

调整思路 推进外国政府贷款管理工作

■ 安徽省财政厅

多年来,安徽积极、合理、有效地利用外国政府贷款,对于弥补建设资金不足、提升技术装备层次、改善基础设施条件,更好地服务改革、服务发展、服务民生,作出了积极贡献。近几年,随着国际国内形势的发展变化,外国政府贷款环境日渐趋紧。面对不利形势,安徽省各级财政部门因势而变,积极调整工作思路,加大工作力度,加强项目管理,外国政府贷款使用管理工作保持了良好发展态势。

一、认真分析形势,及时调整工作思路

安徽省地处中部,承东启西,连接南北,毗邻苏、浙、沪、鲁等经济最为发达的沿海地区。在当前我国经济产业带逐步由沿海向内陆转移、国家实施中部崛起支持政策的大背景下,全省进入了加快发展、奋力崛起的重要时期,各项建设与事业发展资金需求量越来越大,利用外国政府贷款便成为安徽省引进外资的一条重要方式和渠道。但是,国际金融危机给西方国家经济以沉重打击,向其他国家包括我国提供的优惠贷款有所减少,同时随着我国国力的不断增

强,日本、荷兰等贷款大国相继停止向我国贷款,还有一些西方国家正在研究逐步取消的政策。在此形势下,安徽财政部门进一步分析了安徽在利用外国政府贷款方面具有的优势和有利条件。一是国家明确提出把国外优惠贷款资金向中西部倾斜,但西部地区财政承受能力弱,而安徽经济和财政实力相对较好,有能力承受更多的外国政府贷款;二是贷款国由过去主要推动产品出口,逐步向主要提供资金转变,单笔贷款金额大、期限长、支持领域宽,对于急需加大公共领域投入的安徽来说,符合其贷款投向;三是美国进出口银行贷款、葡萄牙政府贷款等新贷款渠道的开辟,一定程度上稳定了贷款来源;四是对人民币升值的预期(现在借入美元或欧元,将来可降低偿还成本),提高了项目单位利用国外优惠贷款的积极性。因此,安徽抓住机遇,趋利避害,继续多形式、多渠道地争取外国政府贷款。同时积极调整工作思路,明确提出了当前外国政府贷款使用管理工作要坚持“三个原则”的指导思想,即:一是坚持引用贷款“积极、合理、有效”的原则,处理好质与量的关系,实现三个转变,即从重数量向重质量、讲效益、

优化结构转变,从重增量向保规模存量、合理考虑增量转变,从重引进设备向主要引进技术、资金和先进管理模式转变;二是坚持公共财政“有所为、有所不为”的原则,在贷款的使用方向上处理好主与辅的关系,努力做到三个优先,即优先支持改善社会发展环境和人民群众生存生活条件的项目,优先支持教育、文化、广播电视事业,优先支持农业、林业及贫困地区发展等弱势领域的项目;三是坚持贷款管理“制度化、规范化、科学化”的原则,处理好贷款管理紧与松的关系,制订外国政府贷款项目年度计划和中长期规划,完善项目备选库,严格两级财政审查,加强项目后期监管,建立防范债务风险管理指标,着力规范外国政府贷款关键环节的管理。

二、优化投向结构,切实加大使用力度

安徽省利用外国政府贷款起步于1982年,到1999年底,实际利用金额仅4.6亿美元。进入21世纪以来十年间,全省新上外国政府贷款项目129个,累计贷款金额12.5亿美元(目前贷款余额8.23亿美元),

其中2005—2009年贷款金额7.68亿美元,年均1.54亿美元。

(一)加大宣传扩影响。信息不对称、社会知晓度低是制约利用外国政府贷款上规模的主要原因。安徽各级财政采取多种形式的宣传活动,着力扩大外国政府贷款的社会影响力,调动各方面申报项目的积极性。每年都要及时向各地和有关部门发布贷款信息,让他们及时掌握贷款动向,有针对性地申报贷款。特别是2008年9月,得知财政部与德国政府商定了6000万欧元扶持中小企业信贷合同、拟在全国选择三家地方商业银行进行试点的信息后,立即向分管省领导作了专题报告,并确定徽商银行为申报承贷银行。经过不懈努力,徽商银行获得了2000万欧元的贷款试点资格。以外国政府贷款管理工作移交财政部门管理10年为契机,专门编印了《安徽省利用外国政府贷款10年纪实》纪念册,向全省各有关方面广泛发放。

