2019年度常德市安全生产发展专项资金

绩效评价报告

为强化财政支出绩效管理，促进财政资金使用的科学化、合理化和精细化，根据《常德市财政局关于明确2020年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2020〕14号）文件精神，受常德市财政局委托，湖南骏德会计师事务所（普通合伙）对2019年度安全生产发展专项资金进行了绩效评价，现将有关情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.立项背景。根据常德市人民政府常务会议纪要2010年第40次、常德市财政局和原常德市安全生产监督管理局《常德市安全生产财政专项资金管理办法》（常财发〔2011〕27号）、中共常德市委办公室和常德市人民政府办公室《关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》《常德市创建国家安全发展示范实施方案》（常办发〔2019〕1号）等文件的要求，为了切实增强安全防范治理能力，大力提升全市安全生产整体水平，常德市政府批准设立安全生产发展专项，用于提升全市安全生产保障能力以及安全生产监管执法能力。

2.专项资金的使用范围。一是公共安全重大隐患治理；二是重大危险源监控；三是安全生产应急救援体系建设；四是安全生产检测检验体系建设、安全科技研究及推广。

3.项目实施情况。安全生产发展专项由常德市应急管理局负责组织实施，常德市财政局负责资金监管。

2019年常德市财政局预算安排安全生产发展专项资金1000万元，其中用于市本级资金396万元、用于各区县（市）资金604万元。市本级实施项目主要是国家安全发展示范城市验收准备，截止2020年7月，因新冠肺炎疫情的影响，原定于2020年7月开始国家安全发展示范城市的验收，推迟到了12月；各区县主要用于实施2019年省级、市级示范县、示范乡镇的创建工作等。

4.资金投入和使用情况

（1）项目资金投入情况。

年初预算安排专项资金1000万元，主要安排如下：安全专项整治工作经费50万元（打非治违、隐患整治、“四大三基”专项工作经费30万元；安委办工作经费20万元）；安全生产宣传培训经费200万元（媒体、电视、报纸宣传经费100万元；教育培训经费100万元）；创建全国安全发展示范城市、省级示范县、示范企业经费490万元（创建全国安全发展示范城市合同款50%、190万元；2019年省级、市级示范县、示范企业创建经费300万元）；帮困资金20万元；应急救援演练、应急处置等工作经费60万元；应急管理信息化建设经费150万元；购买服务经费30万元。

（2）项目资金实际使用情况。

2019年安全生产发展资金预算安排1000万元，到位资金1000万元，实际拨付976.6万元，结余收回23.4万元；实际使用945.97万元，结余30.63万元，结余率3.14%。

专项资金实际使用如下：2017、2018年度安全生产奖励经费128万元；2018年度真抓实干安全生产工作成效明显奖补资金150万元；2018年度市级示范乡镇奖励11万；安全生产示范街道经费、应急指挥平台建设80万元；点村（澧县如东镇永镇村）帮扶资金20万元；乡村振兴建设经费20万元（桃花源镇）；宣传培训工作经费89.93万元；2019年市级安全生产发展资金74.5万元；应急救援建设（设备、信息化）经费66.64万元；创建国家安全发展示范城市合同款189.9万元；专项整治工作经费50万元、安全资格培训考试工作经费15万元；安全隐患整改、安全生产月工作经费51万元。

详见附件1和2：2019年常德市安全生产发展专项资金收支结余汇总表；专项资金绩效资金使用结构明细表。

（二）项目绩效目标

1.总目标

到2020年，全市安全生产保障能力和安全生产监管执法能力明显提升，安全生产责任体系更加健全，体制机制更加完善，安全生产整体水平与全面建成小康社会目标相适应，成功创建国家安全发展示范城市，为开放强市、产业立市战略提供有力的安全保障。到2030年，实现安全生产治理体系和治理能力现代化，市民安全文明素质全面提升，安全生产保障能力显著增强，为全市经济社会持续健康发展、人民群众安康幸福奠定坚实可靠的安全生产基础。

