

基于风险管理视角的 PPP 项目审计重点探讨

李欣

(中建七局投资有限公司 河南省郑州市 450000)

摘要:近年来,政府与社会资本合作形式得到了迅猛发展,在整个投融资体制改革中占据了极为重要的地位。从实践情况来看,这类新型的投资模式能够较快吸引社会资本,弥补政府在一般基础设施和公共服务方面投资的不足。诸多优势下,其还能推动供给侧结构迅速发展和提升。但随着项目的进一步推进,政府在确定审计对象方面没有给予足够的约束,审计机关很难站在政府的角度,去完成项目管理任务。基于此,本文将重点探讨如何在风险管理的视角下去审计 PPP 项目,以供相关人员进行参考,希望以此改善 PPP 项目审计中存在的弊端,使得政府审计部门能够顺利开展 PPP 项目。

关键词:风险管理; PPP 项目; 审计; 重点; 探讨

引言:

随着我国经济常态化发展,政府与社会资本合作形式得到了有效的推进,及时解决了政府在基础设施供给方面不足的问题,为社会经济的发展打造了新的产业形势,贡献了新的增长点。但在目前的发展中,PPP 项目整体的治理框架还不完善,政府无法以更系统的方式识别 PPP 项目中管理的风险性。所以为了使政府部门更好地打造成本效益完善,形式透明的责任体系,其必须对政府与社会合作形式中存在的风险进行识别和管理,并针对相关的情况提出相应的应对措施,以便 PPP 项目的运作和管理能够更符合经济发展要求。

一、PPP 项目风险识别

PPP 项目的风险识别主要包括了项目初始阶段的识别,项目准备阶段的识别,项目采购阶段的识别,项目执行阶段的识别以及项目移交方面的识别。由于项目内容众多,所以政府与社会合作形式的周期一般在 20 年至 30 年左右,项目执行的过程中需要大量的资金。再加上每个项目之间的关联复杂,项目在执行的全周期过程中会存在诸多风险。

1. 项目识别阶段

公共基础设施的需求是项目识别阶段的主要内容,此项目完美应用了政府与社会合作模式,具体的评估内容是基础设施的物所有值评价和财政承受能力。有了具体的数值之后,政府会参考财政支出条件对整个支出项目进行责任鉴定。但如果项目的识别阶段没有按照预期规定去开展物所有值评价和财政承受能力的验证,最终的执行项目就会存在大量的可行性风险。针对可行性风险,行业中也明确的规定,其可以细化为需求和政策风险。随着相关法律日益完善,PPP 项目中的很多内容会根据国家战略规划出现相应的改变,不过政策变化速度较快,部分更改的内容可能会出现与国家区域发展规划或政策方面符合程度不够的问题,此弊端出现后,PPP 项目管理就出现了严重的政策风险。而项目风险需求则来源于大众对基础设施的要求,地方政府为了改善业绩,会强行应用政府与社会合作形式模式,这种情况就导致项目出现了可行性风险。

2. 项目准备阶段 PPP 项目

在应用之前,政府作为出资代表需要和相关的机构签订合同,完成授权任务后,方可对项目方案进行设计。之后,政府还要发挥主导作用,对设计好的方案进行复批审核。从一般的设计要求来看,PPP 项目实施方案中要包括各类交易结构,尤其是投融资结构和回报机制一定要涵盖在内。实施机构还要对项目阐述进行说明,并规划绩效标准,以便风险能够有效分配。全部内容完成后,政府与社会合作模式内部就可以建立完善的合同体系和监管体系。但当前的方案设计并没有统一的规范要求,这就导致最终设定的方案正在设计风险。再加上政策的原因,设计阶段很容易产生政治风险。比如,政府在审批的过程中,可能会因为项目的复杂性延长审批时间,以

致项目延误,无法按照正常的时间开展 PPP 项目。抑或者,部分实施机构为了提高审批成功率,会过度关注利益输送渠道,致使项目设计或审批过程中出现贪污腐败的风险。

3. 项目采购阶段

项目采购阶段主要分为两个部分,第 1 个是招标阶段,第 2 个是合同签署阶段。招标阶段的内容并不复杂,政府只需对参选的公司进行技术考核和资金效验,选拔运营能力和经济实力最强的合作伙伴。不过部分参选公司为了提高成功率,可能会存在资料作假的问题,如果政府对竞标单位的审查不严格,就容易出现审查风险。签署阶段最容易出现合同和法律风险。PPP 项目不仅实行周期长,而且在实践的过程中,很可能会因为各类外部因素产生变数。这些变动如果脱离了实践情况,就会出现不现实性,增强了合同和法律风险。

