

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНА

Т.Ф. Палей
К(П)ФУ, Казань

Среди признаков эффективной системы управления инфраструктурой региона в первую очередь следует выделить: наличие координации между учреждениями инфраструктуры; четкое разделение политических и технических задач; эффективное взаимодействие между государственным и частным секторами; доверие на основе участия заинтересованных сторон; надежность и открытость информации, на основании которой происходит принятие решений; усиление способности по цепочке создания ценности инфраструктуры.

Хорошо функционирующая система управления инфраструктурой, обеспечивает четкое разделение технической и политической ответственности, соблюдая правильный баланс между участием политиков и экспертов. Политики должны устанавливать общие приоритеты и стратегические направления инвестирования: дороги или больницы, городской или сельский транспорт, сосредоточение усилий на развитии тех или иных отраслей или регионов. Эксперты должны определить, как наилучшим образом достичь основные цели и задачи, а также реализовать проекты, оставив реализацию независимым учреждениям, как правило, гораздо более в этом успешным.

Это разделение может принимать различные формы. Компании Mass Transit Railway Corporation в Гонконге и Инфраструктура Онтарио в Канаде имеют организационную автономию, в то время как Управление наземного транспорта в Сингапуре опирается на очень четкое распределение ролей. Важно отметить, что в то время как технические обязанности, такие, как планирование, проектирование и реализация требуют независимости, общий процесс принятия решений должен быть подотчетным общественности и политическому руководству. Независимая комиссия Планирования Инфраструктуры Великобритании была закрыта в 2010 году на волне критики, что она не отвечает общественным интересам. Правительственные инфраструктурные планы Великобритании теперь ратифицируются парламентом.

Майкл Кляйн, бывший вице-президент Группы финансового и частного сектора развития Всемирного банка, сформулировал основные направления для размышлений о структуре рынков, ценообразовании, и вопросах собственности, из которых мы выделим и адаптируем те, которые мы считаем наиболее существенными в этом контексте.

1. Структура рынка. Директивные органы должны рассмотреть модели конкуренции и ценообразования, которые они хотели бы видеть на своих рынках. В некоторых классах инфраструктуры, таких как мобильные телефонные сети, существует свободная конкуренция, и рынок отвечает за установление цен. Однако, активы с характеристиками монополии, такие, как электростанции или водоканалы, возможно, требуют регулирования цен со стороны высоко компетентных контролирующих органов. Нерегулируемые монополии также могут предоставить социальные льготы. Например, разрешая региональ-

ным провайдерам производить электроэнергию непромышленного класса или распределение воды для улучшения доступа в тех случаях, когда альтернативные генераторы не заинтересованы, даже имея монополию на цену.

2. Ценообразование и субсидии. Если конкуренция на рынке не представляется возможной, цены должны быть установлены в размере, не превышающем стоимости инфраструктуры. Некоторые субсидии могут быть оправданы, но только если цены плюс продолжительное субсидирование покрывают затраты на строительство, эксплуатацию и расширение инфраструктурных активов. Правила ценообразования могут сосредоточиться на эффективности инвестиций и операций путем создания ценового предела, как в Соединенном Королевстве, или демонстрации готовности к поддержанию бизнеса и продолжению инвестиций, при этом ограничивая максимальную доходность, как это принято в Соединенных Штатах. Договорно-правовая база, которая регулирует ценообразование может основываться на законе, нормативе, лицензии или договоре. Выбор определяется различным уровнем приверженности правилам ценообразования и дает операторам ощущение стабильности и определенности планирования безопасности своих инвестиций. Организационная структура и процедурные меры, которые управляют регулирующими положениями и договорами, должны предоставить регулятивному органу защиту от неуместного политического влияния, гибкость, чтобы адаптировать правила к изменяющимся ситуациям, и возможность повышения эффективности работы отстающих. Там, где необходимы субсидии, важно рассчитывать их так, чтобы они расширяли доступ к инфраструктуре, а не поддерживать тех, кто уже имеет доступ к обслуживанию и в состоянии за это платить.

3. Собственность и финансы. После того, как структура рынка и система ценообразования установлены, политики должны осуществить выбор: частные фирмы, государственные предприятия, или государственно-частного партнерства. На конкурентных рынках частные компании обычно поставляют инновацию и эффективность. В регулируемых монополиях, не существует убедительных доказательств того, что частные игроки систематически превосходят государственные. В том случае, если расходы покрываются и форма собственности определена, выбор финансирования идет по техническим соображениям, относящихся к способности по привлечению заемного капитала, профилю рисков и затрат, связанных с обслуживанием капитала.

