

注册会计师在地方政府融资平台公司 审计中应关注的问题

宋晓敏 田 原

2009年年初,中国人民银行与中国银行业监督管理委员会联合发布《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》(银发[2009]92号),提出“支持有条件的地方政府组建投融资平台,发行企业债、中期票据等融资工具,拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道”,2010年6月《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》(国发[2010]19号)发布,在不到两年的时间里,国家对地方政府融资平台公司政策经历了从肯定和鼓励到全面清理整顿,这期间有不少注册会计师和会计师事务所参与了对地方政府融资平台公司的审计工作。但就目前审计情况来看,注册会计师对地方政府融资平台进行的审计,更多的是停留在程序层面,缺乏对平台公司还款能力、持续经营能力等的实质性审计。为减少审计风险,笔者认为注册会计师在审计过程中应关注以下问题:

一、融资平台公司基本情况

国发[2010]19号文指出,地方政府融资平台公司是指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立,承担政府投资项目融资功能,并拥有独立法人资格的经济实体,包括不同类型的城市建设投资公司、城建开发公司、城建资产经营公司等。地方政府融资平台公司的发展与特定的经济环境有关,2008年金融危机前,各地地方政府纷纷成立融资平台公司,以此作为向银行进行融资的载体,金融危机爆发后,为应对危机,国家实行了积极的财政政策和适度宽松的货币政策,加大基础设施等行业投资规模,融资平台公司成为地方政府弥补项目投资配套资金缺口的主渠道,在此背景下,地方政府融资平台公司数量迅猛增长、融资规模快速膨胀。与此同时,融资平台公司运作不够规范、偿债风险日益加大等一系列问题相继暴露,引起监管部门的高度重视,为此国发[2010]19号文要求对地方政府融资平台公司进行核实清理,2010年7月30日,财政部、发改委、人民银行、银监会四部门联合下发《关于贯彻〈国务院关

于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知〉相关事项的通知》(财预[2010]412号),要求对地方政府融资平台公司债务“逐包打开、逐笔核对、重新评估”。为此,注册会计师在审计时,应了解该融资平台公司的性质及类型,并根据不同融资平台公司的特点以及业务性质,制定出相应的审计策略,降低审计风险。

二、融资平台公司治理结构问题

良好的公司治理结构有助于降低融资平台公司经营风险。目前各级地方政府融资平台公司都是由当地地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立的,公司管理层和治理层也基本都是由政府部门直接委派。审计中发现,有的融资平台公司管理人员还同时在政府部门任职,这就造成融资平台公司在日常经营过程中带有浓重的政府行政色彩,公司经营决策可能受政府行政干预,形成政企不分、事企不分,不能真正实现市场化运作,这就增加了融资平台公司发生重大错报的风险。为此,注册会计师在风险评估阶段应充分关注融资平台公司法人治理结构问题以及由此引发的内部控制和风险管控方面的问题,合理评估可能存在的重大错报风险。

三、融资平台公司注册资本问题

融资平台公司在成立初期普遍存在公司设立手续不完善、出资不实,特别是以非货币资产出资存在问题较多。主要包括:注入融资平台公司的土地资产手续不完善、土地资产入账评估价值偏离基准地价幅度较大,以流动资金或搭桥贷款作为公司注册资本,以股东借款的形式作为平台公司注册资本,公司成立后再以各种名义抽回。通常情况下,注册会计师在实质性程序阶段不太关注注册资本审计情况,但在对融资平台公司审计时,注册会计师应进行重点关注。在实施实质性程序时,应通过查阅平台公司设立批文、公司章程、验资报告以及股东大会、董事会会议记录中有关注册资本的

规定,检查注册资本增减变动的原因,查阅其是否与董事会纪要、补充合同、协议及其他有关法律性文件的规定一致,检查其会计处理是否正确,注意出资是否真实、有无抽资或变相抽资的情况,如有,应取证核实,作恰当处理。

四、融资平台公司债务问题

地方政府投融资平台公司成立的目的就是为地方政府基础设施的投资建设融资,其债务问题必然成为监管部门和社会公众关注的焦点。审计中发现,一些地方政府融资平台公司在债务方面主要存在以下问题:

第一,借款主体与使用者不一致。通常是由融资平台公司作为借款主体与银行签订借款合同,但借款的实际使用者是项目建设单位,融资平台公司再与项目建设单位签订资金使用合同,由融资平台公司从银行提款按照合同转项目建设单位使用,借款的实际使用以及项目的最终受益都不属于融资平台公司,导致承贷主体与资金使用主体不一致,加之多数融资平台公司对项目建设和资金使用不实施有效的监管,极易形成资金使用风险。

第二,挪用项目借款。有的融资平台公司在向银行提款后,不按借款合同约定用途使用项目借款,而是将项目借款用于补充融资平台公司流动资金或挪到其他项目使用。还有,有的融资平台公司不按项目建设进度提款,造成资金闲置。

第三,借款抵押担保不规范。目前融资平台公司项目借款担保方式主要包括信用借款、资产抵押借款。对于信用借款,通常由人大通过决议将偿债纳入预算,财政部门出具承诺函,或者由财政部门单独出具还款承诺函,这种以财政收入对项目借款进行担保的做法,违反了《担保法》中“国家机

关不得为保证人”的有关规定,严格地说在法律上是无效的。另外,地方政府财政是否具有与借款额度相适应的偿债能力,也是一个未知数,因此这种担保更多的是一种理论意义上的担保,最终的还款责任有可能还在融资平台公司。

第四,偿债能力问题。地方政府融资平台公司承担的大部分是政府公益性投资项目或准公益性投资项目,项目本身不产生收益或自身收益不足以偿还全部借款本息,偿还银行借款主要依靠地方财政实力,这为借款本息偿还带来不确定性。在审计过程中,注册会计师应区别不同情况对待,对经营性项目要审查经营现金流情况、融资能力等;对公益性项目和准公益性项目,由政府全额或差额偿还贷款本息,审查政府承诺安排还款的财政性资金来源可靠性。

上述问题都会给平台公司的经营带来重大的不确定性,甚至有可能给公司未来的持续经营能力造成影响,注册会计师在审计过程中应引起足够的关注。

五、融资平台公司收益确认问题

融资平台公司经营的项目多数属于政府公益性或准公益性项目,决定了其项目投资回报率较低、投资回收周期较长,但一些融资平台公司为了向银行取得贷款或满足发行债券融资条件等目的,往往采取虚构收入、提前确认收入、少计折旧、少计费用等手段人为调节收益。对此,注册会计师在实施相关审计程序时,应保持应有的职业怀疑态度,对发现的问题及时与相关部门和人员沟通,以免形成审计风险。■

(作者单位:山西中天紫星会计师事务所
中国电子信息产业发展研究院产业政策研究所)

责任编辑 武献杰

● 简讯

海峡论坛之两岸会计论坛在厦门举行

第三届海峡论坛于近日在厦门开幕,财政部副部长王军出席论坛大会,并在首次举办的海峡论坛之两岸会计论坛上发表主旨演讲。

王军首先对厦门市在建设“对台会计合作与交流基地”上所取得的成绩给予充分肯定,他指出,“对台会计合作与交流基地”已成为两岸会计交流与合作的重要桥梁和纽带,这对于两岸会计合作与交流进一步常态化、机制化、便利化发展具有重要意义。王军说,为应对金融危机后国际会计格局的最新变化,大陆正密切跟踪国际经济会计形势的变化,积极提高新兴经济体对国际财务报告准则制定的参与度,全方位参与国际准则的修改与制定,积极稳妥地推进大陆企业会计准则持续趋同。

对进一步深化两岸会计合作与交流,王军在论坛上提出了四点建议:第一,谋划长远,做好做实会计服务两岸经济发展的大文章;第二,共享经验,共同推动两岸会计准则趋同事业;第三,拓宽领域,协力提升两岸经济和企业竞争力;第四,以人为本,全面推进两岸会计人员的交流与共融。

两岸会计论坛首次成为海峡论坛的子论坛,并成为五项主办配套活动之一。论坛由财政部会计司司长杨敏主持,来自大陆16个省市财政厅局、厦门国家会计学院、厦门大学、大陆有关方面的专家教授以及台湾财务会计准则委员会、台湾大学、台湾政治大学等200多名代表参加了此次两岸会计论坛。

(本刊记者)