

ЭКОНОМИКА РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ЕГО РОЛЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СТРАНАХ АФРИКИ

Е.В. Пашкова, Тамбо Талла Робер Херве

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6 Москва, Россия, 117198

В статье поставлена цель — исследовать место и роль стратегического планирования в осуществлении инфраструктурных проектов с помощью механизмов государственно-частного партнерства в африканских странах. Анализируются основные шаги стратегического планирования на муниципальном уровне, включающие выявление проблем, определение заинтересованных сторон, призванных решать эти проблемы, получение консенсуса среди различных секторов. Рассматриваются установка цели, анализ конкретной ситуации, совершенствование и координация системы предоставления услуг, участие в процессе планирования общества и частного сектора. Раскрывается роль ГЧП в развитии инфраструктуры и преодолении бедности в странах Африки.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственно-частное партнерство, инфраструктура, муниципалитет, услуги, бедность.

Для любой страны, а тем более для развивающейся важно определить приоритетные направления развития экономики. Первостепенное значение здесь имеет построение системы стратегического управления социально-экономическим развитием. Современное конкурентоспособное государство обязано иметь ясное видение будущего и знать механизмы его достижения. Одним из таких механизмов является государственно-частное партнерство (ГЧП), которое показало свою высокую эффективность в решении структурных проблем экономики, таких как неразвитость инфраструктуры, отсутствие технологий, отсталость социальной сферы, бедность. Все перечисленные проблемы характерны для большинства стран Африки.

Стратегическое планирование и ГЧП. Становление системы стратегического управления и планирования позволит повысить качество прогнозирования и принятия решений на всех уровнях и в том числе муниципальном. Прогноз становится инструментом проверки согласованности и сбалансированности принимаемых решений. Данная система обеспечит синхронизацию планов и программ

по реализации проектов территориального развития с планами размещения объектов транспортной и энергетической инфраструктуры. Кроме того, стратегическое планирование поможет реализации механизма согласования инвестиционных программ компаний с проектами, реализуемыми государством и муниципалитетами.

Стратегическое планирование, во-первых, гарантирует, что государственно-частное партнерство устанавливается с учетом более широкой деятельности городского управления; во-вторых, помогает сосредоточить внимание на конкретных целях, обеспечив этим самым рассмотрение различных вариантов ГЧП и выбор наиболее целесообразного и эффективного. Однако далеко не всегда партнерство является результатом стратегического планирования. На самом деле некоторые муниципалитеты вообще не обращают внимания на стратегическое планирование. Иногда чиновники муниципального уровня, принимающие управленческие решения в сфере инфраструктурных проектов, забывают про спрос на услуги и приоритеты, эффекты и последствия их выбора.

Стратегическое планирование включает в себя среднесрочное планирование, базирующееся на более достоверной информации при участии различных сторон в партнерстве. Это может соответствовать компонентам стратегического документа для сокращения и преодоления бедности населения и рамочных программ расходов в среднесрочной перспективе, если эти элементы уже существуют; если это не так, процесс стратегического планирования должен предшествовать всем видам деятельности, обеспечивающим формулировку задач государственно-частного партнерства.

Стратегическое планирование в упрощенном виде может быть завершено в пределах муниципалитета, но для этого необходимо предпринять следующие шаги: 1) выявить проблемы, которые будут решены в связи с предлагаемой услугой; 2) идентифицировать стороны, которые будут участвовать в проекте ГЧП; 3) определить меры по достижению согласия; 4) поставить цели; 5) проанализировать ключевые факторы, влияющие на поставку услуг; 6) проанализировать текущие услуги и возможности включения всех заинтересованных сторон в их поставку и ограничения связанные с ними; 7) изучить различные способы обеспечения предоставления услуг; 8) обеспечить координацию системы доставки услуг; 9) изучить последствия в случае не поставки услуг [1. С. 28—33].

Государственно-частное партнерство, о котором говорится в связи со стратегическим планированием, предполагает комплексный подход к разработке решений. Это является важным шагом в подготовке проектов ГЧП, поскольку гарантирует то, что муниципалитеты знают: цели; является ли ГЧП частью их общих целей; является ли ГЧП лучшим решением; каковы отношения между ГЧП и другими муниципальными функциями; наконец, как ГЧП способствует снижению бедности.

Выявление проблем. Для начала выявляются проблемы, которые необходимо решить в связи с предлагаемой услугой. На этом этапе даются оценки — количественная и качественная.