При сочетании государственной и частной собственности в инфраструктуре, игроки должны иметь четкое разделение ролей и ожиданий. Часто правительство не думает о частном секторе, как о поставщике, который предоставляет финансирование, разрабатывает и осуществляет планы, управляет активами. Реальное сотрудничество между государственным и частным секторами, которое будет более эффективным для обеих сторон, означает поиск путей привлечения частного сектора к участию в цепочке создания ценности инфраструктуры, в том числе, в определении проектов и планировании портфелей. С нашей точки зрения, имеет потенциал для увеличения количества и качества рассматриваемых проектов и способствуют повышению интереса, инно-

вадий и конкуренции среди потенциальных подрядчиков, создание механизма внесения предложений частного сектора за пределами обычного тендера.

Все системы нуждаются в качественной и своевременной информации для обеспечения эффективного планирования и предоставления услуг или продукции и эффективности операций и контроля со стороны общественности, и системы инфраструктуры не являются исключением. Действительно, есть определенная нехватка финансовых данных по инфраструктуре, учитывая, что сбору этой информации препятствуют краткосрочный учет денежных средств. Разработка баланса на перспективу, который бы фокусировался на финансовых показателях, действительно имеющих значение - активах, капитале и обязательствах, может обеспечить значительно более эффективный политический диалог. Обычно имеются данные только по ограниченным типам инфраструктуры, и они, как правило, относятся к физическим активам или активам определенного класса. Данные по странам являются неполными, и в большинстве стран мира, трудно даже найти данные бухгалтерского учета ежегодных расходов на инфраструктуру. Надежные данные о расходах на различные классы активов имеются меньше, чем у половины стран мира, менее чем в 10% стран с низким уровнем доходов имеются данные хорошего качества о расходах. Могут помочь две взаимосвязанные меры. Первая заключается в развитии балансовых отчетов о национальной инфраструктуре, которые содержат информацию о текущей ситуации и данные о тенденциях расходов на инфраструктуру по классам активов на новые инвестиции, техническое обслуживание и эксплуатационные расходы. Данные приборной панели должны также включать доходы с разбивкой по источникам, т.е., федеральные, государственные, и частные, а также данные об акционерном капитале и задолженности по обслуживанию. Во-вторых, необходимо присоединиться к инициативе, предложенной MDB (Multilateral Development Bank - Многосторонний Банк Развития)¹ по Бенчмаркингу Глобальной Инфраструктуры. Эта инициатива включает в себя идею о том, что страны могут установить объективные базовые показатели по производительности инфраструктуры и регулярного представления данных на глобальном уровне.

Эффективное планирование, реализация и эксплуатация инфраструктуры требует наличия специалистов, имеющих необходимые навыки и возможности на каждом этапе цепочки создания стоимости: градостроителей для проведения технико-экономической оценки и управления вовлечением заинтересованных сторон; финансовых и технических аналитиков, для выполнения анализа затрат и результатов; инженеров чтобы определить объем и дизайн проектов; руководителей проектов, чтобы наблюдать за EPC или EPCM²-компаниями, юристы для управления заключением договора и банкиров, чтобы консультировать по вопросам финансирования. До тех пор пока правительства не инвестируют в развитие этих компетенций, результат в условиях конкуренции на рынке труда

¹ Членами рабочей группы MDB по инфраструктуре являются the African Development Bank, Asian Development Bank, EIB, Inter-American Development Bank, Islamic Development Bank, and the World Bank Group.

² Engineering Procurement Construction Management-company - проектирование, снабжение и управление строительством

предсказуем - недостаток контроля проектов и активов, который обычно обходится в миллиарды долларов.