(二)调整投向保成功。为提高外国政府贷款项目成功率,安徽各级财政部门按照公共财政方向,结合国家宏观政策和地方经济社会发展需要,科学确定贷款投向,不断优化使用领域。近10年全省新上的129个贷款项目,涵盖了卫生、环境、农林、广电、教育、消防以及能源交通、城市建设等九大领域,除了个别为技术先进、发展前景好、还贷有保证的工业项目外,其余全部是环境治理、公共服务、城市设施和农林发展方面的项目。

(三)抓大促小保规模。自2000年以来10年间,全省年均利用外国政府贷款金额1.25亿美元,其中近5年年均1.54亿美元。在贷款形势趋紧的情况下,利用金额不降反升。

一方面,在申报项目上“抓大促小”。近几年新上了滁州等市环境综合治理、池州电厂节能减排、省林业厅三期林业防护林以及省立医院、安医附院、合肥一院新区医院等贷款金额较大的项目,同时,对县(区)申报小项目也积极给予指导和支持,促动了一大批小项目的上马。另一方面,在贷款地区上“抓大促小”。重点抓好合肥、安庆、淮南等主要城市的项目申报,带动其他市、县(区)的外贷工作。目前全省全部17个市和绝大部分县(市)均使用了外国政府贷款,其中贷款总额超过1亿美元的有3个市。

三、采取积极措施,不断规范项目管理

外国政府贷款项目管理一直是困扰财政部门的难点所在。经过多年来的不断探索实践和总结完善,安徽省逐步摸索出了一套符合地方实际的管理方法和手段。

(一)加强制度建设,以制度管理。几年来,在外国政府贷款的借、用、还等监督管理的各个环节,安徽出台了一系列的文件、制度和办法,为全省建立统一规范、管理严格、职责明确、运转高效的外国政府贷款管理机制,起到了重要作用。

(二)探索建立机制,以机制管理。在外国政府贷款的过程管理中,建立起了“三项机制”:一是项目审查评估机制。根据《安徽省外国政府贷款项目实行两级财政(财务)审查制度》,从2003年起,就要求各地和省直有关部门从项目立项开始,财政(财务)部门就必须介入项目前期审查,坚决杜绝不顾实际的随意审批和不负责任的财政担保。二是贷款监督管理机制。在项

目管理、资金管理和财务管理等方面,做到事前、事中、事后监督相结合,融监督管理于项目实施的全过程。每年都要组织人员,包括会同省财政监督局、从会计师事务所抽人等方式,对一些重点项目或地区进行实地监督检查,发现问题,及时纠正和处理。三是贷款偿还保证机制。在全国率先出台了《安徽省外国政府贷款偿债准备金管理实施细则》,按照规定,各级财政必须建立偿债准备金,项目单位按照还款进度和盈利能力每年上缴偿债准备金。目前,仅省级建立的外国政府贷款还贷准备金规模就达1.86亿元。

(三)严格绩效评价,以绩效管理。近两年来,财政部安排安徽省61个外国政府贷款项目实施绩效评价。省财政厅联合省财政投资评审中心对各市县财政局和项目单位进行培训,并抽调具有丰富实践经验的咨询工程师、注册会计师组成工作组,深入项目现场进行逐项核查、分析和评价。评价结果,全省61个项目中,评价等级为“优”和“良”的达52个,占项目总数的85%以上,实施效果总体较好。

(四)建立监测指标,以指标管理。研究建立了本省各市的地方政府外债指标监测体系,作为支持地方申报外国政府贷款项目、防范外债风险的重要参考依据。每年年初,各市财政局要向省财政厅报送上一年地方政府外债监测指标,并对当年地方政府外债监测指标进行深入分析。对没有按照要求报送地方政府外债监测指标的地方,将暂停对其新报项目的受理。2008年度,安徽省地方政府外债监测各项指标均处于安全状态。^①

责任编辑 刘慧娴