

Discussion on the Bottleneck and Path Exploration of PPP Project Performance Audit

Ling Xiong

Hubei Yuanxin Accounting Affairs Co., Ltd., Wuhan, Hubei, 430000, China

Abstract

Due to the continuous increase of the supply-side structural reform, the PPP model has gradually penetrated into the public service industry. In the scale and number of PPP project continues to improve, but not much in China, in the following research, the author takes the principle of performance audit as the starting point, discusses the characteristics of performance audit according to the characteristics of PPP projects, clearly points out its bottlenecks, and then discusses the specific optimization path, so as to provide guidance and reference for promoting the sustainable development of PPP projects.

Keywords

PPP project; performance audit; bottleneck; path

谈 PPP 项目绩效审计瓶颈与路径探索

熊玲

湖北源信会计师事务所有限公司, 中国·湖北 武汉 430000

摘要

由于供给侧结构性改革力度的持续加大, PPP模式已经逐渐渗透到公共服务行业中。PPP项目的规模及数量在持续提升, 不过中国在这方面的研究并不多, 在接下来的研究中, 笔者以绩效审计原理为切入点, 按照PPP项目特征探讨其绩效审计的特征, 并明确指出其存在的瓶颈, 然后探讨具体的优化路径, 为促进PPP项目的可持续发展带来指导与借鉴。

关键词

PPP项目; 绩效审计; 瓶颈; 路径

1 引言

目前, 中国 PPP 项目的持续发展, 而与其相关的审计效果并不乐观。探究其原因, 是由于缺乏一些规范性的最新文件, 导致其审计仍套用传统的模式, 并未配置独立且专业的审计标准及流程, 从而导致审计监督效应无法最大化地体现出来, 所以加强这方面的研究非常重要, 接下来我们对其展开全面探究与思考。

2 PPP 项目绩效审计的应用背景

2.1 使命管理: 服务国家治理现代化

现今由于 PPP 模式的投资主体已经出现明显转变, 由原来的单一化逐渐朝着多元化趋势变化。在此期间, 以 PPP 模式为主导的利益相关者的规模不断扩大, 政府的角色必然会出现一定的转变, 由原来的发起者慢慢地转化为监管者、合作者等。所以, 必须确保单一中心管理朝着多元主体合作管理的趋势变化。对于 PPP 项目而言, 其通常包括

不同的投资主体, 从而使投资环境变得愈发复杂, 并且建筑周期的持续延长导致各个主体之间的契合度大大提升。通过调查发现: 很多传统项目的绩效审计工作无法真正地符合国家治理现代化的基本需求。探究其原因, 是因为无法根据社会定额标准实施界定。对此为了解决这一问题, 需要注重项目审计的事前管理、事中控制和事后控制等, 若不能真正地按照 PPP 项目特征对其实施绩效审计, 那么 PPP 绩效审计则不能和立项可行性全面吻合, 从而对项目法人组建、初期招标等工作带来不利影响, 甚至会对社会治理现代化造成阻碍^[1]。

例如, 在 2017 年 9 月, 中国上海审计局外派审计小组对某区政府 PPP 模式投资项目绩效情况实施审计调查, 对区政府纳入财政部 PPP 综合信息平台相关项目的大致状况进行全面地了解, 具体是: 排查政府及相关单位的管理与监督职责是否能够获得完整、直观地呈现; 了解 PPP 项目在鉴别、计划、采购、落实、移交等期间, 区政府及相关单位管理与监督职责是否最大化地体现出来等。最后发现, 基于 PPP 项目绩效审计的作用下, 能够综合性地遵循地方政府社会治理的现代化需求, 确保对所有地方 PPP 项目实

【作者简介】熊玲(1977-), 女, 中国湖北襄阳人, 会计师, 从事财务管理研究。

施统筹审计与管理。具体来说,覆盖教育、体育、旅游、市政、文化等领域,能够最大化地降低政府债务风险,增强公共服务供应质量,保障社会公众利益等,真正地满足了地方政府社会治理现代化发展需求,从而彰显出 PPP 项目绩效审计的最大价值与意义。

2.2 运营管理: 防控隐性债务风险化

PPP 项目通常需要按照项目最终服务结果对其实施绩效付费。其中,消费者在选择 PPP 产品或服务过程中,必须对其付费,政府也需要对项目企业支付相关费用。由此来看,PPP 项目通常是准公共物品,若使用者付费不符合项目的成本回收要求,且并不在正常的回报范围内,那么政府能够利用优惠贷款等手段对其缺口进行补助。根据财政部对 PPP 综合信息平台实施数据统计能够发现,现今和“物有所值”这一定量评价标准完全吻合的 PPP 示范项目大概是 500 个。其中,和传统投融资项目进行对比,一些项目节约数额突破 5 亿元。由此来看,PPP 项目是一类增强质量、提高效率的投融资工具,能够按照预先设置的绩效目标对公共项目的投入与收益进行分析,并且也需要对其成本效益、可持续性等实施绩效评测。现今部分地方政府并未真正地实现由传统项目参与者朝着合作者、监管者等角色转变,甚至还将 PPP 模式认定是地方融资的一个简单平台,不注重质量效率的提升,这必然无法保障 PPP 项目的可持续发展,从而带来一些隐匿性的债务风险。由此来看,实施 PPP 项目审计管理在具体运行期间,必须要进行全面运营,方可最大化地降低隐性债务风险^[2]。