Конкретное число сотрудников, необходимых для управления инфраструктурным проектом сильно варьирует в зависимости от организационных моделей и размеров и масштабов проектов. Например, для проекта стоимостью \$5 млрд. может понадобиться 20 штатных сотрудников, в том случае, если организация-владелец управляет только финансами и обеспечивает контроль. В том случае, если организация также курирует проектирование, инжиниринг, обеспечение качества, финансов, и по всем аспектам, за исключением самого строительства, может понадобиться увеличение количества штатных сотрудников до 400. PIMAC в Южной Корее [1], Ассоциация дорожного строительства административного центра Онтарио г. Торонто, и LTA в Сингапуре [2]- инфраструктурные организации, которые могут послужить моделью для подражания. Например, государственная служба Сингапура набирает таланты посредством образовательного спонсорства и предлагая привлекательные зарплаты. В других случаях правительства могут получить доступ к компетенциям через организации, предлагающие техническую помощь, такие как многосторонние или двусторонние агентства по вопросам развития. Правительства могут привлечь сторонних подрядчиков и консультантов или делегировать функции полностью. В любом случае, имеет смысл включить эти расходы в общий бюджет проекта, а не общий бюджет организации. Ресурсы могут быть также привлечены от организаций-спонсоров. Например, программа EIB's³ Joint Assistance to Support Projects in European Regions [3] использует технические, экономические и финансовые возможности технико-экономического анализа, проектирования, подготовки документации, применения и соблюдения правовых норм для проектов Европейского инвестиционного банка, финансируемых в рамках концепции. Всякий раз, когда агентство привлекает внешние ресурсы, оно использует эти ресурсы для создания потенциала и передачи знаний за счет интеграции внешних экспертов с местными командами, где это возможно. Правительства также могут прибегнуть к аутсорсингу, созданию специализированных подразделений, кросс-функциональных реализационных команд, которые помогают установить культуру производительности в государственных организациях. Это небольшой корпус высококвалифицированных и талантливых специалистов инфраструктурного агентства, подотчетный высшему органу исполнительной власти. Подразделение должно иметь от трех до шести опытных и влиятельных лидеров в области ключевых приоритетов узкой направленности. Группа не отвечает за внедрение или принятие решений, но способствует упрощению процесса, устранению "узких мест" и препятствий, предоставляет аналитическую и техническую помощь, содействуя координации между ведомствами и повышению внутренней и внешней прозрачности. Реализационная команда акцентирует внимание на достижение поставленных целей, постоянно контролируя прогресс. В Малайзии Performance Management Delivery Unit [4], способствовал существенному улучшению инфраструктуры, были реализованы

³ European Investment Bank

проекты по увеличению емкости метро на 10 миллионов человек, строительству почти 1800 километров дорог и присоединению более чем 100 000 домашних хозяйств к чистой питьевой воде. Недавно созданная президентом Чили реализационная команда достигла прогресса по многим социальным инициативам, в том числе, сокращению на 22% уличной преступности, созданию более 500 000 новых рабочих мест и 50-процентному увеличению числа лучших студентов выбравших преподавание в качестве профессии.

Наконец, приведем несколько ярких примеров квалифицированного руководства инфраструктурой. Так, Elatuvalapil Sreedharan, например, курировал строительство индийского метро в Дели, выдержав проект в рамках сроков и бюджета, создав с нуля организацию и разработав процедуры и временные рамки [5]. Во время своего пребывания на посту мэра бразильского города Куритиба, Жайме Лернер был движущей силой создания новой системы автобусного движения, а также пешеходной улицы, новых парков, и системы утилизации отходов [6]. Привлечение, удержание и развитие такого лидерского потенциала должно иметь высокий приоритет для эффективного управления инфраструктурой. Как и в любом начинании, как показали Sreedharan и Лернер, руководство может обеспечить успех в планировании, реализации и эксплуатации инфраструктуры, даже тогда, когда недостаточно других условий успеха.

Финансовое давление делает необходимым повышение эффективности инфраструктуры. Компании, которые занимают активную позицию в поиске путей повышения производительности инфраструктуры и улучшения планирования, реализации и эксплуатации инфраструктуры имеют значительные возможности, чтобы защитить своих основные рынки и обеспечить поэтапное развитие бизнеса, изменив свои бизнес-модели.

Список литературы

1. Public and Private Infrastructure Investment Management Center – URL: <http://pimac.kdi.re.kr/eng/about/message.jsp>
2. Land Transport Authority – URL: <http://www.lta.gov.sg/content/ltaweb/en.html>
3. EIB's Joint Assistance to Support Projects in European Regions URL: <http://www.eib.org/infocentre/press/news/all/jaspers-joint-assistance-for-preparing-projects-in-european-regions.htm>
4. The Performance Management & Delivery Unit (PEMANDU) URL: <http://www.pemandu.gov.my/>
5. V. G. Narayanan and Saloni Chaturvedi, Delhi Metro Rail Corporation, Harvard Business School case study, April 27, 2012; Amy Yee, "Delhi's subway builder," Forbes Magazine, May 11, 2009.
6. Hiroaki Suzuki, Arish Dastur, Sebastian Moffatt, Nanae Yabuki, and Hinako Maruyama, Eco2 cities: Ecological cities as economic cities, World Bank, 2010; Jared Green, "Interview with Jaime Lerner," The Dirt, American Society of Landscape Architects, July 3, 2011.