

分析PPP投资项目风险及应对策略

■ 邓规祥

(广西建工集团控股有限公司, 广西南宁, 530219)

一、引言

随着城市化进程不断加速, PPP模式在我国工程项目建设中广泛应用, 成为核心构成之一, 其自身实际优势日渐凸显。项目建设与我国经济发展息息相关, 受多方面因素的干扰, 导致其工程投资风险较多, 在具体务实中, 超预算、超概算问题频发, 造成大量资源浪费。为确保PPP模式下项目投资建设的可控化, 企业需分析其实际建设中风险存在的形式, 以此为基础采取行之有效的策略, 有效规避相应风险, 获取较佳的项目社会、经济效益。

为实现多主体融资方式, 促进区域内实际经济发展, 我国逐步出台多个相关政策和文件, PPP模式被广泛用于项目中, 其主要目的是通过公共部门与私人部门建立伙伴关系, 减少政府财政压力, 显著提高整个项目运营效率和服务质量, 促进我国PPP进入规范化发展快车道。PPP项目除承担一般建设项目持有的风险, 由于其自身在空间、时间的延伸性, 内部多个因素间及其外界环境相互干扰, 促使其面临的风险超过一般的工程, 因此, 精细化分析PPP项目风险形式和提出应对策略, 合理规避项目风险, 促进企业可持续发展, 是当下急需解决的问题。

二、PPP投资项目风险存在的形式分析

(一) 政策风险

政策风险作为整个项目实施的重要风险, 政府自身实际政策变化干扰项目实际盈利能力, 促使企业发生亏损而无法持续性运营, 这就叫做政策风险。PPP项目普遍存在建设周期长、投资金额大、运营期收益和现金流稳定等特征, 即便处于利益实际共享层面具有明细化的规定, 仍需进一步关注政策风险, 严禁超过红线。国家当下处于PPP项目的实施方面均有规范和完善的体系, 加剧整个项目不确定性和法律风险, 增加整个项目实施的成本, 引发多头管理的现象。政府部门自身具备的地位, 易引发整个工程实际运作过程中决策发生波动和变更, 其短期行为可能导致政策不连续性, 如地方政府换届后实际履行合同主观意愿不强烈等, 项目开展各环节为投资方带来较大的困扰。

(二) 信用风险

信用风险主要是指主体目标并未严格以相关合同为导向, 合理履行和延迟履行合同约定之责任和义务, 为整个项目带来直接或间接的风险。信用风险主要是指PPP模式下, 政府与社会资本双方履约自身意愿和能力及其信用保证结构的效用, 由于PPP模式中最为关键的特征便是“伙伴关系”, 信用风险作为所有风险中最为关键的风险, 应对其加以重视, 结合其实际状况充分做好合理把控。

(三) 回报风险

在PPP模式下, 整个项目建设过程中由于施工规模较大, 若想确保整个施工质量可靠性, 应保证有充足的资金做以支撑。正式开展相关项目时, 除上述风险外, 仍存在较高的回报风险, 其主要是整个项目难以收回估测投资回报的风险, 产生此类风险形成因素较多。多数PPP模式下的项目具有半公益性, 其实际收费较低、利润率较低、投资回收时间周期较长, 处于特许经营周期内收费的小幅变更可能引发其收益不足或难以收回成本, 应对其加以重视, 采取相应的措施解决或减少回报风险产生。

(四) 流动性风险

在进行项目实际融资时, 对充分引入产业基金的实际长期项目, 产业基金所募集的资金周期和项目实际资金回收实际周期限制存在较大差异性, 可能会存在运营过程中产业基金股东产生阶段性流动性困难的风险, 应建议对其加以重视, 不断做好相应的融资策略, 全面助力整个项目有序落地和实施。PPP项目获取回报主要包含两大部分, 即投资项目公司获取回报、通过工程承包设计业务获取收益, 前者整个项目涵盖公共领域, 政府会控制整个公司实际收益率水平, 社会资本方从项目层面获取相应的收益较低; 后者主要是社会资本方获得收益的关键方式。若上述两个部分共同构成社会资本方参与PPP项目实际收益总额度, 若无法处于整个建设环节通过工程承包或设计费用等收益覆盖整个资金投入, 则社会资本方将面临长期累计现金流为负的状况。

