

充分利用国外贷款 推动甘肃经济社会科学发展

■ 张 奇

国外贷款是公共财政资金的有益补充,也是实现公共财政职能的重要手段。随着国外贷款业务的不断拓展,甘肃省国外贷款管理工作在加快扶贫开发进程、促进农业与农村社会经济发展、促进生态环境及能源建设等方面取得了显著成效,特别是近些年来,国外贷款资金的性质从单一的弥补建设资金短缺逐步向资金与知识合作并重转型,使得国外贷款作用得到进一步发挥,对促进甘肃经济社会发展起到了积极作用。

按照“政府领导、归口管理、明确职责、分工合作、高效运作、统一对外”的原则,甘肃省制定了国外贷款管理委员会章程和国外贷款管理暂行办法,使全省利用国外贷款工作初步步入了规范化、制度化的轨道。在管理中,坚持外贷资金服务公共财政职能,把准贷款投向,使之用于社会发展薄弱环节。把好资金管理和项目管理两个关口,以资金管理为杠杆,做好转贷协议签署、提款报账审核、还贷准备金筹措等工作。注重参与项目全过程管理,把握项目管理中的关键环节和关键事项,集中精力做好重点问题的衔接和解决。重点把握好项目筛选、债务管理、绩效评价三个环节。但在工作实践中,外贷管理还存在一些问题。

一是管理体制、机制不健全。外贷资金还没有纳入预算管理,在与财政预算内资金以及其他资金统筹安排、整合使用上还存在明显不足,主权外债公共财政资金的性质没有得以充分体现;外贷项目“全过程管理”的力度还不够,事前立项把关和事后绩效评价偏弱,不利于实现“借、用、还”良性循环的外贷机制。二是配套资金到位率低。甘肃国外贷款项目配套资金来源于各级财政预算资金、专项资金、商业银行贷款和受益户投工投劳四部分。实际上除了受益户投工投劳有保证外,其余资金到位率都比较低。三是项目审批程序复杂,审批环节多。一般一个国外贷款项目从项目概念提出到签约实施再到资金到位,要经历省发改委、财政、环保、国土等部门多环节审批。四是还贷准备金机制尚不完善。目前,甘肃省县一级财政部门基本没有建立还贷准备金机制,有的市州虽设立了还贷准备金,但账户余额小,不能从根本上保证对外偿债,没有真正发挥还贷准备金的周转垫付和资金的滚动充实作用,财政还贷压

力很大,债务可持续性受到威胁。

作为西部落后省份,建设资金短缺是长期以来制约甘肃经济发展的主要瓶颈之一。尽管近些年财政收入增速明显,但仍停留在解决吃饭、弥补欠账、夯实基础阶段,用于发展建设的资金还很有限,国外贷款资金在弥补建设资金短缺、加强基础设施建设、改善生态环境、推动经济快速增长方面,已经成为不可忽视的重要补充力量。据测算,目前甘肃省外债负担率整体水平在20%左右,尚有一定的举债空间。因此,要抢抓中央在对外贷款投向上向中西部倾斜的机遇,适度扩大利用国外贷款的规模,同时加强管理,着力解决外贷管理中存在的问题,充分发挥外国贷款作用,促进经济社会科学发展。

(一)积极探索财政资金与国外贷款整合使用新途径。国外贷款资金性质与财政资金的最大区别在于其偿还性,探索二者结合使用的基本思路是:财政资金用于社会发展瓶颈环节,如基础设施建设、生态环境改善,贷款主要用于增强造血功能。简单的例子就是财政资金建羊圈,贷款资金买羊。用贷款资金替代部分财政资金,走滚动化发展的模式。在对外贷款资金服务公共财政核心职能方面,重点将国外贷款投向改善民生的行业和领域,将统借统还贷资金的社会效益放在首位,着力推进人民群众生产能力的改善和生活水平的提高。要挑选条件相对成熟的市州或行业,实施国外贷款和财政预算内资金整合使用项目试点。

(二)强化项目全过程管理,保证项目可持续发展。财政部门作为国外贷款业务的“窗口”部门,不仅要做好事中项目监督管理,而且要加大事前立项把关以及事后绩效评价的参与深度,注重提高国外贷款项目的质量和效益。要进一步强化外债的统计分析和风险预警工作,完善还贷准备金机制,建立健全监督约束机制,加强对贷款项目的追踪问效,强化项目绩效评价、加大对项目运营期间的支持力度,使项目竣工后发挥应有的经济社会效益,从而有能力按期偿付贷款本息,推动国外贷款业务步入“借得来、用得着、还得起”的良性循环。

