

如何加强政府外债的财政管理

○ 河北省财政厅副厅长 宁金彪

改革开放十几年来,我省间接利用、外资工作取得了较大进展,但从我省的政府外债及由政府提供担保的外债来看,目前在管理上还存在一些问题。一是管理分散,缺乏统一、规范的管理体制;二是一些项目前期准备工作不扎实、不充分,有些企业效益不佳,还款困难;三是汇率风险较大,企业难以承受;四是还款压力大,冲击了政府的财政预算。值得引起注意的是,这些政府外债目前已进入还款期,由于这些外债中的很大一部分是由政府有关部门对外提供的担保,财政部门没有参与或知之很少。一旦项目单位还不了款,原来的主管部门、主办部门也无能为力,最后不得不将矛盾交给政府。如果政府被迫先行垫付或采取扣留下级财力的做法,这无疑给各级财政预算的正常执行造成了压力和冲击,以致影响了经济、社会事业的正常发展。1996年,我省仅省级财政垫付的到期外债就达2.82亿元,市县财政也有程度不同的垫付。这仅仅是到1995年底的拖欠数。到目前又有1996年和1997年上半年的欠款约7497万元。这一现实告诉我们:借用外债必须要有效益,必须强化项目单位的偿债意识;政府有关部门担保的外债由于种种原因还不上时,实际上最终要由财政负责偿还。

对于这一点,一些同志在思想上并未引起重视,甚至采取漠然或推诿的态度。我们认为,财政作为世行贷款的窗口,作为政府资金的主管部门,是政府的债权债务代表人,想放弃政府外债的还款或垫款责任,想回避或躲开这一问题,是不现实、不可能的。现在已不是你不想管、愿不愿管的问题,而是为了维护

对外信誉,为了利用更多的外资,为了经济社会发展的大局,必须管、必须干的问题。因此,各级财政部门必须真正负起自己的责任,树立强烈的责任意识和参与意识。不仅要主动介入项目前期的构思、准备和论证工作,为政府当好参谋,更要加强对项目单位执行过程中的财政财务管理。要积极采取有效的管理措施和办法,提高资金的使用效益,保证按期还款。下面,我从加强政府外债财政财务管理的角度谈几点想法:

一、明确政府外债投向,实行外债分类管理。政府外债在一定程度上体现着政府行为,政府外债的投向要符合全省经济发展规划,实行分类管理。即对文教卫生等社会事业型支出项目,其配套、还贷与相关事业费相结合,纳入政府预算管理。对基础设施和开发型项目,由项目本身收益偿还贷款。对一般性工业型项目,由于受市场变化影响大,尽可能少用或不用政府贷款,最好用商业贷款或与外商直接合资。对未经财政转贷的世行贷款、政府贷款确实需要财政担保的,由各有关部门审核同意并报省政府批准后,由省政府授权省财政一家对外出具担保,项目所在市财政为省财政出具反担保。市财政必须把担保做实,在向省政府提出担保申请的同时,要附有项目可研报告、企业近三年的财务报表和财政部门的项目评估报告、项目单位配套及还贷资金承诺函以及企业内部财务管理制度等。

二、建立对借用政府外债企业的内外双重管理机制,确保贷款的使用和偿还。在外部管理方面:一是建立外债企业档案,详细记录企业借用外债情况,分

别按借债性质和还贷期限不同划分责任。二是在国家政策允许的范围内外债企业在税收、支出、周转金、财务等方面尽可能予以倾斜。三是尽可能快和尽可能多地为外债企业提供国际金融市场动态情况,有计划地培养企业管理人员,帮助企业掌握防范和减少外债风险的手段。四是逐渐规范外债企业的帐户管理,明确外债企业主办行,为财务监控奠定基础。在内部管理方面:一是实行法人负责制,企业法人是借款和还款的主体,为增强企业的还贷意识,可将项目效益的好坏、贷款的偿还与单位主要领导的利益挂钩,如实行工资、财产风险抵押等;二是对于经济效益型项目,企业首先要将税后利润、固定资产折旧等存入还贷准备金专户,该专户由同级财政管理或监管;三是对经营不善、严重亏损的企业,要采取转产、停产、出租或拍卖等形式,优先保证偿还外债。同时,当外债企业无力还贷时,可考虑用其主管部门或引进外债的管理部门的专项资金或事业费予以垫付。

三、各级财政要积极参与项目的前期准备工作。在政府外债项目前期论证时,财政部门要参与对项目规模、区域、建设内容、管理模式、配套及还贷资金来源论证和把关,从社会、经济、技术和财务等方面进行充分分析。既要项目自身的效益,又要看项目区的管理能力和还债信誉。要定出若干项标准条件进行评选,合理确定项目区、项目单位和项目内容。对既没有社会效益,经济效益又差的项目,坚决不能上;对过去长期拖欠外债的地方或单位,在欠款还清之前,严格控制再上新的外债项目;对社会效益