(五) 运营和市场风险

一方面是运营风险。在整个项目正式运营过程

中,运营成本与可研预期成本发生变化,政府实际补贴额度难以充分补充,促使整个项目收益受损产生较大的营运风险。由于PPP项目实际回报率较低,社会资本牵头方为建筑工程企业,其实际主营业务或不擅长运营,因此将整体运营工作及责任分包给第三方机构。因为高质量的运营是提升整个项目回款的关键支撑,所以运营风险作为社会资本方处于整个项目前期需关注的重点内容。另一方面是市场风险。项目在正式运营后,收益难以吻合收回投资或满足初期实际收益,其中针对完全使用者付费相关项目,因实际应用价格和使用者数量与预测不吻合,导致项目整体收益受损而发生运营与市场风险。

三、PPP投资项目风险防范控制策略

(一)PPP投资项目风险控制原则

PPP投资项目与其他建设项目相同,风险是同等存在的,由于PPP项目合同周期相较于传统基建项目周期较长,项目前景不确定性较为突出。在项目风险控制过程中,笔者建议合作双方始终遵循以下基本原则。首先是项目风险分担与定价相匹配。基于风险管理经济成本视角,若社会资本承受过多风险,并未获取与之相匹配的“风险溢价”,则可能直接导致社会资本失去对项目投资或借贷意愿;反之,若政府部门主动承担过多的风险,项目与PPP模式下追求更高效率初期目标不吻合。其次是项目风险分担与双方能力相匹配。从合作伙伴双方风险管理视角分析,不同合作伙伴应对和处理不同种类、规模风险实际能力和效率存在较大差异性,部分风险交于公共部门管理更有效,针对其他风险,社会资本则更擅长,在风险实际分配过程中,建议以政府与社会资本双方各自风险管理优势,作为实际分配的关键出发点。最后是项目风险分担与项目特性相匹配。项目实际风险主要与整个项目规模大小、周期长短和技术复杂程度等因素密切相关,对同一个合同方而言,影响因素实际变化也将直接影响对同一类风险实际接受和管理能力,应充分结合实际状况展开精细化分析,并进行合理设计与规划。

(二)PPP投资项目风险控制策略

1. 投资风险控制

PPP模式下投资风险控制十分关键,由于项目建设耗损周期长,资金投入量较大,对其风险做好控制,实现初期阶段工程投资可控化,主要从以下几方面着手:第一,借助可行性财务分析,估测未

来经济收益。财务可行性分析标准内部涵盖两大模块,即动态分析、静态分析,要求应动态化掌握市场环境,对货币自身价值做好综合性考量,保证基于理论层面与投资项目实际状况相匹配。若选取科学、合理的财务评价指标,且投资项目评价不低于行业均数值条件,则表示项目自身可行性较强。项目静、动态指标分析最终结果超过基础数值,项目建议从财务视角分析,具备一定的可行性。第二,联合投资方式推广应用。以PPP模式为导向,政府和社会资金构建合作关系,在创设整个项目过程中,其核心资本主要由中标构成。在符合政府实际招标要求的情况下,社会资本建议以项目实际状况为导向,科学、合理选择合作伙伴,最大限度发挥各主体实际目标价值,减少财务风险,通过有限的资金进一步完成目标项目建设工作,获取较佳的经济效益。第三,风险分配。为有效满足PPP模式下的资金风险等比例承担,我国应出台相应的政策和法律,形成完善的PPP项目实际分配原则。在整个项目具体实践过程中,社会资本应系统性考量各类风险因素,并对其做好分解工作,确保政府与社会资金共同承担相应的风险。

2. 重视信用和回报风险控制

多数PPP项目依附政府付费,针对政府还款能力和信用风险,处于合同实际签署环节,保证政府付费义务纳入年度财政预算,并结合相关要求将上述标准纳入中长期财政规划,动态化评估政府实际履约能力,做好风险应对策略。以PPP模式为核心导向,对由于违约行为而造成后果的政府相关部门或社会资本方要进一步加大处罚力度,借此使其行为处于合同条款约束机制范围内。信用风险始终贯穿于整个PPP项目全生命周期,外部社会环境因素、内部风险理念和行为偏差,是信用风险形成的关键因素。回报风险的控制也十分关键,相关部门应做好充分的市场调研工作,政府应积极加强对PPP相关知识的学习,做好相关PPP项目法律法规制度和支持政策,创设优良的环境,充分通过事前测算、评估,确定相应的风险承担机制,并将纳入合同约定,确保后续实际投入资金可全部收回。

3. 有效防范融资成本波动风险

融资作为整个项目建设的关键环节,建议从多方面开展风险控制工作,确保其工程投资处于合理范围内。政府层面可争取更多政策,将低利率资金全部投入整个项目,减少社会实际融资金额。PPP模式下的项目实际融资包含范围较广,不仅局限于

