Оксана ПОПОВА



Государственно-частное партнерство в политике содействия международному развитию (пример ФРГ)

Единое и всеобъемлющее определение государственно-частного партнерства в целях содействия развития на сегодняшний день отсутствует, несмотря на то, что этот формат взаимодействия существует уже относительно давно. По определению Всемирного банка, в широком смысле государственно-частное партнерство – это сотрудничество на основе краткосрочных и среднесрочных договоренностей, при котором ряд обязанностей государства переходит к частному сектору[1]. Также под этим взаимодействием понимаются совместные инициативы государства, агентств в сфере содействия развитию и частных компаний по борьбе с болезнями, улучшению способов ведения сельского хозяйства или же развитию экономики в целом [Yescombe, 2007. С. 3]. Другое определение гласит, что государственно-частное партнерство – это объединение усилий государства и частного сектора в долгосрочных проектах для получения совместной выгоды [Public-Private Partnerships..., 2003. С. 4]. На самом деле государственно-частное партнерство покрывает самый широкий спектр сфер деятельности, при которой на частный сектор возлагается та или иная степень ответственности, включая вопрос инвестиций. Варианты участия рознятся от заключения договоров управления (без привлечения инвестиций) вплоть до установления финансовых обязательств в дополнение к управленческим и операциональным обязательствам [Public-Private Partnerships in developing..., 2014. С. 18].

Существует множество препятствий, мешающих эффективному взаимодействию частных компаний и государства. В их числе: бюрократические препоны и проволочки, характерные для развивающихся стран, разные подходы к культуре ведения бизнеса; языковые трудности и др. Но не все трудности исходят только от стран – получателей помощи. Нередки случаи, когда частные фирмы – участницы данных программ видят в принимающей стороне потенциального противника или источник наживы, что сказывается на эффективности в долгосрочной перспективе.

Сотрудничая с развивающимися странами, Германия исходит из того, что частный сектор является существенной составляющей политики содействия мирового развития [Forms of Development Cooperation, 2011. С. 4]. Еще в 1980-е годы, с приходом к власти в Федеративной Республике Германия Христианско-демократического союза в коалиции с Христианско-социальным союзом и Свободной демократической партией Германии, была одобрена концепция «смешанного финансирования», подразумевавшая, что расходы на оказание помощи развивающимся странам должны были быть поделены между государственным и частным сектором. В тот период еще сложно было говорить о полноценном сотрудничестве между государством и частным сектором, скорее это были первые попытки, с одной стороны, привлечь дополнительные финансовые средства к программам содействия мирового развития,

[1] What are Public Private Partnerships? [Electronic resource] // World Bank [Official website] // http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships

Оксана Попова, преподаватель Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, МГУ имени М.В. Ломоносова, факультет мировой политики). E-mail: popova.oxana@gmail.com

Аннотация: Статья посвящена изучению получившей в XXI веке широкое распространение в мире практики использования механизмов государственно-частного партнерства в политике содействия международному развитию и ее рассмотрению на примере одного из крупнейших мировых доноров – Федеративной Республики Германия. Исследованы основные доктринальные документы германского правительства, определяющие стратегические подходы и формы привлечения частного сектора к оказанию помощи беднейшим странам. Разобраны конкретные примеры государственно-частного партнерства, а также оценен характер его влияния на развивающиеся страны. Рассмотрены основные инструменты, дивиденды и риски использования механизмов государственно-частного партнёрства в рамках политики содействия международному развитию. На основе проведенного анализа сделан вывод о нацеленности Германии на дальнейшее расширение практики применения государственно-частного партнерства в государственной политике содействия развитию, которая частично объясняется стремлением Федеративной Республики Германия поддержать национальный бизнес и вывести его на новые рынки.

Ключевые слова: Федеративная Республика Германия, государственно-частное партнерство, содействие международному развитию, внешняя политика, бизнес.

а с другой – стремление вывести национальный бизнес на новые рынки под благовидным предлогом.

Сотрудничество Германии с частным сектором именно в формате государственно-частного партнерства началось в 1999 году. За период с 1999 по 2012 год было осуществлено более тысячи проектов в 70 странах по поддержке здравоохранения, природоохранных и социальных стандартов в сети поставщиков, внедрения экологически чистых технологий, стимулирования экспорта для малых и средних предприятий и др. [Altenburg, 2005. С. 4]. Положительной тенденцией является то, что расходы частного сектора превалируют над государственными. Так, с 2009 по 2012 год государством было выделено 276 млн евро на развитие партнерства с частным сектором, в то время как затраты самого бизнеса составили 473 млн[2].

