

以绩效为突破口 加强地方政府专项债管理

成 丹

作为地方政府重要的融资方式,地方政府专项债券是近年来中央财政和金融领域的创新之举。自2015年开始发行以来,地方政府专项债券规模迅速扩大,2020年余额达到12.9万亿,是2015年的2倍多。随着我国专项债发行进度和资金拨付步调不断加快,地方政府专项债的地位越来越重要,在增加有效投资、优化经济结构、稳定总需求、推动经济持续健康发展方面发挥了积极作用。

近年来,财政部大力推进地方专项债券管理改革,当前已形成覆盖限额管理、债券管理、预算管理、风险管理、信息公开、监督问责等环节的“闭环”管理制度体系。总体来看,专项债券管理成效明显,风险总体可控,但一些地区部分专项债项目仍存在安排不合理、偿债机制不健全、风险防控意识弱、支出进度慢、资金使用效益不高等问题,削弱了专项债逆周期调节作用,也增加了财政风险。在前门越来越大的情况下,提高资金使用效益、有效防范风险,成为当前地方专项债管理中关键而迫切的现实问题。

绩效管理是加强地方政府专项债管理的重要突破口,是解决地方政府债务管理问题的有效措施。一是重视债务资金的绩效目标,可以解决地方政府重举债、轻偿还问题。二是通过实施事前、事中和事后的地方政府债务绩效管理,可以从源头、过程和结果各个环节进行绩效监控,解决地方政府债务资金使用效率不高问题。三是通过有效实施债务评价,能够及时纠偏,一定程度上约束地方政府债务的过度扩张。

2018年财政部发文明确提出建立健全地方政府债务资金绩效管理机制后,以山东为代表的部分省份已开展专项债券资金绩效评价工作探索。地方实践中开展的政府债务绩效评价,有的主要是对债务管理工作的考核,有的是具体债务项目的绩效评价,而专项债周期长、环节多,对其进行精准科学的绩效管理尚面临多重挑战。如建设怎样的评价指标体系以精准对应项目?对多资金来源的拼盘项目,如何评价财政资金作用?如何平衡项目建设的跨年度性与财政绩效评价的年度性?为此建议,建立分行业、分领域、分层级的专项债项目绩效评价体系进行绩效评价,在归纳总结涵盖一般性评价指标基础上,建成不同区域、不同项目、不同时间可比的绩效目标和指标库;针对多主体来源项目可区别政府和项目实施单位,设立两套指标分别考量地方政府的专项债管理能力和项目实施单位的专项债使用绩效和运行效果;加强专项债券信息平台建设,推进项目信息精细化、透明化,提升平台的数据统计分析、绩效信息可视化能力,为平衡绩效评价年度性和项目建设跨年度性提供技术支撑。