Количественная оценка предполагает оценку объема обслуживания. Чтобы ее провести, муниципалитет должен ответить на целый ряд вопросов: какие услуги

предлагаются и в каком районе; какова надежность и качество услуг; какой уровень услуг доступен в каждом районе; сколько будет стоить предоставление услуг; почему правительство не в состоянии обеспечить лучшее обслуживание (например, какие существуют политические, финансовые или технические ограничения, а также ограничения в штатном расписании)?

Качественная оценка предполагает оценку уровня бедности, и для ее проведения муниципалитет должен ответить на следующие вопросы: какой доступ бедные имеют к услугам; каковы основные препятствия (физические, финансовые, социальные) к улучшению и расширению доступа; какие критерии доступа варьируются для женщин, детей и других уязвимых групп; сколько бедные платят за эти услуги; какая доля семейного бюджета уходит на них; каковы сезонные изменения в поставках, а также спросе на них; каковы последствия при плохом обслуживании (например, с точки зрения времени ожидания, дополнительных ограничений для женщин, и препятствия для доступа к образованию и т.д.) [2]?

Выявление заинтересованных сторон. Итак, проблемы есть. И теперь очень важно понять — кто же будет их решать, т.е. стратегическое планирование предполагает выявление заинтересованных сторон в партнерстве. Важно определить все стороны, участвующие в проекте, и убедиться в том, что они в стратегическом плане идут в одном русле. Потенциальными партнерами могут быть потребители и пользователи (физические лица); организации и учреждения (юридические лица); представители (лидеры) обществ бедных; неправительственные организации; профсоюзы; торгово-промышленные палаты и другие бизнес-группы; муниципальный персонал, политики; местные предприниматели и представители частного сектора; заинтересованные стороны на самых высоких уровнях власти.

Достижение консенсуса среди различных секторов и заинтересованных сторон. Данный шаг является очень важным для понимания государственно-частного партнерства и его продвижения, поддержания мотивации в долгосрочной перспективе. Любой консенсус требует «единодушного согласия». Важно, что консенсус является результатом усилий, предпринятых добросовестно в целях удовлетворения интересов всех сторон. Ключевым показателем для определения того, достигнут консенсус или нет, является принятие окончательного предложения всеми сторонами. Таким образом, для того чтобы был достигнут консенсус, следует разработать предложение с учетом проблем всех заинтересованных сторон. Чтобы достигнуть консенсуса, от партнеров требуются значительные затраты времени и усилий — этот процесс иногда болезненный, но всегда необходимый. Перевести цели партнеров в реальность — трудная задача, которая требует терпения, гибкости, доверия и взаимопонимания.

Чтобы были достигнуты хорошие результаты, необходимо выполнение следующих условий: полное участие партнеров; ответственность партнеров; взаимодействие партнеров; получение информации всеми участниками проекта; координация и контроль работы партнеров.

Установка цели и анализ контекста. Определяя общую цель, муниципалитет должен проанализировать следующие моменты: каковы цели всех сторон, которые будут участвовать в проекте ГЧП; какие услуги домохозяйств, в том числе

бедных домохозяйств, выделяются как приоритетные; какой уровень услуг население (особенно бедное) в состоянии оплатить [3. С. 19].

После определения целей и задач необходимо провести анализ контекста, который требует, в свою очередь, информации об основных факторах, влияющих на предоставление услуг. Трудности и возможности являются двумя основными компонентами анализа контекста. Учитывая это, муниципалитет должен ответить на два вопроса: 1) какие ограничения могут повлиять на эффективность предоставления услуг (например, ограничения физические, экологические, социальные, политические, организационные и юридические); 2) какие возможности контекста предоставляются (например, развитие потенциала местных заинтересованных сторон, повышение и поддержка партнерских отношений на национальном и международном уровне, а также обмен техническими знаниями) [4. С. 4]?

Совершенствование и координация системы предоставления услуг. Чтобы понять, какие услуги доступны в настоящее время, важно проанализировать, кто участвует в их предоставлении. Для этого, муниципалитет обязан выявить основных поставщиков услуг и их роли; выяснить, предлагают ли поставщики эффективные услуги; выявить факторы, определяющие эффективную деятельность существующих поставщиков услуг.

Изучение различных способов обеспечения предоставления услуг в перспективе предполагает два момента. Во-первых, муниципалитет должен рассмотреть различные варианты для совершенствования системы предоставления услуг. Некоторые специалисты говорят о различных вариантах ГЧП. Тем не менее, есть и альтернативы ГЧП: это могут быть либо государственные предприятия, либо смешанные предприятия, либо предприятия, полностью приватизированные. Все эти варианты или некоторые из них могут быть объектом анализа.