В 2011 году Министерство экономического сотрудничества и развития Германии выпустило стратегию «Формы содействия развитию с участием частного сектора», которая пояснила способы привлечения бизнеса к содействию мирового развития, закрепила значимость данного подхода к содействию развития и определила нацеленность Германии на дальнейшее привлечение частных компаний к программам по преодолению бедности [Forms of Development Cooperation, 2011. С. 4]. Документ рассматривает участие бизнеса в СМР в весьма позитивном ключе и называет неотъемлемой составляющей немецкой политики содействия развитию. Также открыто пояснялось, что у самой Германии есть высокий интерес к подобному виду деятельности: около 2/3 бюджета Министерства экономического сотрудничества и развития используется в инвестиционных целях, при этом каждое потраченное евро в дальнейшем окупается и приносит дополнительные доходы в бюджет Федеративной Республики Германия [Forms of Development Cooperation, 2011. С. 4]. Документ не стал первым в своем роде, посвященным данной проблеме, скорее он обобщил уже накопленный опыт и зафиксировал будущие устремления.

Поскольку компании, действующие в рамках государственно-частного партнерства, получают значительные льготы и привилегии от государства (финансовая поддержка, оказание консультаций в ходе разработки проектов и их реализации, помощь в налаживании контактов с местными органами власти и бизнес-кругами, проведение экспертиз о состоянии в том или ином секторе экономики), то к участию в данных программах допускаются не все желающие, а существует специальный механизм отбора. Организации в сфере содействия развитию проводят конкурсы четыре раза в год, и заинтересованные в сотрудничестве компании представляют собственные проекты. Они рассматриваются на предмет соответствия установленным критериям. Прежде всего, оценивается, насколько данная сфера деятельности значима для формирования механизмов устойчивого развития. Если проект соответствует принципам содействия международному развитию и может улучшить ситуацию в том или ином регионе, то частная компания совместно с исполнительной организацией составляет долгосрочный бизнес-план, включающий в себя и финансовое планирование. После того, как разрешаются возможные противоречия и оговариваются детали, проект подписывается и переходит в стадию реализации[3].

К выдвигаемым проектам предъявляется ряд требований: они должны соответствовать целям и принципам немецкой политики содействия развитию; поддержка со стороны государства оказывается в том случае, если представитель частного сектора не имеет достаточно ресурсов для самостоятельной реализации проекта; даже в случае финансового участия государства, не менее 50% всех расходов возлагаются на бизнес [Altenburg, 2005. С. 4]. Также компания должна отвечать критериям, доказывающим ее благонадежность: функционировать на рынке не менее трех лет, иметь оборот не менее чем в 1 млн евро, а также долгосрочные обязательства в целевой стране. Кроме того, сотрудничество между компанией и исполнительной организацией продолжается не более трех лет, после чего компания продолжает деятельность самостоятельно[4].

Помимо непосредственного сотрудничества между частным сектором и организациями в сфере развития, активно поддерживаются многосторонние проекты с привлечением представителей торговли и промышленности, органов государственной власти, неправительственных организаций, национальных и международных организаций. Однако проекты такого рода все еще остаются в явном меньшинстве, так как требуют высокого уровня координации усилий между участниками, и за весь период существования был реализован лишь 31 проект[5]. Подобное сотрудничество, получившее название Стратегического союза, ставит перед собой решение многосекторальных задач и глобальных проблем. Помимо перечисленных критериев участники Стратегического союза должны выполнять следующие требования: проект будет считаться транснациональным, если он будет реализовываться хотя бы в двух странах под руководством двух или более представителей частного сектора, а совокупность государственных и частных взносов должна составлять не менее 750 тыс. евро[6]. Наличие разных подходов и жесткие критерии отбора хотя бы на начальном этапе помогают отсеять компании, не способные успешно реализовать намеченную программу действий. Однако это не может решить все проблемы, возникающие уже в ходе сотрудничества.

