

公路工程PPP项目概算调整实施方法研究

迟惠文

中交第一航务工程局有限公司

DOI:10.12238/bd.v8i5.4245

[摘要] 按照会计准则,PPP项目的财政支出为或有事项,不纳入地方债务水平,由地方在一般财政预算支出的10%限额范围控制,导致PPP项目因独有投资公共属性得以高速发展,成为拉动地方经济发展的主流模式。历经多年,很多PPP项目迎来建设收尾,在实施过程中,因前期设计、政策变更、价格调整等因素,需进行概算文件调整。本文旨在结合相关政策,通过分析PPP项目概算超概原因,分析产生的问题,提出调整概算的建议,确保PPP项目健康有序发展,继续发挥其在地方经济中的积极作用。

[关键词] ppp项目; 公路工程; 概算调整; 调概路径; 调概对策

中图分类号: U495 文献标识码: A

Study on implementation method of budget estimate adjustment for highway PPP project

Huiwen Chi

China Communications First Navigation Engineering Co., Ltd

[Abstract] According to accounting standards, the financial expenditure of PPP projects is contingent, which is not included in the local debt level, and is controlled by the local government in the 10% limit range of the general financial budget expenditure, resulting in the rapid development of PPP projects because of the unique public property of investment, and has become the mainstream mode of driving local economic development. After many years, many PPP projects ushered in the end of construction, in the implementation process, due to the preliminary design, policy changes, price adjustments and other factors, need to be adjusted budget documents. This paper aims to combine the relevant policies, through analyzing the causes of the overestimate of PPP projects, analyzing the problems, and putting forward suggestions for adjusting the estimate.

[Key words] ppp project; highway project; budget adjustment; route adjustment; strategy adjustment

引言

近年来,公路工程PPP项目在实施阶段因各种因素需要进行概算调整,但受制于目前尚未出具明确的公路工程PPP项目调概管理办法,导致在收尾阶段,不论在合规方面还是融资方面存在障碍,本文从公路工程概算内容及超支原因分析出发,提出调整概算的建议。

1 公路工程PPP项目概算组成

PPP(Public-Private Partnership)即政府与社会资本方合作的公共设施建设服务管理模式,具有高度的公共产品服务属性,通常是地方平台公司与央企或民企建设运营的基础设施建设项目,如公路工程、市政工程、绿化工程等。PPP项目虽然是一种新型的投资建设模式,但公共属性决定其本质仍然是基础设施工程,仍沿用工程概算审批管理体系。因此《政府投资条例》也明确经核定的投资概算是控制投资项目总投资的依据。公路工程PPP项目概算由建筑安装费用、设备及工器具购置费、工程建设其他费、征地拆迁费、建设期利息及预备费组成,

具体如下表所示:

2 公路工程PPP投资项目概算调整的主要原因

公路工程PPP项目总投资超出原批复概算,通常是实施阶段由于增加设计变更、征拆标准调整、材料价格上涨、工期与预期不符等原因(因银行融资贷款LPR水平在下降阶段,通常未造成建设期贷款利息超支,因此不具体分析建设期利息超支情况)。从上述分类费用分析,主要集中在建安费、征地拆迁费、建设管理费及预备费。

2.1 建安费及预备费超支原因分析

建安费及预备费通常由工程直接费用列支,较批复概算超支主要是由于设计变更及建筑材料价格上涨导致,其中包括:

2.1.1 设计变更因素调整:一是由于项目前期设计的准确性不够,甚至为了项目获批,勘察过程中对数据的计量和测算既不够深又不够精,外业勘察设计结果未能准确反映项目现场的实际建设规模,出现线路规划调整、工程填埋、挖方填方调整导致费用大额超支;二是由于时间跨度久,招标工程量清单较施工图

工程量,以及施工图工程量较实际工程量均存在差、漏、错等问题,需对工程量清单及施工图进行复核调整,产生的零号清单变更费用调增。

表1 公路工程PPP项目概算投资组成

| 序号 | 项目 | 内容 | 备注 |
|----|------------|---|-------------------------------------|
| 1 | 建筑安装工程费 | 包括直接费、设备购置费、措施费、企业管理费、规费、税金、利润和专项费用 | 直接费为构成实体的各项费用,包括人工费、材料费、机械费等费用 |
| 2 | 设备及工器具购置费 | 为满足初期运营管理需要购置的固定资产标准的设备,包括照明系统、机电系统、收费监控系统等 | 有些设备虽未达到固定资产标准,但按照设计文件列计设备费中 |
| 3 | 土地使用及拆迁补偿费 | 包含永久占地费、临时占地费、拆迁补偿费、水土保持补偿费以及其他费用。 | 其他费用是指省级以上主管部门发布的政策文件要求的费用 |
| 4 | 工程建设其他费 | 包括建设项目管理费、前期工作费、专项评估费、生产准备、联合运转费、保险费及相关费用 | 建设项目管理费包括建设单位(业主)管理费、工程监理费、设计文件审查费等 |
| 5 | 预备费 | 包括基本预备费和价差预备费 | 变更的工程费用以及价格波动引起的费用增加。 |
| 6 | 建设期贷款利息 | 金融机构贷款、建设债券和外汇贷款产生的利息 | 一般根据LPR确定。 |