(三)转变观念,服务于经济建设和社会发展大局。按照公共财政支出的要求,加强对贷款资金投向的指导,

根据不同项目类型区别对待。对统借统还的纯公益性贷款要强调社会效益第一,按照科学发展观的要求,着力推进“五个统筹”与“和谐社会”的建设;对统借自还的准公益性贷款,要在保证社会效益的前提下,更加注重经济效益;对自借自还竞争性项目则要注重增强社会经济造血功能。要坚持“发展抓项目”的工作思路,加快国外贷款向推

进以改善民生为重点的社会建设方面转移,加大在社会保障体系建设、统筹城乡经济发展、推动节能减排、加快城市化进程等方面的投入力度,真正使国外贷款融入到落实社会经济发展战略的重大事项当中去。

(作者单位:甘肃省财政厅)

责任编辑 冉 鹏

规范商业银行代理国库集中支付业务

■ 刘 虹

新疆维吾尔自治区自2003年启动财政国库集中支付改革,各商业银行作为自治区各级财政国库集中支付的代理银行,为自治区财政国库集中支付改革业务的顺利开展作出了很大的贡献。但在代理财政国库集中支付业务上还存在一些问题:

一是代理银行对预算单位违规行为缺乏应有的监督。按照相关规定,代理银行不得违规支付资金,对预算单位违反规定的支付行为有监督、劝导、举报责任。如个别预算单位在进行授权支付转账业务时,在用途栏内填写“转账”明显不符合会计规范化要求,但代理银行并未要求单位书写明确用途。这一方面是预算单位会计行为的错误,另一方面也说明代理银行对单位的支付行为未严格按照相关规定进行规范化管理。

二是代理银行存在岗位责任、业务规范不落实的情况。按照目前各商业银行规范化操作和安全管理的要求,相关业务岗位必须经常轮岗。在财政国库集中支付业务中,虽然各行都制定了相关岗位责任制度和业务规范流程,但在国库集中支付业务岗位轮岗后的实际业务操作过程中,还时常存在岗位责任不清、业务规范要求不落实的现象,甚至个别具体操作人员未经过必要的岗前培训,存在交接岗位制度不完善等问题。

三是代理银行未严格执行零余额账户对账制度的相关要求。按照现行办法的规定,代理银行应于次月前三个工作日内分别向财政部门、人民银行、预算单位报送上月的财政零余额账户月报及对账单和预算单位零余额对账单,核对账目。但各家代理银行基本没有按规定向人民银行报送月报并与人民银行对账,与预算单位的对账也并不完备。

四是存在零余额账户日终无法清零现象。部分代理银行在代理财政国库集中支付业务完成后,存在当日单位零余额账户无法清零的现象。这一方面是由于业务培训不到

位,岗位人员对退款业务不熟练或根本不了解,另一方面是由于个别代理银行违反规定先清算、后支付。

五是未严格按照规定填制《代理银行垫付资金计息明细表》。《自治区本级预算单位国库集中支付代理银行垫付资金计息管理暂行办法》下发后,代理银行对文件规定相关内容理解不到位,普遍存在未按要求填制《代理银行垫付资金计息明细表》的现象。

随着公务卡业务的推广、基本建设等专项资金实行集中支付,财政国库集中支付业务范围、资金规模都不断扩大,新的业务、新的情况都对代理银行提出了新的、更高的要求,因此,进一步规范商业银行财政国库集中支付业务行为已是迫在眉睫。

一是代理银行应制定合理、完善的系统内办理财政国库集中支付业务相关管理办法,并在工作中认真严格地落实,必须按规定及时将制定的系统内管理办法报财政部门 and 人民银行国库部门备案,并定期、不定期接受人民银行、财政有关部门对相关业务的检查和监督,及时纠正发现的问题。

二是进一步加强岗位责任制、业务规范流程的落实工作。代理银行必须严格按照规范化操作和安全管理的要求,进一步规范管理职能、代理业务职能和具体执行行为,加强内部岗位上岗培训和交接岗的责任落实及督促工作,强化内部财政国库集中支付业务的再培训、再提高工作,进一步规范财政国库集中支付业务流程、岗位职责管理工作。

三是规范财政国库集中支付业务的操作行为。代理银行必须严格按照规定时间及时、准确办理财政国库集中支付资金的支付和清算业务;零余额账户必须每日清零,不得违反规定向其他账户划拨资金;向国库申请划款金额不得超过实际支付金额;应提醒、监督预算单位不得违规向基本户划转资金,并有责任及时将相关情况报告财政部