---

2 Facts & Figures // develoPPP [Official website] // http://developpp.de/en/content/facts-figures

3 Programme Overview // sequagGmbH [Official website] // http://developpp.de/en/ideas_ competitions.html

4 Programme Overview // sequagGmbH [Official website] // http://developpp.de/en/ideas_ competitions.html

5 Facts & Figures // develoPPP [Official website] // http://developpp.de/en/content/facts-figures

6 Criteria for participation Overview // develoPPP [Official website] // http://www.developpp.de/ en/ content/ criteria-participation

Что касается географических предпочтений, то программы осуществляются во всех регионах мира, где находятся страны – получатели немецкой помощи, однако по количеству проектов и по объемам инвестированных средств лидирует Азия (574 проекта, как завершенных, так и находящихся в стадии разработки), на втором месте находится Африка (320 проектов). Подобное географическое распределение представляется логичным, поскольку именно в указанных регионах находятся новые быстроразвивающиеся рынки, сконцентрирована большая часть населения, проживающая за чертой бедности. Кроме того, приоритет Азиатского региона для государственно-частного партнерства отражает общие тенденции немецкой политики содействия развитию[7], для которой характерно повышенное внимание к Азии, также основные страны –получатели немецкой помощи сконцентрированы именно в этом регионе (Индия, Китай, Индонезия, Афганистан, Пакистан).

Показательным примером стратегического альянса в области государственно-частного партнёрства является сотрудничество с участием немецких компаний Claas, Lemken, BASF и KWS и Немецкого общества по международному сотрудничеству, действующего от лица Министерства экономического сотрудничества и развития. KWS является мировым лидером по производству семян, Claas специализируется на производстве и продаже сельхозоборудования, BASF занимается химической промышленностью достаточно широкого спектра, включая и удобрения. И, наконец, Lemken производит оборудование для обработки почвы, проведения посевных работ и защиты растений. Таким образом, компании имеют преимущественно разные сферы интересы, не являясь конкурентами друг другу, при этом обеспечивая комплексный подход к решению имеющихся проблем в аграрном секторе. Совместной сферой деятельности стало сотрудничество с фермерскими хозяйствами в странах с переходной экономикой. Программа предполагает сотрудничество на всех этапах производственного сельскохозяйственного цикла: начиная от высадки семян и заканчивая сбором урожая. Проект начался в 2011 году и пока еще находится в стадии реализации[8].

В центре внимания данного проекта находятся четыре государства Центральной Азии: Кыргызстан, Узбекистан, Казахстан и Туркменистан. Во всех этих странах сельское хозяйство является одним из основных источников пополнения бюджета, обеспечивает занятость для большей части населения. Однако значительная часть работников, задействованных в аграрном секторе, не обладает знаниями и навыками, необходимыми для эффективной деятельности. Также отсутствуют современные технологии, позволяющие повысить прибыльность и эффективность сельского хозяйства. Целью данного взаимодействия является повышение конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора и поддержание переходных процессов в экономике в странах Центральной Азии

Благодаря деятельности альянса, были образованы специальные центры, занимающиеся консультированием фермеров в вопросах выращивания и сбора урожая, а также модернизации их хозяйств. Помимо прочего были созданы сервисные центры по ремонту и обслуживанию сельскохозяйственной техники, а также по обучению местных жителей обращению с данной техникой. Предпринимаются шаги по развитию диалога между различными министерствами, органами государственной власти, отраслевыми ассоциациями и научно-исследовательскими центрами сельскохозяйственного сектора [Public Private Partnerships..., 2007. С. 12].

Благодаря подобному сотрудничеству государства Центральной Азии получают возможность не только увеличить доходы и занятость, улучшить условия жизни местного населения, но и изменить к лучшему ситуацию с обеспечением продовольствием местного населения. Позитивные изменения в аграрном секторе способствуют общей стабилизации социально-экономической ситуации в регионе. Частные компании – участницы проекта также получают ряд выгод от подобного сотрудничества: в данном случае германские фермеры нашли в их лице фермеров – покупателей сельхозтехники, семян, удобрений и др. Все перечисленные компании имеют значительный опыт международных контактов, представлены в различных регионах мира. Поэтому их приход на центральноазиатский рынок можно расценивать как менее рискованный способ расширить свои бизнес-контакты и рынки сбыта продукции. Кроме того, продвижение на новые рынки было осуществлено при поддержке государства, что значительно снизило предпринимательские риски и расходы.

Набор стран, с которыми сотрудничает германский бизнес в рамках государственно-частного партнерства, достаточно велик, причем эти государства не обязательно входят в первую десятку стран – реципиентов германской официальной помощи развитию. Скорее, выбор зависит от потребностей конкретного региона и того, как они могут быть соотнесены с интересами бизнеса. Обширен и список направлений, по которым осуществляется взаимодействие: начиная от аграрного производства и заканчивая высокотехнологичными областями, здравоохранением, устойчивым развитием мегаполисов. Нельзя сказать, что немецкий бизнес сконцентрирован лишь на каком-то определенном направлении сотрудничества.