2.2019年度目标

1.安全生产执法检查达200次以上，安全隐患排查率达100%，安全隐患整改到位率达100%；

2.创建省、市级示范县、示范乡镇15家以上；

3.培训安监员及企业法人600人次以上，培训人员合格率达100%；

4.安全宣传册发放10000本以上，高危企业安全宣传率达95%以上；

5.建成安全生产信息化平台一个，形成省市县企业四级联网监控机制，设备运行正常率达100%；

6. 2019年事故起数同比下降10%以上、死亡人数同比下降10%以上、受伤人数同比下降10%以上、获省市级先进单位；

7.重大安全事故零发生，应急处置及时率达100%；

8.群众及受益对象满意度达90%以上。

二、绩效评价工作开展情况

本所接到常德市财政局委托后，成立了绩效评价小组，并结合项目情况制定了绩效评价方案。根据拟定方案评价小组于2020年7月2日至7月22日对项目进行了现场评价。根据项目特点，本次评价主要采用比较法和公众评判法评价。执行的主要步骤为：听取项目情况介绍，收集查阅立项依据、财务档案等相关资料；现场查看武陵区、市矿山救助队、常德财经机电职业技术学院（筹）、临澧县应急管理局等资金使用单位的专项资金使用情况；发放61份相关企业及市民调查问卷，了解服务对象满意度。经与项目实施单位沟通交流，综合分析形成本项目绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，该项目得分：81分，评价等级为“良”。得分明细如下：

（一）决策总分15分，得分11.5分，扣3.5分，扣分明细：

1.拨扶贫点46万、信访局50万，扣1分；

2.年中预算调整529万元，扣1分；

3.年初预算内容与项目实际执行不匹配，扣0.5分；

4.年初培训安排100万元，实际支出15万元，资金分配额度不合理，扣1分。

（二）过程总分25分，得分15.5分，扣9.5分，扣分明细：

1.预算执行率为94.6%，扣0.5分；

2.武陵、石门等财政统筹130万，扣2分；

3.单位未制定项目管理制度，扣5.5分；

4.未及时修订专项资金管理办法，扣1.5分。

（三）产出34分，得分30分，扣4分，扣分明细：

1.创建省、市级示范县、示范乡镇只验收通过省级5家，市级8家，扣2分；

2. 1项数量指标未完成，扣2分。

（四）效益总分26分，得分24分，扣2分，扣分明细：

经济损失同比增加769.9万元上升36.7％，扣2分。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项。根据常德市人民政府常务会议纪要2010年第40次、《关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》《常德市创建国家安全发展示范城市实施方案》（常办发〔2019〕1号）立项，符合发展规划以及部门职责。

2.绩效目标。项目设立了相对应的绩效目标且细化分解为具体的绩效指标，所设定的绩效目标依据充分，年初设置的绩效目标与预算确定的项目资金量相匹配，由于执行过程中存在改变资金用途情况，项目绩效目标与实际工作内容存在差异，与实际工作内容相关性不高，预期产出效益和效果与正常水平存在差异。

3.资金投入。项目预算编制经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。项目预算资金分配有明确标准，资金额度与年度目标相适应，2019年预算资金分配主要根据考核结果及政府采购合同，科学合理。

（二）项目过程情况

1.项目资金管理

（1）项目资金到位率。2019年安全生产发展专项资金应到位1000万元，年内实际到位1000万元，资金到位率为100%。

（2）预算执行率。实际下达安全生产发展专项资金1000万元，结余收回23.4万元，实际拨付976.6万元，实际使用945.97万元，预算执行率为94.6%。

（3）资金使用合规性。《常德市安全生产财政专项资金管理办法》明确了专项资金的使用范围及标准，项目资金支付纳入国库集中支付。由于武陵区、石门县等区县财政统筹使用安全生产发展专项资金130万元、用于扶贫（乡村振兴）资金56万元等，项目资金使用与项目预算批复的规定使用方向存在差异。

2.组织实施情况

常德市应急管理局未制定安全生产发展项目管理办法，项目资金管理办法未根据专项资金预算调整及时更新。国家安全发展示范城市创建项目通过政府采购程序确定国家安全生产监督管理总局信息研究院为实施单位，安全生产奖补资金根据单位年度考核成绩作为依据，由常德市应急管理局制定分配方案后由财政拨付至各单位。