2.3 政治管理: 协同各方利益均衡化

目前,PPP 项目参与主体常见的是两种,即追求利益的投资人和受投资人委托对项目进行建设的施工者。所以在对其审计期间,需要密切分析利益相关者的实际定位及内置关注,确保该项目能够规范、有序地开展下去^[3];同时也必须确保协同利益诉求的均衡化发展,以便于使 PPP 项目能够和越来越多的政府机关、国资、规划等单位保持密切的相关性。具体来说,需要对 PPP 项目所有参与主体的利益进行针对性分析,强化审计部门的监督职责,在确保项目建设资金能够正常流入、项目经营顺利推进的背景下,最大化地维护社会公众的基本权益,由此才能够吸引更多社会资本的广泛参与,进而最大化地满足相关利益者的实际需求。

3 PPP 项目绩效审计瓶颈

3.1 审计计划管理缺乏规范性

现今,PPP 项目的数量及规模在不断扩大,创建了大量的研究机构,不过与其审计监督相关的研究依旧存在短板。具体来说,大部分 PPP 项目审计计划一般是在审计主管单位编撰的,随后需要将其移交给地方政府与上级审计单位进行批复。在此期间考虑到审计单位的年终业务量多,没有充足的时间进行 PPP 项目审计计划的调整,一般会随意拼凑的,这通常会致造成审计工作重复或遗漏等问题发生^[4]。

3.2 审计监督不到位

现今一些政府方和社会资本方合营投资模式覆盖不同的利益相关者,而且 PPP 项目内容复杂,那么在审计期间,原本需要安排一些专业的审计人员进行处理,尤其是需要安排一些擅长金融、保险、投资等项目的专业人才。不过在具体审计过程中,尽管这一类审计人员数量比较多,但是大部分审计人员缺乏丰富的实践经验,而且由于 PPP 项目的持续发展,审计监督力量无法满足其特殊、专业等审计工作的实际需求,导致专业的审计人员数量较少,很容易因为缺乏统一审计标准而总结出不客观结论引起审计错误的情况出现。

3.3 全生命周期审计观念薄弱

从性质特征上来看,PPP 项目周期偏长,并且时间跨度大,所以审计存在一定的难度与挑战。在现今已有的 PPP 项目审计期间,大部分审计人员参照普通的审计流程与其他独特的审计程序对 PPP 项目实施审计。在审计工作具体落实期间,因为 PPP 项目一般是按照 PPP 项目企业为介质的模式创建,审计工作者一般并未关注审计对象所具备的经济性、效益性等特点,只是探讨当期这一项目企业的经济效益,很少关注其会计行为是否正当、合理;再加上 PPP 项目存在一定的独特性及复杂性等,相关审计工作者在完全忽视全生命周期的追踪审计的过程中,无法全面、规范、科学地评估审计期间存在的风险,必然会导致全生命周期审计质量下滑。

3.4 审计结果缺乏应用性

从现实角度来看,绩效审计的切入点是为了增强 PPP 项目的经济效益,那么在审计期间,其重点包括两点,即绩效审计标准和审计指标,这属于审计工作者开展审计工作的重要参考方向,也是审计工作者对项目提出一些战略性指导意见的重要凭据。不过,从现实角度来看,一般审计人员在出具审计结果的过程中,往往是以编撰审计报告为终结点,从而会直接减弱审计结果的实际应用价值,探究其原因,则是由于大部分审计报告并非是审计工作的终结,如果审计人员并未对其进行科学区分,那么在编撰或出具审计结果的过程中无法对项目运行期间存在的问题提出科学、有效地整改意见,从而导致审计报告的参照价值缺乏,这必然会对审计工作的进一步实施带来一定的限制与阻碍。

4 PPP 项目绩效审计路径建设策略

4.1 审计计划期

PPP 项目在具体执行过程中,包括三个阶段,即初期立项、中期施工和后期评估,整个生命周期是偏长的。所以审计工作者在编撰计划书的过程中,需要将 PPP 项目的全生命周围为研究对象,编撰中长期的审计规划表,避免审计工作者在开展审计期间发生重复、遗漏等问题。PPP 项目审计规划表的内容一般包括以下几点:

①对 PPP 项目实施外部环境调研,首先了解其存在的

外在风险。例如,对PPP项目初期立项审计规划需要展开全方位调研,了解其存在的宏观经济背景、地方政府的工作重心等,并且还需要走访地方政府及相关部门,定期开展专家讨论会与学者咨询交流会等,由此来全面分析PPP项目的外在环境。

②分析PPP项目的内部经营环境。PPP项目通常是以PPP项目企业为平台,所以审计工作者的审计对象——PPP项目企业的内部环境也会备受重视^[5]。审计工作者必须要整理相关企业的治理结构、组织框架等相关信息,同时还需要调查该企业重要管理者的背景等,由此能够为审计计划的落实做铺垫。

