

地方政府融资平台公司资金集中管理探索

魏海军

(南通市国有资产监督管理委员会,江苏 南通 226600)

摘要:当前,地方政府融资平台公司面临市场化转型。提高资金管理水平可以为企业转型发展提供重要支撑。今年,市场上少数地方国企债券出现违约,这也给我们敲响了警钟。有鉴于此,本文分析了现阶段平台公司资金管理中存在的问题,借鉴国内大型企业集团的成功经验,提出在平台公司开展资金集中管理的模式和方法,以期平台公司资金管理精细化提供参考。

关键词:融资平台;资金集中管理;账户;融资;预算

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2020.33.111

地方政府融资平台是为弥补地方基础设施建设的资金短缺而设立,资金管理是平台的重要使命。从国内外大型企业集团的实际操作看,在资金管理领域,集中化是趋势。资金集中管理是指站在企业集团层面,对组织内外部的金融资源和资金运动过程进行统筹反映、分析、决策和调度的管理活动。通过组织架构设计和内部流程再造,并借助外部先进的管理信息系统,可以有效地控制资金运营风险,提高资金使用效率,从而助力平台公司的市场化转型。

1 背景

根据《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)给出的定义,地方政府融资平台公司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。

地方政府融资平台公司通过举债融资,为地方经济和社会发展

筹集资金,在加强基础设施建设等方面发挥了积极作用。同时,融资规模的过度膨胀也积聚了一定的风险,近期部分AAA级公司的债券违约,给各类市场主体敲响了警钟。从宏观上看,加强资金管理,一方面可以通过资金管控基础设施体系的搭建,帮助我们盯紧资金运动中的风险因子,提前做好风险评估、建立风险预案;另一方面,加强资金管理也能提高资金使用效率,降低财务费用,增加企业收益。

2 目前地方政府融资平台公司资金管理中存在的问题

2.1 对下属公司的管理松散

企业集团是以资本为联结纽带、以母子公司为主体、以集团章程为共同行为规范,由母公司、子公司、参股公司及其他成员企业或机构共同组成的企业法人联合体。地方政府融资平台公司的形成有其特殊性,剔除非持续经营企业后,成员企业主要分布在公用事业、基础设施建设等行业,部分平台公司还下辖一个或几个上市公司,

各企业之间缺少产业链上下游的联系,主要靠股权关系结合在一起,这种结合使得部分企业集团的本部对下属企业的管控力度不够,不能有效配置母子公司的金融资源,导致资金运动中的部分风险暴露。

2.2 账户管理

在账户管理方面,集团和成员单位在多家商业银行开户,账户数量多,资金分散。由于历史原因,部分下属企业的成立时间早于企业集团本部,过去的经营中形成了一些久悬户和不动户。这些账户的存在加大了资金运营的风险。同时,存量资金的分散存放,也使得存款收益降低、贷款规模增加。

2.3 融资管理

一是存在资金存量、资金需求存在不匹配、不均衡的现象。以地方政府的视角看,不同时期出资设立的各家平台公司,经过多次资源整合,形成不同的企业集团。一部分资金充足的企业公开招标遴选定期存款存放银行;另一部分资金短缺的企业,由于在商业银行获取的授信额度不足,不得不利用担保公司、小贷公司的融资产品,融资成本较高。各平台公司各自为政,存、贷款的利差,形成了现金的净流出,增加了整体融资成本。

二是平台企业的本部对外部融资的管理未能深入到下属公司。以某企业集团为例,其仅要求对一定限额以上的外部融资履行“三重一大”程序,经董事会讨论同意后方可执行。这种模式只关注大额资金使用,子企业可能采取化整为零的方式来应对,在事实上容易形成集团财务或资金管理部门放弃对子企业资金的日常监控和调配,进而导致部分子企业过度融资,同时另一部分子企业存款平均余额较高,形成“大河有水小河干”的现象,增加财务费用。

2.4 预算管理

预算管理能够加强对企业集团流动性的监控,提高抗风险能力,是融资管理的重要依托。实践中,部分平台公司存在“重融资、轻预算”的现象,一方面资金成本高企,一方面大量资金闲置。从预算管理角度来看,这些集团资金预算尚未形成完整的闭环,编制、执行、控制、考核等环节间存在断层,使得预算管理的效果不明显。