（三）项目产出情况

1.产出数量

（1）计划执法检查达1628次，目标完成；

（2）创建省、市级示范县、示范乡镇13家，完成比86.67%，目标未完成；

（3）培训安监员及企业法人976人次，目标完成；

（4）安全宣传册发放95万份，目标完成；

（5）2019年建成安全生产信息化平台，目标完成；

（6）2019年事故起数同比下降13.8%、死亡人数同比下降18.5%、受伤人数同比下降51.2%、获省市级先进单位，目标完成；

（7）重大安全事故零发生，目标完成；

（8）群众及受益对象满意度达91.45%，目标完成。

2.产出质量

（1）安全隐患排查率达100%，安全隐患整改到位率达100%，目标完成；

（2）培训人员合格率达100%，目标完成；

（3）高危企业安全宣传率达100%，目标完成；

（4）安全生产信息化平台运行正常率为100%，目标完成；

（5）应急处置及时率达100%，目标完成。

3.产出时效。安全生产信息化平台未形成省市县企业四级联网监控机制，创建省、市级示范县、示范乡镇数量指标未在2019年12月31日前完成。

（四）项目效益

1.经济效益。2019年经济损失同比增加769.9万元上升36.7％。

2.社会效益。2019年全市安全生产立案调查19438起，经济处罚13040万元，责令停产停业4450家，暂扣或者吊销许可证照4630个，取缔关闭生产经营单位3163处，对8家企业实施黑名单管理。2019年，常德市是全省唯一一个既未发生安全事故又未发生非生产安全事故的市州，全年同比事故起数减少8起下降13.8％，死亡人数同比减少10人下降18.5％，受伤人数同比减少21人下降51.2％，2019年获得全省安全生产工作优秀单位称号。

3.满意度。经统计收回的61份调查问卷，相关企业、群众满意度为91.45%。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

一是紧盯隐患、强力整改。坚持把整治重大、老大难事故隐患作为攻坚克难工作狠抓落实，加强重大隐患蹲点督导和跟踪督导。

二是严管重罚，防控事故。4月份以来，持续开展安全监管执法利剑行动，在安全监管做到守土尽责、敢于亮剑。

三是公开曝光，形成震慑。每发现查处一个安全隐患，都在第一时间在媒体上进行曝光，形成常态化的曝光机制。

四是严格督查，确保实效。联合两办督查室对各级党政领导责任和部门监管责任落实情况进行专项督查，确保安全生产领导责任、部门监管责任和企业主体责任落到实处。

（二）存在的问题及原因分析

1.提前拨付专项资金。在没有编制2019年度预算的情况下，2018年12月拨付给桃源县财政局用于热市镇郝仙坪居委会用于下水道建设工程19万元。

原因分析：2018年底热市镇郝仙坪居委会下水道建设工程款急需20万元，当时专项资金余额仅剩余1万元，所以拨付19万元给桃源县财政局，2019年将以上19万元纳入到2019年安全生产发展专项资金中。

2.专项资金不“专”。一是市应急管理局市本级2019年度直接使用安全生产发展专项资金396万元，占预算资金1000万元的39.6%，占已拨付资金976.6万元的40.55%，其余资金直接拨付到各区县（市）。二是从指标文确定的专项资金使用范围来看，与安全生产发展专项相关的资金约527.6万元，占实际拨付资金976.6万元的54%。其余约46%的专项资金449万元主要用于奖补资金、奖励经费、扶贫（乡村振兴）资金、乡村道路维修等。

原因分析：2019年度未制定新的《常德市安全生产财政专项资金管理办法》，未明确专项资金使用范围、资金拨付程序及监督管理责任。

3.预算执行调整幅度大。预算与实际资金使用范围差异较大。安全生产发展专项资金年初预算资金使用方向9个，实际资金使用方向14个（原资金使用方向减少3个，新增8个），详见下表。

金额单位：万元

| 序号 | 指标文号 | 内容 | 预算资金 | 实际下达资金 | 差异 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 |  | 2018年底提前拨付 |  | 19 | -19 |
| 2 | 常财企指1号 | 安全生产示范街道创建经费 | 300 | 20 | 220 |
| 常财企指6号 | 安全生产示范街道创建经费 | 10 |
| 常财企指10号 | 安全生产示范街道创建经费、应急指挥平台建设 | 50 |
| 3 | 常财企5号 | 安全资格培训考试工作经费 | 100 | 15 | 85 |
| 4 | 常财企9号 | 解决安全生产资金 |  | 50 | -50 |
| 5 | 常财企17号 | 解决扶贫点村帮扶资金 | 20 | 20 |  |
| 6 | 常财企19号 | 专项整治工作经费 | 50 | 50 |  |
| 7 | 常财企指20号 | 安全隐患整改 |  | 20 | -20 |
| 常财企指25号 | 安全隐患整改、安全生产月工作经费 |  | 15 | -15 |
| 8 | 常财企23号 | 解决乡村振兴建设资金 |  | 20 | -20 |
| 9 | 常财企31号 | 解决应急管理专项工作经费（媒体、电视、报纸宣传经费） | 100 | 116 | -16 |
| 10 | 常财企41号 | 解决装备及器材购置费用 |  | 17.6 | -17.6 |
| 11 | 常财企指14号 | 2018年市级安全生产示范乡镇奖励经费 |  | 11 | -11 |
| 12 | 常财企指15号 | 2017、2018年度安全生产考核奖励经费 |  | 128 | -128 |
| 13 | 常财企指18号 | 2018年度真抓实干安全生产工作成效明显奖补资金 |  | 150 | -150 |
| 14 | 常财企34号 | 创建国家安全发展示范城市项目第二批合同款 | 190 | 190 |  |
| 15 | 常财企指38号 | 2019年市级安全生产发展资金 |  | 20 | -20 |
| 常财企指41号 | 2019年市级安全生产发展资金 |  | 20 | -20 |
| 常财企指61号 | 2019年市级安全生产发展资金 |  | 15 | -15 |
| 常财企指63号 | 2019年市级安全生产发展资金 |  | 10 | -10 |
| 常财企指67号 | 2019年市级安全生产发展资金 |  | 10 | -10 |
| 16 |  | 应急救援演练、应急处置经费 | 60 |  | 60 |
| 17 |  | 应急管理信息化建设经费 | 150 |  | 150 |
| 18 |  | 购买服务经费 | 30 |  | 30 |
| 19 |  | 市本级收回资金（代垫资金） |  | 23.4 | -23.4 |
| **合计** |  | **1000** | **1000** |  |