③按照审计目标开展审计活动。审计计划期的重心是审计工作者按照项目确定最终的审计目标,由此颁布相应的审计方案。针对审计工作者而言,审计目标愈清晰,愈有利于审计工作的有效推进。并且全部审计工程流程也需要配置一套完整、成熟的审计策略,否则会导致审计效率大大下滑。所以审计目标与审计方案的确定能够帮助审计工作的整体效率大大提升,在编制审计规划表的过程中,这是一个关注重点。

④整合审计资源及明确审计任务。在编撰审计计划表的过程中,必须整合审计资源,利用计算不同阶段的审计任务量对相关工作进行科学配置,确保审计资源与审计任务能够完全匹配,预防发生资源损耗或审计效率低下等问题。

4.2 审计准备期

①按照审计规划表,由审计单位创建相应的审计小组。结合PPP项目的审计内容,委托社会第三方审计部门对其开展审计服务,并且其出具的审计结果需要向政府审计单位负责。同时,审计工作者应按照审计规划表的相关内容确定最终执行方案,由此能够让审计人员进一步设置项目审计目标、审计范围、审计内容等。

②PPP绩效审计的重点是审计标准的确定。一般来说,它需要参照现今中国颁布的法令及规范性文件来确定审计项目的优劣标准。例如,《PPP项目物有所值评价指引》等,同时,还需要参照PPP项目全过程追踪审计模式,明确其不同生命周期的审计指标与审计标准等。

③最后一步是向审计对象发放审计通知书,并与其签署审计项目约定协议。

4.3 审计实施期

审计实施期间是审计人员落实审计任务的一个重要过程,也是审计人员按照审计规划表、落实方案等开展具体审计活动的一个重要阶段。其一般包括三个时期,即初期立项、中期施工和后期评价,整个生命周期偏长。所以审计一般是通过分阶段、分时段进行实施的,由此能够达到PPP项目全过程追踪审计等目的。在审计人员进行审计过程中,其对应的证据整合程序等相关程序与普通项目审计存在一定的雷同性。在不同审计工程中,审计人员的侧重点是不一样的。

①初期立项。审计人员需要对项目开展初期的合法合

规性进行审查,如对其投资项目展开调查,确保相关投资者的风险及收益分担制度是否合理等,并且审计人员也必须对审计合同的内容及范围实施审查,避免后期由于合同问题出现纠纷或损害公众正当权益等。

②中期施工。审计人员需要加强PPP项目的成本控制、项目质量等实施重点监督与审查,由于大部分PPP项目是由政府与社会等共同投资创建的,最终受益者是社会大众,所以在对其进行绩效审计期间,必须确定绩效审计标准,以便于对项目成本、质量等进行审计,保障PPP项目真正地体现其价值。

③后期评估。此时政府通常需要对PPP项目的私人机构提供优惠政策或支持。例如,税费优惠、贷款担保等,所以审计人员此时必须重点考察项目建设与经营成本的真实性与精准性,避免私人机构虚报由此来获益。并且审计人员也需要遵循绩效审计等原则,对审计项目进行全过程控制,最终编撰项目绩效审计底稿等。

4.4 审计终结期

其包括两个步骤:①审计人员编撰审计报告;②审计人员通过审计结果开展相关工作。在完成以上任务之后,审计人员必须综合思考所整理的审计证据,并由此来分析其结果,然后总结出最终审计结论,并提供审计报告。这一步骤和普通的项目审计流程没有明显差异性。不过因为PPP项目比较独特,政府审计人员并非只是提供审计报告,而且还需要关注PPP项目的经济效益、社会效益等是否最大化地实现,由此来判断这一项目是否真正达标。关于审计期间发现的一些项目问题,审计人员需要将其及时反馈给审计对象,或者通过审计报告的方式进行呈现,督促其尽快整改及纠正。

5 结语

总之,PPP项目绩效审计在发挥重要作用的过程中,必须按照全生命周期实施追踪审计,同时还需要确定科学、合理的审计标准与指标,并加强绩效评价,方可对最终结果进行反馈。通过笔者的深入探究与改善,考虑到PPP项目存在一定的复杂性与特殊性,论文的研究内容并非绝对完整,只是希望论文的研究能够对今后的工作开展带来借鉴与参考。

参考文献

- [1] 任琳.我国PPP项目绩效审计研究[J].山西农经,2020(23):2.
- [2] 倪筱楠,闫旭.PPP项目运行存在的瓶颈与推动路径探究[J].现代经济信息,2020(6):2.
- [3] 张伟轩.政府绩效审计的难点和开展途径探究[J].财会学习,2021(16):2.
- [4] 陈少华.PPP项目政府审计全覆盖的思路与实施路径[J].经济管理研究,2020,2(1):2.
- [5] 秦向广,刘德军.浅谈工程建设项目全过程跟踪审计的主要内容及当前瓶颈[J].砖瓦世界,2020(10):135.