

中小企业融资担保公司专项审计调查案例研究

丁苏蕾

南京审计大学政府审计学院 江苏南京 211815

摘要:为解决中小企业融资难的问题,国家推动建立国有融资担保公司。近年来,多地审计机关开展了中小企业融资担保公司专项审计调查但收效甚微。本文拟从政府审计的视角,对J省中小企业融资担保公司专项审计调查进行案例剖析,分析该项审计调查的不足,结合国务院、审计署相关文件的要求(国发[2014]48号、审政研发[2016]61号),提出中小企业融资担保公司专项审计调查需要明确目标、发现普遍性苗头性问题、聚焦国家政策执行情况等优化建议。

关键词:融资担保公司;专项审计调查;案例研究

引言

据调查,中小企业年营业收入占全部企业年营业收入的62.8%。^①可见,中小企业在国民经济中占据重要地位,但是中小企业融资难始终是困扰其发展的一大问题。对此,国家给予高度重视,在全国各地推动建立国有融资担保公司。2020年3月,财政部出台的《关于充分发挥政府性融资担保作用为小微企业和“三农”主体融资增信的通知》(财金〔2020〕19号),强调融资担保公司应积极为中小企业增信。在《关于加强金融服务民营企业的若干意见》中明确提出:政府出资的融资担保公司应不以盈利为目的。但目前,融资担保公司在服务中小企业的过程中仍未达到预想的效果。多地审计机关也针对当地融资担保公司进行专项审计调查,但专项审计调查的成效并不显著,需对该专项审计调查提出优化建议。因此本文以中小企业融资担保公司专项审计调查为研究对象并提出优化建议,以期提高该专项审计调查的效率与效果。

一、J省中小企业融资担保公司专项审计调查的案例研究

(一)项目基本情况及背景

政策性融资担保公司是为实现国家政策性目标、积极为中小企业增信而由政府出资建立的融资担保公司。J省审计厅2022年计划对省内26家政策性中小企业融资担保公司开展专项审计调查,以发现融资担保公司在服务中小企业的过程中出现的问题并加以解决。本次专项审计调查由J省审计厅牵头,省内各市级审计局派出审计

小组现场审计。

(二)确立审计项目目标

审计目标可以分为总体目标与具体目标。总体目标是审计活动要实现的最终目标,包括真实性、合法性、效益性。具体目标是总体目标的实现形式,项目目标又是具体目标在具体审计项目中的体现。本次专项审计调查的项目目标设立为:真实性,审查融资担保公司的各项财务信息与非财务信息是否真实;内控有效性,关注融资担保公司的内部管理制度是否完善、审批流程是否合规等;合规性,关注融资担保公司对国家政策的执行情况;安全性,揭示潜在风险,防范系统性金融风险的发生。

(三)明确审计对象与审计方法

J省审计厅在全省205家融资担保公司中通过判断抽样选取26家政策性融资担保公司作为样本,样本累计注册资本总额为58.47亿元,占全省政策性融资担保公司注册资本总额的55.27%。由各样本的同级审计机关采用现场审计的方式开展专项审计调查,并选取问题较为突出的相关中小企业进行实地走访。在整个专项审计调查中主要采取检查、观察、询问、分析、重新执行、问卷调查、实地走访等审计方法。

(四)实施审计程序,获取审计证据

1.调查中小企业融资担保公司对国家政策的执行情况
首先,审计人员通过审查已执行的融资担保业务的服务对象是否是面临融资困境的中小微企业,执行的融资担保业务是否在国家规定的三类业务之内,追踪资金的流向是否用于中小企业发展建设,检查是否按照国家

要求降低中小企业的担保费率，中小企业的担保费率是否始终不超过1.5%来初步判断融资担保公司对国家政策的执行情况。其次，审计人员深入至贷前调查、评审委员会集体决议中，通过审查每一个流程的文字记录、会议记录、报告，判断该融资担保业务是否以解决中小企业融资难的困境为出发点，针对个别困难企业是否做到了减税降费、适度降低担保标准，针对不予提供担保的中小企业担保公司员工有无为中小企业提供未来发展建议。最后，审计人员将对融资担保的审计调查延伸到被担保的中小企业上，关注该融资担保业务产生的绩效，审计人员通过比较获得融资前后中小企业的资金周转速度、主营业务收入等来判断该融资是否达成了国家政策中要求的“增强中小企业活力”。