影响县级财力的 六大因素不容忽视

○ 刘德学 许登峰

实行分税制体制,提高了各级财政增收的积极性,但由于各项管理没有跟上,地方财政收入的增长,仍然受到多种因素的制约。笔者通过深入调查,发现有六种主观因素制约了县(市)级有效财力的增长,应引起高度重视。

1. 代征“走形”,收入流失。表现在一些农村税收如屠宰税、农业特产税等的代征代管上,由于村(组)代征员法规意识淡薄,加之财税部门没有严格按政策对代征行为实行有效监督,造成一些代征代管行为“走样变形”,以致出现将税收任务平均分摊到村、组、户的现象。不仅群众反响强烈,而且征管漏洞较大。此外,代征中层层支付的手续费、劳务费以及提成费等费用数额较大,导致税收入库数大大低于实征数。

2. 偷梁换柱,转换类型。因受部门利益的驱使,有些部门想方设法挤压应

解财政收入。如有的国税、地税部门为了多得提成,将企业所得税、营业税、增值税等税项作罚没收入、其他收入等入库,争取作列收列支,造成县(市)级有效财力减少。

3. 行政干预减免,前收后返。目前,在税收减免问题上,行政干预减免现象较为普遍。如有的地方将企业应交所得税和其他税收,先以税务开票作收,后要财政开票列支,全额返还给企业,造成财政收入名不符实。

4. 违规操作,擅自提退。财政部、国家税务总局《关于取消集贸市场税收分成问题的通知》规定:“从1995年1月1日起,取消城乡集贸市场税收分成,所征税收全部缴入国库。”但是,一些地方仍然我行我素不按规定执行。

5. 帐户繁多,入库困难。征收机关多头设收入过渡户,税款长期游离于专

业银行、信用社、储蓄所之间,人为地增加了预算收入入库的难度,间接和直接的损失较大。与此同时,专业银行压库的隐患没有彻底根除,对县(市)财力也有较大影响。

6. 资金沉淀,负重垫还。近几年来,由于种种因素,财政信用资金回收日渐困难,沉淀较多。但是,地方财政部门为保住对上级主管部门的信誉,不得不用地方财力代企业垫还上级借款,从而,增加了地方财政资金调度困难。

针对上述问题,笔者认为,今后应加强财税法规宣传,进一步利用广播、报刊、电视台等新闻媒体进行广泛而又持久的税法宣传,使各级干部和广大群众增强税法观念,形成自觉纳税、自觉护税的意识;广大财税干部要严格按照税法法规的规定,依法理财、依法收税、依法治税,要带头执行各项财经法规,敢于同各种违反税法行为作斗争;各级党委政府和纪检监督部门要加强对财税部门的监督和管理,对执法犯法行为要坚决予以查处。

此外,还要加强配合,搞好协作。各级金融部门要自觉服从国家利益,配合财政部门搞好税款的管理,对将税款私存的行为要坚决制止;对为税款私存提供方便或截留税款的银行,人民银行和纪检监察机关要从严从重查处,以保证国家税款及时入库。

(责任编辑 王旭)

型项目,要根据部门配套和财政的承受能力来确定;对负债率已经很高的地方和单位,借用外债更要十分慎重,防止出现债务危机。通过以上措施,真正解决好一些项目“先天”不足的问题,使政府外债项目有一个良好的基础。

四、认真组织项目实施和管理,最大限度地发挥政府外债的效益。目前,我们既要强调更多地引进外资,也要强调更好、更有效地利用外资,不能签了约就认为万事大吉,引进了项目就是大功告成。还要抓实施,重实效,看结果。

在项目实施中要注意处理好以下问题:一是严格按转贷协议和评估报告建设和管理项目,未经贷款方和主管部门同意,不得擅自变动项目内容;二是在上级部门组织物资设备招标采购时,要首先征求项目市县及项目单位的意见,经其同意后,再组织招标采购;三是本着确实需要的原则,严格控制用贷款安排出国培训和考察,严格控制盖办公楼、购买小汽车及高档办公用品。

五、要认真研究政府外债的风险管理问题,最大限度地减少外债风险。财

政部门要配备专人研究这一问题,真正为政府服务,为项目单位服务,要研究借用哪一种外汇更为有利,与本地出口创汇币种相一致,避免外汇兑换损失;要使外债专用帐户的资金数额保持在合理水平,避免帐户资金过多造成利息损失和承担不必要的汇率风险;招标采购要研究国际市场和贸易规律,选择好时机,降低采购价格和采购费用;要选择好还贷时机,在汇率有利时,可提前筹集资金偿还外债,减少还贷压力等等。

(责任编辑 张沁)