2.1.2材料价格因素调整:由于概算编制较施工时间跨度大,工程建设周期长,或经济波动及政策调整导致价格上涨,建筑材料价格大幅调整。通常施工合同约定材料价格随行业主管部门发布的信息价进行定期调整,尤其是疫情前后价格明显上涨,如42.5型号水泥价格2020年3月指导价格370元/t,2022年10月上涨至477元/t,涨幅28.92%。

2.2征地拆迁费超支原因分析

一是批复概算征用面积难以满足实际施工需要,为了避免阻工导致工期延误,购买用地指标,扩大征用土地面积,土地成本支出随之增加,突破原有概算中单项投资;二是土地补偿及安置费标准发生政策性调整,地方政府根据市场水平调整地方综合地价。

2.3建设单位(业主)管理费超支原因分析

一是概算内工期较实际发生变化,通常是因为概算为顺利获批,减少资金支出压力,保守估算工期,但实施方案论证阶段,论证工期往往超过概算中工期,或实际施工中因不可抗力(如新冠疫情、雨雪灾害等)工期延后,致使实际建设管理费远超概算内估算的管理费;二是公路工程由于建设规模体量较大往往需要几年的时间,概算编制时间较施工通常时间跨度较大,员工薪酬标准、物价因市场经济变动发生较大,致使突破原有概算金额;三是工程投资项目的费用支出是归集在建设单位处,政府在使用管理职能中,通常需引进审计、造价、评估、考核等咨询服务单位,相应费用继而转嫁到建设单位管理费用内,增加建设单位

管理费支出。

3 概算调整实施路径

根据《公路工程概算调整管理办法》(征求意见稿)、《公路工程造价管理办法》、《政府投资条例》,结合部分地方出具的投资项目概算调整管理办法(如江苏省调概管理办法),本文认为概算调整的路径如下所示:

3.1概算调整原则

(1)批复概算只调整一次,且为竣工结算控制项目总投资的限额依据;(2)概算调整过程需秉承“先评估,后定责,再调整”的原则,即需评估确定是否属于调概政策范围后再调整^[1]。(3)对于概算调整幅度大的(具体比例依据各地方文件确定,如按照《中央预算投资项目概算调整管理的通知》,为增幅10%以上,《江苏省政府投资项目概算调整管理办法》为剔除不可抗力因素后,增幅30%以上)先经过审计,再视审计结论进行概算调整。

3.2概算调整范围

工程建设项目由于下列原因之一造成项目费用变化的,可申请对批准的初步设计概算进行调整。包括:(1)因国家政策调整引起费用变化的;(2)因物价变动引起费用变化的;(3)因不可抗力因素等引起费用变化的;(4)因设计变更等原因所引起费用变化的;(5)其他原因引起费用变化的。

3.3概算调整程序

首先,由项目建设单位向省级行业主管单位提供调整概算文件;其次,省级行业主管单位进行预审并提出修改意见;再次,项目建设单位根据行管意见进行修改完善;最后,省级交通主管部门审核无异议后,正式批复概算调整。

3.4概算调整方法

结合上文,调概工作毫无疑问是政府行政审批控制项目总投资的手段,做好调概工作建议项目建设单位,选择优质的第三方服务咨询单位作为概算调整的单位,依据实际情况独立编制概算调整文件,而后根据业主单位、实施机构、省级行管部门审查,过程中对于各项费用的确认要严格按照政策要求的调整范围执行,同时投资项目往往总投的确认直接影响政府补贴金额,因此要高度重视费用归责定责,确保超概费用纳入项目总投。

4 PPP项目概算调整存在的问题

4.1设计文件时间跨度久,深度精度不足

一是部分PPP项目初步设计批复时间较实际施工时间跨度久,甚至是7、8年的时间,期间人、材、料价格发生巨大变化,尤其是疫情期间,主材价格上涨幅度明显,材料价格的调整增加超概隐患;二是路线方案因外部环境及地质条件变化不再适用,需要进行大量的设计变更,如路基结构形式调整的变更、排水优化设计的变更、分离立交桥头引道调整的变更等等,工程费用急剧上升造成概算超支;三是政策标准发生变化,比如征拆费用5年前的征地补偿标准和5年后的标准存在差别,设计文件列支费用无法满足现行要求;四是部分项目为了取得批复,压缩项目总