2. 调查融资担保公司的内部管理制度是否完善

首先，审计人员审查内部管理制度建立健全和执行情况。是否建立健全包括贷前调查、风险控制、项目评审、担保后管理、抵押物评估及后续管理、代偿责任追偿等流程的制度、是否按照制度要求严格执行。在项目评审制度上，审计人员着重关注项目审批的客观性，审查融资担保公司对于项目审批是否有明确的、可量化的标准；项目审批过程中审批人员的主观经验占比是否过高。其次，审查抵押物。抵押物的价值评估是否恰当，是否要求被担保公司提供有法律效力的抵押物评估报告；是否及时为抵押物进行登记；抵押物后续管理是否妥善；是否考虑到了抵押物的变现能力、折旧进度。再次，审查未能按期还款的替代措施是否充分。未还款公司是否有可执行财产；何种情况下需要采取法律强制措施；催收欠款管理是否到位。最后，审查融资担保公司对非常规事项发生时的应对措施，例如，发现重大风险，是否立刻采取措施消除隐患并向有关监督部门报告；大额资金支付是否召开董事会。

3. 调查中小企业融资担保公司的风险控制、潜在风险情况

首先，审计人员审查融资担保公司风险控制的整体情况，包括风险控制制度是否覆盖了融资担保业务的全过程；针对每一种风险是否制定了精确的风险考核指标；风险控制是由全公司参与还是仅由风险控制部门实施。其次，审计人员针对特定的风险分别进行审查。针对经营风险，审计人员重点关注项目审批过程中的风险控制环节。审计人员审查贷前审查的范围是否全面、合理；审查复核工作是否只是流于形式；审查风险评估是

否比贷前审查的风险提示挖掘的程度更深、范围更广等。针对财务风险，审计人员审查融资担保公司是否按照规定以当年保费收入的50%提取未到期责任准备金，以不低于当年年末担保责任余额1%的比例提取担保赔偿准备金；审查应收保费是否长期挂账，流动性风险是否受到影响；审查抵押物的价值是否稳定，如果抵押物价值大幅下降是否会显著影响当期利润等。审计人员将该公司的风险控制情况与26家融资担保公司整体风险进行宏观分析，判断该公司是否存在影响整个金融系统的风险。

(五) 审计发现的问题及原因分析

J省中小企业融资担保公司专项审计调查主要发现三个问题（表2.1），本文从制度规章、风险分担、中小企业自身等方面对发现的问题进行原因分析，分析如下：

表 2.1 审计发现的问题

审计发现的问题	政策落实方面	政策性担保职能弱化
	操作方面	担保规模较小，信用杠杆作用发挥不充分 政策性担保公司变相增加中小企业融资担保成本

1. “政策性担保职能弱化”的原因分析

一方面，县域政策性融资担保公司对国家政策的重视程度不足，导致其担保职能弱化。另一方面，县级人民政府为县域国有融资担保公司提供的注册资本较少，导致县域融资担保公司为实现长远发展不愿为中小企业增信。

2. “担保规模较小，信用杠杆作用发挥不充分”的原因分析

《融资担保公司监督管理条例》指出融资担保公司的注册资金与担保规模需匹配。许多融资担保公司注册资金不足导致总体担保规模较小。很多中小企业的管理人员缺乏相关战略知识，很难将资金用在撬动高额回报的杠杆点上，导致信用杠杆发挥不充分。

3. “政策性担保公司变相增加中小企业融资担保成本”的原因分析

银行风险控制措施会要求担保公司在承保时缴纳担保金额的10%~15%作为风险保证金。但在实际执行中存在风险保证金由融资担保公司转嫁给中小企业的情形，变相增加了中小企业的融资担保成本。