3 对策探索

3.1 以资金管理为抓手,加强对下属公司的管控

在资金集中管理模式的选择上,有结算中心、财务公司模式。结算中心模式类似企业的内部银行,企业集团总部结算中心除履行结算职能外,还是整个集团的投资中心和融资中心。财务公司是在我国特殊的金融监管环境下,形成的为集团成员单位提供财务管理服务的非银行性金融机构。财务公司具备独立法人地位,受集团本部和金融监管部门的双重管理,风险控制的环境较好。因为和其他成员单位同属集团的子公司,财务公司由于设立门槛较高,对于大部分还在探索市场化转型路径的融资平台公司而言,设立财务公司尚不够,更为现实的选择是通过设立结算中心积累资金管理经验。

3.2 开展账户清理,搭建集团内外部账户管理体系

上述三种资金集中管理模式,账户清理均是重要环节。对集团账户开展摸底调查,关注久悬户、不动户的情况,将不需使用的账户列入销户计划。集团本部结算中心对成员单位外部账户的开立使用制定统一的内部控制规范。成员单位开户时,向集团申请,集团审批同意后,方可办理开户手续。同时,为了控制账户使用数量,限定每个开户银行仅保留一个常用账户,并限定仅在最常使用的银行办理业务。结算中心还可通过商业银行提供的资金管理系统或接入银企直联,对成员单位账户资金流动情况进行实时监控,对异常流动情况保持关注。未来,随着大数据技术的运用,资金管理人员将更多地从出纳职能中解放出来,更多地运用系统实时数据进行分析,而不是长期处于录入或生产数据的过程中。

3.3 融资管理

结算中心设立专门负责融资管理的岗位,不仅要管理母公司的融资和银企关系,还要统筹管理集团内子企业的金融资源。在母子公司间,通过资金集中管理体系,将账户闲置资金在成员单位间调剂余缺,实现减少贷款规模,降低财务费用的目的。

笔者认为,属于同一地方政府出资的各平台公司虽然不一定属于同一企业集团,但也可以尝试在上级履行出资人职责的监管机构组织领导下,构建同级国资监管部门领导下的资金拆借体系。当然,目前这种探索受到相关法律的约束,只有银行性金融机构有发放贷款的职能,其他非银行机构间只能通过委托贷款形式进行操作。同时,这种互助机制如果内部控制不健全也容易造成风险积聚,实际操作中需要管理人员有相当的前瞻性和判断力,也需要借鉴银行或企业集团财务公司的管理模式,规范内部控制,防范各类风险。

加强融资管理,还要准确区分政府隐性债务和公司其他业务的债务,防止长短期资金错配产生流动性风险。

3.4 预算管理

通过账户管理和融资管理,理顺集团和成员单位的在资金管控上的权责关系后,还需要建立定期的资金滚动预算制度,了解成员单位的资金余量和未来资金需求。通过预算管理,力求提升成员单位的资金集中度。将预算管理、资金集中度情况与内部资金拆借利率挂钩。由于结算中心仅仅是一个内设机构,一定程度上减少了不必要的税费,同时,集团本部也要充分利用资金集中管理方面的税收优惠政策,减少资金调度的摩擦成本。

3.5 间隙资金管理

在一系列制度、流程搭建并顺利运转之后,间隙资金管理将顺利纳入资金管理的内控流程中,保证了间隙资金投资理财的科学决策和规范运作。当前,部分政府平台公司将沉淀资金用于基金投资,但收益率不确定,实际收益可能不及银行贷款利率。

最后,通过上述资金管理体的运行,资金管理部门可以为集团决策提供大量真实、可靠的数据,提高经营决策的科学性和效率性。

4 结束语

在当前经济转型、国家推行减税降费政策、地方财力紧张的大背景下,地方政府融资平台公司亟需开展资金集中管理,通过摸清底数、建立制度、规范流程、持续运转等形成稳健的资金管理基础设施。通过预算管理,加强地对成员单位的管控力度,进而畅通资金的内循环,改善存贷双高的不利情形,使集团和成员单位共享管理成效,从而助力市场化转型,更好地服务地方经济的高质量发展。

参考文献

- [1]史淑琴.论地方政府融资平台公司资金管理问题及对策[J].商讯,2020(27):79-80.
- [2]李军霞.论地方政府融资平台公司资金管理问题及对策[J].中国市场,2020(02):102-103.