原因分析：一是安全生产发展专项年初有预算、有预算绩效目标，但实际没有及时、有效的执行，如应急管理信息化建设经费150万元，相关应急管理信息化建设准备开展，但未形成有效的支付；二是作为专项资金管理单位的常德市应急管理局市本级预算资金只有396万元，其余580.6万元直接拨付给了各区县（市），导致部分项目因没有资金而没有开展。

4.挤占挪用资金情况较突出

（1）区县财政直接统筹专项资金130万元。一是武陵区挤占挪用专项资金70万元。武陵区2018年度真抓实干安全生产工作成效明显奖补资金50万元、安全隐患整改资金20万元，合计70万元由武陵区财政局统一调剂使用；二是石门县挤占挪用专项资金50万元。石门县2018年度真抓实干安全生产工作成效明显奖补资金50万元，直接拨付到了各乡镇；三是津市市挤占挪用专项资金10万元。津市市安全生产示范街道创建经费10万元，指标文中资金下达给津市市金鱼岭街道用于创建安全生产示范街道的工作经费，实际拨付给了新洲镇用于农村公路的维护支出。

（2）用于扶贫（乡村振兴）资金56万元。一是市应急管理局用于扶贫点村帮扶资金和乡村振兴的资金40万元；二是石门县2019年市级安全生产发展资金10万元，全部用于扶贫资金；三是临澧县2018年度真抓实干安全生产工作成效明显奖补资金50万元，其中6万元用于了扶贫资金。

（3）用于村镇公路及下水道建设资金40万元。2018年12月提前拨付和安全生产示范街道创建经费共计40万元拨付给桃源县，用于了热市镇郝仙坪居委会路段的下水道工程和村镇公路的扩宽工程。

（4）用于购置公务用车20万元。临澧县2019年市级安全生产发展资金20万元，全部用于购置机关公务用车（非应急专用车辆）。

（5）市信访局将专项资金37.78万元用于公用经费。解决安全生产资金50万元（市信访局用于安装防盗网、外墙加固等），其中12.22万元用于了安装防盗网、外墙加固等工程，其余37.78万元用于日常经费。

（6）市矿山救护队将专项资金11.29万元用于公用经费。解决装备及器材购置费用（市矿山救护队）17.6万元，其中6.31万元用于了器材购置，其余11.29万元用于日常经费，其中用于发放职工工资和食堂餐费3.7万元。

（7）鼎城区将专项资金1.86万元用于公务接待。鼎城区2019年市级安全生产发展专项资金20万元，其中1.86万元用于了公务接待。

（8）用于发放工资及津补贴6.58万元。安乡县大湖口镇将2019年市级安全生产发展资金10万元中的6.58万元用于发放工资及津贴。

原因分析：一是专项资金预算申报不合规。如将解决扶贫点村帮扶资金和解决乡村振兴建设资金列入到专项资金进行申报。二是日常监管不到位。市应急管理局作为专项资金的管理单位，对专项资金的日常使用未实施有效的监管。三是日常经费挤占项目经费。项目资金使用单位为解决经费不足，挤占了专项资金。四是项目资金使用单位年初预算申报不准确、对专项资金日常管理不到位。

5.未及时修订专项资金管理办法

安全生产发展专项资金2018年以前预算金额230万元，专项资金管理办法是2011年11月18日常德市财政局、原常德市安全生产监督管理局共同制定。2019年专项资金增加到1000万元后，资金支出范围发生了较大的变化，未及时修订专项资金管理办法。