(六) 提出整改建议

1. 加强监督，落实国家政策

审计机关建议相关政府加大对融资担保公司履行国

家政策的监督情况,包括监督融资担保公司的业务对象是否多为中小企业、对中小企业的担保费率是否始终保持在1.5%以下等。对国家政策落实不到位的问题也得到了省委、省政府的高度重视,各级地方政府组织专人监督融资担保公司落实国家政策的情况并及时向地方政府报告,地方政府定期汇总监督情况提交省政府。

2. 全省参与,规划未来发展

审计机关建议相关部门出台关于中小企业融资担保公司运行和发展的规范性文件,让全省参与至规划融资担保公司未来发展之中。依照指示,省工信厅、金融办联合制定了《关于促进融资担保行业加快发展的实施意见》等4个规范性文件。这些文件站在前瞻性视角,既紧抓融资担保公司的规范运营又寻求融资担保公司的创新发展。

3. 精准服务,细化整改措施

审计机关建议要精准解决融资担保公司遇到的问题并制定一系列细化整改措施。包括,建议省政府全面推进银担合作,将风险合理分配至政府、银行、担保公司,解决担保公司承担绝大部分风险的情况;建议融资担保公司创新业务品种,支持中小企业依据自身优势,开展知识产权、林权等多种抵(质)押担保业务;建议省市级担保公司在县域开设分支机构、县域融资担保公司整合重组以提升县域融资担保公司的整体实力。

二、中小企业融资担保公司专项审计调查尚存不足

(一) 专项审计调查的调查面受限,整改对象的覆盖面不够广

J省共有205家融资担保公司,但受审计资源不足的影响,审计人员仅选取了26家政策性融资担保公司进行审计调查,调查面受限。专项审计调查的一大特点就是调查对象具有广泛性,需要对一类群体进行调查来获得普遍性的结论。调查面不够广泛会削弱专项审计调查的结果。况且,在本次审计调查中发现的问题既与融资担保公司有关也与中小企业相关。但在提出整改建议时,审计人员仅针对政策性融资担保公司提出建议,忽略了中小企业也需要整改,这样无法解决专项审计调查中发现的所有问题。

(二) 原因分析尚未从机制、体制、制度层面进行分析

刘家义审计长向第十一届全国人大常委会报告审计工作时曾表示,审计工作要“注重从体制、机制和制度层面揭示问题、分析原因、提出建议”。在本次专项审

计调查中,审计人员针对现存的问题只从制度规章、风险分担、中小企业自身等方面进行原因分析,未从机制、体制、制度层面进行分析。缺乏宏观视角的分析容易使原因分析停留在特定的调查对象上,不易归纳到共性原因上。

(三) 审计调查成果利用率低

本次专项审计调查得到的信息全部局限在J省省内,没有向更高一级审计机关汇报,没有与其他地区审计机关交流信息,对审计成果的利用存在地域限制。本次专项审计调查没有进行后续跟踪审计,无法得知已发现的问题是否被解决,容易浪费专项审计调查的成果。从审计信息公开制度上看,我国审计法规定,除国家规定不得公开的情况外,审计机关可以向政府有关部门通报或向社会公布审计结果。在J省审计厅官网及J省政府政务网上均未查询到本次专项审计调查的公开信息,不利于社会详细了解审计成果,不利于发挥社会监督的作用。

三、中小企业融资担保公司专项审计调查的优化建议

(一) 明确中小企业融资担保公司专项审计调查的目标

审计目标是贯穿审计工作的主线,在一定程度上决定着审计质量的高低。《中华人民共和国国家审计准则》第六条指出审计机关的主要工作目标是通过监督被审计单位财政财务收支以及有关经济活动的真实性、合法性、效益性,保障国家经济和社会健康发展。在专项审计调查中,审计人员要在国家审计准则的规定上结合专项审计调查的定位,制定出不同于常规审计项目的审计目标。基于目前中小企业融资的现状以及国家政策指示,中小企业融资担保公司专项审计调查的目标可以设定为“检查融资担保公司对国家政策的执行情况”“关注融资担保公司的内部控制是否完善”“关注融资担保公司的风险控制情况”“揭示潜在风险”。审计组组长在开展专项审计调查前要向审计组成员明确专项审计调查要达成的目标,并让审计组成员明晰专项审计调查与常规审计项目的不同,尤其是专项审计调查需要发现普遍性苗头性问题,从机制、体制、制度层面分析原因。