4. 项目执行阶段

项目执行阶段涉及了融资、建造和运营的内容。政府在融资社会资本时,如果没有依照合同规定,对前期融资进行严格管控,那项目的可行性研究就会出现误差,银行会因为项目风险性问题,拒绝融资。或者,项目本身就不具备可融资性,投标人在项目的报价阶段并没有与金融机构进行有效协商,以致项目获得的资金不到位。

建造阶段的风险主要和项目的建设情况、完工风险、安全风险、不可抗力因素和政府违约风险有关。其中,完工风险就涵盖了政府违约风险、安全建设风险和不可抗力因素风险。例如项目在建设的过程中,工程项目资金落实不到位,工期延长,最终建设效果不符合预期目标,就会导致返工的情况发生。若此时工程设计中还存在漏洞,建设方案就要重新敲定。在不可抗力因素方面,工程项目的建材价格增长,建材供应不足也会导致工程无法按照预期目标竣工。违约风险涉及了政府与社会合作形式项目的可执行性。有些项目在建设时,会出现土地使用问题。地方政府要是没有实现曾允诺的优惠条件。民众就会因为政府的服务不到位,拒绝配合建设项目的执行,造成完工风险的出现。

安全风险则出现在施工期间,施工场地存在了众多不安全因素,施工人员如果没有按照施工标准就开展施工计划,其人身安全会受到威胁。不过此方面产生的波及范围较小,没有自然灾害带来的安全风险影响大。比如火灾、地震等危害,不仅会导致项目工程工期延长,还会损害工程的质量,严重影响政府布局。而项目执行阶段正是社会资本回笼的时期,当技术风险和管理风险没有得到有效抑制时,工程在开展期间将会出现严重的技术故障,直接影响项目的持续运转,造成亏损现象出现。

5. 项目移交阶段

项目移交阶段意味着工程周期已经到了最后的阶段,可以开展性能测试任务,以便工程项目的质量能够符合行业标准。但在此阶

段,政府要找到当地环境和工种需求的平衡点,否则项目会出现质量风险和环保风险。另外,完工项目进行成本核算时,执行阶段可能会出现工程成本管控不到位的问题,致使项目成本超过了预期范围,影响了最终收益。

二、PPP项目风险评估与应对措施

1.加快政府与社会合作项目中法律法规的制定

我国PPP项目中,制定的法规存在漏洞,无法形成稳定的法律环境,导致社会资本对PPP项目的信心不足。再者,当前政府与社会合作形式中大多数的规定都是以指导意见的形式存在,不具备法律效应,管控力度不足。针对此情况,政府必须制定严格的法律法规,促使其与社会资本的合作渐趋规范化,以便社会投资基金和政府购买服务行为能够得到合理约束。在社会资本设置时,政府还要设置准入标准,提高准入门槛。另外,与PPP项目相关的法律包含了《企业国有资产法》《合伙企业法》等条例。但这些条例并不能真正发挥作用,与之相关的规范性文件衔接度不够,很多内容甚至会出现冲突。因而政府要尽快建立完善的法律体系,通过增强惩罚力度的方法,将管控措施落实到位。当然,管控对象也要适当扩大,成立项目公司或社会资本无故出现违约问题,也有按照相关的条例进行处罚,这能有效抑制社会资本盲目操纵项目的行为。

2.成立专业化的PPP风险管理机构

PPP项目周期较长,运转时会出现各类不稳定的因素。如果政府没有提前防范这些因素带来的负面影响,整个项目的风险性就会大幅度提升。所以为了防止风险进一步扩大,政府可以聘请专业的风险顾问,让他们去对整个项目周期进行全面的审核和评估,明确风险点。而后,政府就能树立明确的责任体系,采用分担职责的方法,尽量将风险造成的损失控制在最小的范围内。除此以外,社会资本在注资时,出于对资金安全的考虑,他们不仅会对项目进行整体的风险评估,而且后期制定的定价也会和风险结果成正比关系:风险上涨,定价上涨,风险降低,定价降低。可政府要是没有聘请专业的风险顾问,其就很难从专业的角度去确定风险分担原则和回报机制。就算罗列了大致的框架,在具体实践时,采用的原则和机制会因为脱离实际很难发挥作用。

3.加强PPP项目全周期的管控

对政府与社会合作项目全周期的管控不能只依赖于政府,社会资本也要发挥作用,与政府相互配合。因为术业有专攻,政府和社会资本在项目中的管理内容有着明显的区分。两者只有各司其职,才能降低PPP项目全周期出现风险的概率。

