实施条件却安排预算等方面。建议各级政府要加强对预算绩效工作的领导，财政部门编制年度预算时，从源头上要把好预算绩效目标编制和审查关。各部门单位要切实履行预算绩效目标主体责任，科学合理设定绩效目标。加强项目库建设，做到“储备一批，实施一批，谋划一批”，不进库的项目不得安排预算，切实解决预算不精准造成的资金闲置甚至损失浪费等问题。建立健全预算绩效目标奖惩办法，奖罚分明，问责严格。

　　（三）增强依法行政意识，提高领导干部履职尽责能力和水平。从领导干部履行经济责任和各专项审计发现的问题看，既有体制机制制度方面的原因，也有依法行政意识不强、履职尽责不够到位和越位错位等因素。建议结合依法治区和法治政府建设，加强对各级领导干部法治教育和培训，树牢树强法治意识，进一步提高依法行政、依法履职能力。

　　（四）加强国有企业监管，确保国有资产安全。通过对自治区10户直属企业审计调查，发现一些企业盲目决策对外投资、未经法定程序处置资产和经营业绩不真实等问题。建议各级政府和有关部门加强对国有企业的监管力度，严格落实考核奖惩问责制度。建立健全企业“三重一大”决策公开机制，自觉接受舆论监督和群众监督。

　　主任、各位副主任、秘书长、各位委员， 我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神和党中央重大决策部署，深入贯彻落实习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神、对内蒙古工作的重要讲话、指示批示精神和自治区党委十届历次全委会精神，自觉接受自治区人大常委会的监督和指导，依法履行审计监督职责，“不忘初心，牢记使命”，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。