(二) 发现普遍性、苗头性、潜在性问题

《国务院关于加强审计工作的意见》第一条指出审计工作要发现国家政策措施执行中存在的主要问题,发现经济社会运行中的突出矛盾和风险隐患。在专项审计调查中要落实上述要求,督促审计人员发现普遍性、苗头

性、潜在性问题是最有效的方法。普遍性问题涉及的问题主体范围广,若不加以解决可能会影响多个融资担保公司甚至阻碍整个融资担保行业的发展。而专项审计调查在调查范围上具有广泛性,可以跨区域、跨部门、跨行业进行调查,这一特点使得审计人员在调查时更有利于提炼出普遍性问题并对普遍性问题加以解决。苗头性、潜在性问题若不认真对待,极易随着时间发展演变成扰乱阻碍融资担保公司服务中小企业的常见性问题。对于苗头性、潜在性问题,审计人员要保持警觉,对苗头性、潜在性问题进行深入分析,找到具体原因并及时采取解决措施加以解决,把苗头性、潜在性问题扼杀在萌芽时期。

(三) 聚焦国家政策执行情况

国家政策是国家运行公共权力进行国家治理的重要工具和手段。如果相关部门不能贯彻落实国家政策,或者“上有政策,下有对策”,这不仅影响国家政策目标的实现,也损害了政府的公信力。国务院出台的《国务院关于加强审计工作的意见》中明确要求发挥审计促进国家重大决策部署落实的保障作用。国家政策的涉及面广,在单一审计项目中很难予以充分揭示,对其进行专项审计调查是最好的选择。因此,在进行专项审计调查时要聚焦国家政策的执行情况,加大国家政策的贯彻落实力度。在中小企业融资担保公司专项审计调查中,审计人员要通过对数据、资料和有关信息的对比和分析,审查政策性融资担保公司是否以服务中小企业为宗旨,商业性融资担保公司是否严格服从监督管理条例,评估国家政策执行情况、检查国家政策的执行效果。

(四) 以政策落实为重点,进行后续跟踪审计

审计署发布的《审计署关于适应新常态践行新理念更好地履行审计监督职责的意见》第三章第一条指出审计机关要持续组织对国家重大政策措施落实情况的跟踪审计。不论是为了推动中小企业融资担保公司贯彻落实国家政策,还是为了检验专项审计调查的效果,都需要对中小企业融资担保公司专项审计调查进行后续跟踪审计。当融资担保公司能贯彻落实好国家政策,中小企业

的融资困境也能在很大程度上得到解决。因此,在进行后续跟踪审计时,审计人员要以政策落实为重点。审计人员可以调查整改前后融资担保公司的业务对象、调查中小企业的担保费率来检查融资担保公司对国家政策的执行情况。审计人员可以通过查看政府针对融资担保公司出台的政策文件、查看相关会议的会议记录、检查政府对融资担保公司的监督情况来检查相关部门是否围绕审计建议作出了相应措施。

结语

中小企业融资担保公司专项审计调查在解决融资担保公司服务中小企业过程中遇到的问题起着关键作用。我们亟需提高该专项审计调查的效率效果以发现问题、解决问题。本文通过对J省中小企业融资担保公司专项审计调查的深入分析,提出了如明确审计调查目标、发现普遍性苗头性问题、聚焦国家政策执行情况、进行后续跟踪审计等针对性改进措施,以期提高审计质量,改善中小企业融资环境。

注释

①数据来源:第四次全国经济普查报告

参考文献

- [1]黄琦.小微企业融资的银担合作困局——河南省融资担保行业发展研究[J].金融理论与实践,2019(01):47-54.
- [2]刘家义主编.中国特色社会主义审计理论研究[M].北京:中国时代经济出版社,2013
- [3]审计署太原特派办理论研究会课题组.金融审计助力构建新发展格局[J].审计研究,2022(03):3-8.
- [4]许莉.国家审计维护金融安全的作用机理与制度创新[J].审计与经济研究,2010,25(05):19-26.
- [5]徐攀.复杂担保经济后果与作用路径研究[J].会计研究,2021(07):127-141