Во-вторых, муниципалитет должен оценить потенциальные последствия реализации возможных вариантов для бедных слоев населения. Каждый вариант предоставления услуг будет иметь особое влияние на людей и группы с низкими доходами и/или тех, кто живет в самых неблагополучных районах.

Наконец, муниципалитет должен выбрать лучший вариант осуществления процесса. Для этого необходимо ответить на следующие вопросы: какой вид предоставления услуг лучше всего подходит к условиям и ограничениям, с которыми возможно придется столкнуться; каковы ключевые риски и как они могут быть смягчены?

Как правило, созданная рабочая группа, играет роль центрального координатора по реализации проекта государственно-частного партнерства и документов, связанных с ними, а также его применения в проектах, осуществляемых в других учреждениях. В зависимости от выбранного варианта ГЧП координирующая роль муниципалитета будет более или менее обширная. Например, в случае контракта на оказание услуг муниципалитет должен будет взять на себя ответственность за более тесную координацию, чем в случае концессии.

Подчеркнем, что важно предвидеть последствия случаев непредоставления услуг. Это может произойти, например, когда возникают проблемы, связанные со строительством объектов инфраструктуры из-за несоблюдения обязательств

по времени выполнения проекта и/или качества. Также негативную роль могут сыграть и такие барьеры, как значительное снижение целевого дохода и нормативно-правовые проблемы [5. С. 27, 68]. Если перечисленные проблемы не были учтены в первоначальном тендере, то партнеры могут провести повторные переговоры и решить вопрос в соответствии с договором. Не исключаются случаи и полного отказа от договоренностей. В данном варианте развития событий местная власть должна предоставить возможность сторонам вновь заявить о себе в качестве поставщиков соответствующих услуг.

Участие в процессе планирования частного сектора и гражданского общества. Так как любой проект, в том числе и ГЧП, заключается в использовании силы и ресурсов партнеров или заинтересованных сторон, крайне важно, чтобы частный сектор и гражданское общество участвовало в процессе планирования. На данном этапе договаривающаяся сторона (т.е. сторона, которая будет выполнять эту работу) еще не определена, несмотря на это, целесообразно привлечь представителей профсоюзов, не правительственных организаций, различные районные ассоциации и т.д. Их инновационные идеи могут оказаться очень полезными.

Модель развития инфраструктуры и ГЧП. Никакое партнерство не может быть результативным, если оно работает в изоляции. Важно, чтобы проекты ГЧП разрабатывались в рамках общих целей, мероприятий и реформ муниципалитета. Создание и развитие грамотной стратегии создает платформу для принятия решений администрацией муниципалитета в части предоставления услуг и решения задач сокращения бедности в самом широком смысле. Например, предложенные условия развития службы водоснабжения и стратегии санитарии могут быть разработаны в комплексе со стратегией управления твердыми отходами и энергетикой. [6. С. 37—42] Главная цель состоит в том, чтобы обеспечить согласованность модели развития инфраструктуры. В модели должны быть рассчитаны возможности, ограничения и последствия вложенных средств, а также учтена мощь муниципалитета и сообщества.

ГЧП и решение проблемы бедности. Для того чтобы ГЧП способствовало снижению бедности, важно развивать партнерские отношения в более широких рамках муниципальных действий в пользу бедных. Это, например, может быть в контексте мобилизации на укрепление возможностей; лучшей организации сообщества; всяческого поощрения инициативы в деле применения ГЧП; улучшения в сфере услуг; решения вопросов землеустройства [7].

Стратегия решения основных проблем, касающихся бедных, должна включать, прежде всего совершенствование, т.е. улучшение предлагаемых услуг, которые будут осуществляться по отношению к бедным. Но это будет наталкиваться на серьезные препятствия. Среди них могут быть следующие: определение приоритетных услуг и взаимозависимость услуг; установление доступной цены для услуги; принятие подхода, который принимает во внимание проблемы бедности; разработка способов распределения труда; определение подхода по отношению к независимым подрядчикам. [8. С. 17].

Таким образом, стратегия борьбы с бедностью должна являться частью общего муниципального плана. Началом решения проблем бедности должно стать выявление этих проблем. К основным проблемам бедности относят: недоступ-

ность выбора услуг, высокие недоступные цены, эксплуатация народа, отсутствие имущественных прав, ограничение профессиональных возможностей.