建设过程,而且运营期间也仍需考量实际融资问题,如资金流动安排、社会资本方回报确定等,进一步减少政府实际支出责任。此外,PPP模式下的项目实际融资包含范围较广,不仅局限于实际建设过程,而且运营过程中也建议考量实际融资问题,如资金实际流动安排、社会资本回报方确定。PPP模式下项目融资问题,不仅直接决定整个项目实际建设进度,还是合作参与主体需管理的重要环节和内容,建议充分以项目实际状况为核心,科学、合理地做好资金规划、确保项目投资处于可控化范围内。

4. 防范财务概预算风险

基于PPP模式,在项目建设过程中,概预算编制合理性直接决定造价成本支出,财务部门需定期落实对账、反馈等工作,对资金实际应用做好动态化监督,实现财务信息共享,避免财务概算风险。财务概预算需做好以下几方面工作:第一,施工单位需积极开展概算工作,构建以项目为基础的概预算方案,为整个项目成本造价控制提供导向,从全员、全过程等方面强化财务风险管理;第二,统一性规划各目目录,对整个施工项目实际耗损进行精细化分析,联合定性和定量融合方式编制概预算项目,积极做好施工前段预算工作,缩小不可预见的费用支出,以免常规化项目被遗漏,力争从基础实现财务风险把控;第三,施工单位需不断强化预算执行监管,动态化掌握概预算中存在的不足,及时掌握其中存在的不足,减少财务风险,引领施工企业安全运行和发展。

5. 引入第三方咨询机构,加强项目预算管理

财政部出台的财金[2014]113号文件明确规定,应始终以社会主义市场经济规律为基本原则,最大限度把控合作契约精神,力争实现社会投资方与政府协调,充分发挥第三方专业机构自身实际价值,动态化落实和贯彻各方主体职责。在PPP模式下,工程实际投资体量较大,建设实际耗损周期较长,包含相关利益主体较多,各级财政部门在对其项目开展预算管理过程中,可结合项目实际状况,选取整体实力较佳的第三方咨询机构,充分发挥其自身专业技术优势,为PPP项目投资决策、施工成本管控提供强有力的支撑,避免产生财政风险,实现PPP项目预算管理及绩效管理目标的达成。

6. 货币现金流管理风险控制

项目资金实际管控力度,建议科学、合理配置资金,提高实际资金使用率,避免资金超出限值,

增加项目投资成本。在项目实际运行过程中,建议加强处理项目实际经营管理,及时回收整个项目投资资金,形成完善的资金确认及拨付体系,确保资金一经就位,需处于政府批准确认下开展。在支付基础上,要不断改善整个资本结构体系,有序推动工程建设和实现管理目标。同时,需高度重视资金预算管理价值,制定完善的投资融资方案,切实做好事前规划控制,避免资金实际应用无序化。构建科学的融贷模式,与水利工程资金需求相适应,以及严控财务成本超限,实现项目经济利益实现最大化。在PPP模式下,项目成本的构成部分较多,包含人工成本、材料及施工相关费用,为进一步避免资金风险,需进一步做好成本和现金流的把控,减少财务风险,需以月或季度为单位编制流量表,充分结合事前估测及事后分析,掌握企业自身现金流入和流出实际状况,施工资金达成统一化管控,实现资金利用最大化。现金作为施工单位有效运营的“血液”。若一定时期内,流动资产难以有序转变为现金,或者实际变现能力薄弱,施工单位难以及时支付工资、购买原材料和生产设备,为从本质提高施工单位实际财务管理水平,需积极完成施工活动之后及时做好竣工验收工作,处于特定时间周期内完成竣工决算工作,进一步加快资产变现能力,增加施工企业内部现金流入,促进各项活动有序实施。

四、结语

基于PPP模式,工程市场竞争愈发激烈,大量社会资本入驻项目中,突破传统以政府为主体融资模式,促进建筑经济高速发展。由于工程建设周期长、耗损资金量大,在多方融资主体参与的模式下,其面临工程造价风险增加,增加整个项目建设和管理难度,为保证工程获取较佳的经济效益,需准确辨识此类风险,从多角度采取风险防范措施,实现项目经济利益最大化。

【作者简介】邓规祥(1970—),男,广西玉林人,本科,高级会计师,广西建工集团控股有限公司,研究方向为财务管理的突破及提升。