3.1 加强对PPP相关人员的培训

风险关乎着PPP项目的存亡,因此政府和社会资本一定要深入研究风险,加强企业和员工对风险的了解,并定期开展培训活动。培训的内容主要分为三个部分:首先,相关人员需要接受理论培训,其只有了解PPP项目的工作原理,熟知运行模式,掌握操作流程,才能在脑海中构建完整的知识体系,提升自己对PPP项目的认知。其次,政府和社会资本需要通过合理的防范手段解决项目在全周期运转过程中暗藏的风险。最后,政府与社会合作形式涉及了各类专业知识内容,比如法律知识、财务管理知识和工程管理知识,为了使项目能够合理运转,政府和社会资本应在项目中引入专业人才,为PPP模式注入新的血液。

3.2 加强对PPP各环节的控制

PPP项目的各个环节都具有自身特色,在对项目进行控制时,领导人员应采用统一的规范标准。因为在同一体系下,各部门的责任既能均衡分配到位,又能确切落实。不过由于PPP项目的复杂性,不是所有的审批工作都需要使用复杂的核验标准,负责审批的工作人员可以视情况开通绿色通道,利用专人专办的方法,简化项目审批流程,加快审批速度。

鉴于政府在PPP项目中占据主导地位,其可以掌握项目控制权。毕竟PPP项目建立的基础是以满足公众需求为目标的,但由于法律体系不完善,政府还未能全权控制PPP项目。如果继续开展PPP项目全面推进的计划,政府的负债将会进一步加重。故PPP项目在运行的过程中,政府一定要注重管控力度,尽量让利给社会资本,确保资金来源充足。不过让利的过程中,政府需严加审查,尽量避免审查风险带来的负面影响。

除了审查风险之外,政府与社会合作形式在运转的过程中还会出现违约风险。致使此类风险出现的主体是政府,地方政府可能会因财政入不敷出,放弃投资计划。这样的做法不可取,会严重损害政府的形象和信誉。往后政府想和社会资本进行通力合作时,也会受到较大的负面影响。为此在项目识别阶段,政府一定要去评估项目的可行性,估算项目最终建造的成本是否在政府财政可承受的范围内。实际上,政府财政支出若超出了可行范围,其可以利用付费机制,减轻债务负担。付费机制当中涵盖了可行性缺口补助,此补助的资金一半来自政府付费,一半来自项目使用者。在两者的共同努力下,项目的经济压力可得到有效缓解。

4.引入先进的风险防范技术与方法

PPP项目的风险评估内容极为复杂,必须要辅助以先进的技术扩大信息披露程度。由于信息涉及了隐私,政府可以寻求媒体监督,透明化PPP项目。另一方面,政府还可以借助信息技术,利用大数据的完整性,去排除项目周期中可能存在的风险。以招标企业评估为例,政府就可以利用大数据去调查参与竞标的企业内部运营情况和已获得的资质,这些信息内容可以帮助政府挑选更为优秀的合作伙伴。

结束语:

综合全文来看,在我国经济常态化的发展下,政府与社会合作形式已取得了有效的推进。然政府的基础设施还存在供应不足的情况,为了提升PPP的应用价值,政府必须发挥主体作用,建立完善的法律体系,为项目的发展提供法律支撑。但由于政府与社会合作形式项目还不属于特别完善的类型,政府和社会资本对此项目的研究还需进一步深化,否则项目模式就会一直处于低级阶段。因此本文重点探讨了PPP项目在5个运行阶段可能存在的风险,并针对确切的风险提出了相应的应对策略。只有完整的治理体系,才能确保PPP项目朝着正确的道路前进。并且政府如果能用更系统更高效的管理方法来应对风险,PPP项目的运作在未来一定能取得辉煌的成功,其在成本结构和风险管理上将会大放异彩。

参考文献:

- [1]李小平.基于风险管理视角的PPP项目审计重点探讨[J].中国总会计师,2022(07):65-67.
 - [2]吴文坤.政府投资项目审计风险及关键点探析[J].绿色环保建材,2020(12):156-157.
 - [3]张艺璇.PPP项目绩效审计优化路径研究[D].哈尔滨商业大学,2020.
 - [4]胡圣方.PPP模式下审计风险成因及防范[J].时代经贸,2019(32):83-88.
 - [5]杨兵.基于PPP项目建设施工阶段审计工作现状的风险评价研究[D].新疆大学,2019.
 - [6]黄莹.风险防范的地方政府PPP项目审计研究[J].山西建筑,2018,44(25):247-249.
 - [7]陆红燕,吴秀竹.PPP项目审计的必要性阐释与差异性特征[J].安徽工业大学学报(社会科学版),2017,34(05):19-21.
- 作者简介:李欣(1989.9-),男,汉族,河南新乡人,中建七局投资有限公司在职,中级经济师,研究生学历,主要从事区域经济、工程项目投融资管理研究。