* * *

Пока нельзя сказать, что внедрение ГЧП-проектов в муниципальную практику африканских государств, происходит достаточно быстро, но, несмотря на это, в будущем на ГЧП возлагаются большие надежды. Грамотное применение ГЧП является предпосылкой к процветанию и быстрому эффективному развитию экономики страны. Несмотря на трудности, руководство стран Африки создает благоприятную среду для развития ГЧП. Применение механизмов ГЧП помогает сократить сроки реализации общественно значимых проектов, а также привлекать иностранные инвестиции. Главной же задачей ГЧП-проектов является такое сотрудничество государства и бизнеса, в котором в выигрыше остается население, в результате получающее более качественные услуги. Это сотрудничество ориентировано на защиту интересов различных слоев общества, а, в особенности, бедных.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Делмон Дж.* Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти, 2010. — 165с.
- [2] *Садыхов А.П.* Государственно-частное партнерство в ЮАР. — М., 2010. — 11с.
- [3] Документ о стратегии развития «Камерун 2010—2014» // Африканский банк развития, Африканский фонд «Развитие». Октябрь 2009. — 42 с.
- [4] Государственно-частное партнерство в мега-африканском сельском хозяйстве // Информационный документ OXFAM. Сентябрь 2014. — 46 с.
- [5] *Марин Ф.* Государственно-частное партнерство в городских системах водоснабжения и канализации. Опыт работы в развивающихся странах. — 2009. — 195 р.
- [6] *Виллакампа Ф.* Государственно-частное партнерство для устойчивого развития: возникновение, влияние и легитимность. CR-Livre-2013. -Libellio-vol.-9-п ° -1. — С. 82. [Электронный ресурс]. URL: <http://lelibellio.com/wp-content/uploads/2013/01/Le-Libellio-d-Volume-9-num%C3%A9ro-1-Printemps-2013.pdf>
- [7] *Андерсон Э., Янсенс Ян Г.* Налаживание партнерства в целях развития в области водоснабжения и санитарии. — Аврил, 2011. — С. 16.
- [8] *Марти Ф., Вуазен А., Троса С.* Государственно-частное партнерство. — Париж, Editions La D couverte, 2006. — С. 86.

LITERATURA

- [1] *Delmon Dzh.* Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v infrastructure: prakticheskoye rukovodstvo dlya organov gosudarstvennoy vlasti, 2010. — 165 s.
- [2] *Sadykhov A.P.* Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v YUAR. — M., 2010. — 11 s.
- [3] Dokument o strategii razvitiya «Kamerun 2010—2014» // Afrikanskiy bank razvitiya, Afrikanskiy fond Razvitiye». Oktyabr 2009. — 42 s.
- [4] Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v mega-afrikanskom sel'skom khozyaystve // Informatsionnyy dokument OXFAM. Sentyabr 2014. — 46 s.
- [5] *Marin F.* Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v gorodskikh sistemakh vodosnabzheniya i kanalizatsii. Opyt raboty v razvivayushchikhsya stranakh. — 2009. — 195 p.

- [6] *Villakampa F.* Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo dlya ustoychivogo razvitiya: vznikoveniye, vliyaniye i legitimnost. CR-Livre-2013. -Libellio-vol.-9-p ° -1. — S. 82. [Elektronnyy resurs]. URL: <http://lelibellio.com/wp-content/uploads/2013/01/Le-Libellio-d-Volume-9-num%C3%A9ro-1-Printemps-2013.pdf>
- [7] *Anderson Ey., Yanssens Yan G.* Nalazhivaniye partnerstva v tselyakh razvitiya v oblasti vodosnabzheniya i sanitarii. — Avril, 2011. — С. 16.
- [8] *Marti F., Vuazen A., Trosa S.* Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo. — Parizh, ditions La D couverte, 2006. — С. 86.

STRATEGIC PLANNING AND ITS ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP INFRASTRUCTURE PROJECTS IN AFRICAN COUNTRIES

E.V. Pashkova, Tambo Talla Rober Herve

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The articles is set towards these goals — to explore the place and role of strategic planning in the implementation of infrastructure projects with the help of public-private partnerships in Africa. The article analyses the basic steps of strategic planning at the municipal level, including the identification of problems, identification of stakeholders, designed to solve these problems, obtaining consensus among the various sectors. Considered setting goals, case studies, improvement and coordination of the delivery of services involved in the planning of society and the private sector. Revealing the role of PPPs in infrastructure development and poverty alleviation in African countries.

Key words: strategic planning, public-private partnerships, infrastructure, municipality services, poverty.