原因分析：因机构改革，市应急管理局于2018年12月25日挂牌成立，2019年5月底内设机构及人员才全部调整到位，而安全生产发展专项于2019年1月24日即下达了第1笔专项资金，所以市应急管理局未来得及制定新的《常德市安全生产财政专项资金管理办法》，仍沿用常财发〔2011〕27号。

6.安全生产发展资金没有设立专账进行核算

对安全生产发展专项资金未设专账核算，而是与日常经费等一起核算。

原因分析：从下达资金使用方向来看，主要是奖补（奖补）资金、工作经费等，由于未明确资金用途，所以资金使用单位基本未进行专账核算，而是与日常经费一起核算。

7.部分专项资金分配“散、小”

2017、2018年度安全生产考核奖励经费128万元。其中：2017年度奖励64万元，涉及61家奖励单位。其中3万元的4家12万元、1万元的47家47万元、0.5万元的10家5万元；2018年度奖励64万元，66家奖励单位。其中3万元的2家6万元、1万元的52家52万元、0.5万元的12家6万元，以上资金主要分布于街道、各乡镇、企业。

原因分析：拨付给各区县（市）的资金中，主要是奖励经费、街道创建经费等，涉及到全市各个区县（市）、街道（乡镇）以及相关企业，从而使部分项目资金分布零散。

六、有关建议

（一）加强预算绩效管理，提高预算资金的管理水平

一是及时修订专项资金管理办法。安全生产发展专项从2018年度的230万元到2019年度预算安排1000万元，资金规模大幅度提高、资金使用范围扩大。建议市应急管理局预算绩效管理部门积极与财政部门沟通，及时修订《安全生产发展专项资金管理办法》，使专项资金的使用和管理有法可依。二是提高年初预算细化的精准度。从专项资金的实际使用情况来看，除个别资金做到了专款专用，大部分专项资金使用与年初预算相差甚远。建议市应急管理局与市财政局、相关资金使用单位密切沟通，切实提高预算绩效目标可行性和准确性，真正做到预算与执行要保持一致。三是完善财务核算，专项资金专账管理。专项资金实行专账核算不但是相关制度明确要求，更重要的是专账核算是对专项资金预算执行情况进行有效监管的重要手段。建议市应急管理局及相关专项资金使用单位提高认识，严格按照专项资金管理办法的要求对专项资金实行专账管理。

（二）加强对专项资金日常使用的监管力度

市应急管理局作为项目的管理单位，应加强专项资金的日常监管，建立有效的监督机制。可以采取抽查方式，对使用资金较大和基层单位进行检查，及时了解专项资金的实际使用状况，对检查过程发现的问题及时纠正，对于共性问题及时总结，将相关问题及时通报给所有资金使用单位；同时要加强对资金使用单位的业务指导和培训，尤其是基层单位，如乡镇、街道等，使专项资金做到专款专用，发挥专项资金的效益。

（三）对挤占挪用、使用不合规的专项资金应及时追缴或减少资金使用单位来年专项资金的预算安排

一是武陵区、石门县以及津市市统筹安排使用的专项资金130万元；二是直接用于扶贫（乡村振兴）56万元；三是鼎城区2019年市级安全生产发展专项资金20万元中，1.86万元用于公务接待；四是临澧县应急管理局用2019年市级安全生产发展资金20万元购置公务用车（非应急专用车辆）；五是桃源县热市镇用于下水道及村镇公路建设的40万元等。

（四）科学安排安全生产发展专项资金来年预算

一是市应急管理局作为专项资金的管理单位，实际使用的资金只占实际下达资金的40%左右，其余60%直接拨付给各区县（市）；二是2019年度安全生产发展专项资金的预算安排和专项资金的实际使用情况来看，专项资金不“专”，近46%的资金主要是奖补（奖励）经费、工作经费等，无法对资金绩效进行有效评价；三是创建国家安全发展示范城市从2018年-2020年历时3年。3年来安全生产发展专项中安排资金379.8万元（2019年190万元）用于委托第三方机构出具创建国家安全发展示范城市的相关成果资料。截止2020年7月相关成果资料也已全部完成，合同款项也已经支付了80%。2020年本是创建工作的收官之年，但由于新冠肺炎疫情的影响，导致验收工作推迟。建议随着创建国家安全发展示范城市的告一段落，可以适当压减安全生产发展专项资金。

（五）专项资金应避免全面撒网、资金分配“散、小”

专项资金要集中优势资金办大事，真正把专项资金用在刀刃上，使财政资金真正起到抓重点、补短板、强弱项的作用。不应该把奖励经费、奖补资金等作为专项资金，全面撒网式的进行分配。