投资,控制财政支出,不合理编制方案,严重不符合施工环境,加大后期变更的风险。上述情况不仅仅增加项目的超概风险,也不利于通过审计确定工程竣工结算费用,制约获取超概批复。

4.2 费用超概定责不清晰,影响投资确权

PPP项目采取法人制管理,法人单位由社会资本方控股,资金通常采用资本金和银行贷款筹集,法人单位作为建设主体使用资金,但PPP项目本质是具有公共属性的政府投资项目,政府对于资金享有监管权,因此对于资金的使用难免存在不同意见,比如征拆费用超概,法人单位从工程建设角度拨付资金,而政府审计在确认该笔费用时会从合理性、合法性、合规性审查,若已拨付资金存在使用问题,将难以确定为超概资金,影响计入项目总投资内^[2]。

4.3 建设收尾资金难筹集,程序无法闭合

概算调整是PPP项目融资的必要程序,但也是竣工决算的前置要件,而审计一般是在建设完成,费用全部收口后,因此如果PPP项目遇到超概的问题,将面临程序上的制约,主要是审计和融资的前后顺序,按照政府要求一般审计后确定费用后调概,而不调概即无法获得缺口资金,无法费用收口,无法进行审计。很多地方为了解决这个问题,在出具的投资项目概算调整办法里明确,在工程费用完成80%或者90%的结算,项目法人单位可申请概算调整。

5 PPP项目概算调整建议

5.1 强化设计文件审查,保证时效性

一是法人单位在获取设计图纸后要第一时间开展审核,如果有清单要进行复核,及时提报实施机构确认,明确增加费用列计总投资;二是利用好设计文件审查机制,选择有资质有经验有能力的第三方对设计文件进行审查,将存在的问题整理归类,及时报送政府审核,并做好图纸的修改变更工作;三是重视设计文件的时效性,尤其关注设计文件已批复,但在2年内未进行招标的项目、项目建设周期长的项目以及期间经济政策变化发生巨大需调整的项目,要及时修改设计文件,重新履行报批程序。

5.2 出具政策规范指引,保证合规性^[3]

建议国家出具公路工程调概管理办法,并在办法中明确调概的程序和要求,列明时间节点,审核内容,审核原则等事项,并鼓励地方结合实际情况出具各地的公路工程投资项目调概管理办法,针对性指导超概项目调整概算;另一方面对于投资项目建设按照“合同+预估”的方式确定调概总投资,实际结算金额以

政府审计确定,调整后概算仍然是总投资上限,但并非全部费用收口后调整,银行可按照总投资合理匹配融资规模,解决建设收尾的资金难题

5.3 加强费用预算管理,保证合理性

法人单位在资金使用上要保持谨慎,原则上所有费用必须在预算内,超出预算外费用建议跟政府请示,在获取政府背书文件后列计总投,并在合同中明确政府审核时限,避免因政府效率影响工程建设进度;二是法人单位要选择好跟踪审计服务单位,对于资金的拨付不仅要考虑在合同限额内,也要考虑地方政府的使用合理性,不卖糊涂账,避免后期再审计中出现各种不确定事项,确保费用可以列计总投。

5.4 加强调概体系建设,保证操作性

一是培养政府专人负责此项内容,做到可受理、可审核,引导投资项目在规范要求内完成概算调整,做到专人专事;二是形成机制,结合地方政策制定应对概算调整的应对机制,比如先报实施机构审核,审核后报政府联审,政府联审后报送概算批复部门审核确定,审核内容、审核时点、审核要求,审核人员等;三是对于公路工程要强化前期监管,委派审计单位定期审查,出具书面的审核意见书,节省后期审查的时间,在超概发生后也将提高审核效率,便于获取调概批复。

6 结束语

公路工程概算调整是一项较为复杂的事项,涉及多个部门的多层审核,在实施过程中要高度重视,加强预算管理,强化前期监管。针对每一项费用超概需要具体分析原因,包括设计文件的时效性、设计变更的合理性、审批程序的全面性等,并提供给审批单位有力的资料支撑,采取一系列措施有效推进概算调整。

[参考文献]

[1]王宏义.公路桥梁工程造价管理的风险及对策分析[J].工程建设与设计,2019(09):279-281.

[2]李敏.公路工程造价控制的研究与建议[J].城市建设理论(电子版),2015(29):721.

[3]严峻.浅论公路建设工程项目全过程投资控制[J].建材与装饰,2018(50):162.

作者简介:

迟惠文(1992--),男,汉族,吉林长白人,研究生,中级经济师,投资管理,工程管理,工程投资,市场营销。