Данное направление деятельности имеет и ряд существенных недостатков, позволяющих критикам справедливо рассуждать о допустимости подобного вида

---

7 Подробнее об этом см.: Попова О.П. Реализация Целей развития тысячелетия как элемент внешней политики ФРГ // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2013. № 2. С. 164-180

8 Increasing Farm Productivity in Central Asia // Business Transforming Development [Official website] // https://www.devex.com/impact/partnerships/77

взаимодействия. Особенно критическую позицию к участию бизнеса в программах содействия международному развитию занимают различные неправительственные организации, причем такой подход характерен для них по всему миру. Они выделяют следующие проблемы без учета национальных особенностей: крайне трудно согласовать в одном проекте интересы бизнеса, направленные на максимизацию прибыли и цели политики развития по сокращению масштабов бедности. Также всегда существует риск того, что средства, выделенные государством, будут потрачены частной компанией на свои собственные нужды. Помощь отдельным компаниям может поставить их в более выгодное положение, что создаст диспропорцию и нарушит принципы здоровой конкуренции. Особо критичная ситуация может сложиться при участии бизнеса в ключевых отраслях инфраструктуры (обеспечение водой и электроэнергией, здравоохранение), в этом случае остается очень малая вероятность, что интересы беднейших слоев населения будут учтены[9].

Германские неправительственные организации критикуют участие бизнеса в программах развития, основываясь на следующих положениях. Во-первых, они считают заключение бизнес-контрактов и содействие немецким компаниям неотъемлемой частью германской политики содействия мирового развития на протяжении уже не одного десятилетия[10]. Следовательно, Германия, сконцентрированная на построении экономически выгодных отношений, не оказывает должной поддержки действительно нуждающимся странам. Именно государства-реципиенты должны получать большую часть выгод, причем в сферах, не представляющих значительного экономического интереса – образование, обеспечение доступа к воде, здравоохранение [Klaiber, 2010]. Во-вторых, общественное недовольство вызывает не только стремление привлечь бизнес к программам содействия развитию, но и наращивание Германией объемов подобного сотрудничества. Спустя почти десятилетие после возникновения программы партнерства между государством и частным сектором, ее бюджет был увеличен почти на четверть и достиг 60 млн евро [Klaiber, 2010]. В-третьих, помимо общей критики данного вида сотрудничества, вызывает недовольство оказываемая государством помощь частному сектору – это видится совершенно излишним. В-четвертых, немало нареканий вызывают и критерии отбора стран и компаний. Не учитываются такие важные факторы, как деструктивное влияние зарубежных компаний на местный рынок и то, насколько их деятельность соответствует германской политике содействия развитию. Чрезмерное усиление позиций компаний, поддерживаемых страной-донором, может отпугнуть частных инвесторов[11].

В целом, опасность подобного бизнес-подхода к содействию международному развитию состоит в том, что частные инвесторы предпочитают вкладывать средства в регионы, отвечающие таким критериям, как наличие качественной инфраструктуры, рынка квалифицированной рабочей силы, правовых гарантий. При этом лишь малая часть государств-реципиентов может соответствовать указанным критериям, а большинство нуждающихся стран лишится доступа к финансовым потокам. Соответственно, регионы, обладающие всеми предпосылками для эффективного развития, лишь закрепят успех, в то время как наиболее отсталые страны останутся без должного внимания.

На основе всего вышеперечисленного возникает вполне закономерный вопрос: можно ли рассматривать программы государственно-частного партнерства как способ субсидирования немецкой промышленности, а не инструмент борьбы с бедностью? Отвечая на подобные обвинения, министр экономического сотрудничества и развития Д. Небель признал, что частные немецкие компании оказываются в выигрыше, получая не только прибыль, но и возможность улучшить свой имидж, однако бизнес делает немалый вклад в развитие стран-партнеров. На официальном уровне всячески отрицается любая взаимозависимость между политикой содействия развитию и интересами частных компаний[12]. Кроме того, критике подвергается даже не сам факт подобного сотрудничества, а то, что государство оказывает поддержку частному сектору – это видится совершенно излишним.

Таким образом, к сильным сторонам государственно-частного партнерства в сфере содействия развитию относится то, что в экономику стран-реципиентов привлекаются дополнительные инвестиции, государства-доноры получают относительную свободу и возможность переключиться на другие программы. Большинство критиков программ государственно-частного партнерства исходят из того, что далеко не все сферы, требующие сторонней помощи, могут оказаться привлекательными для частного капитала в силу высоких рисков или отсутствия высокой выгоды, а даже в тех случаях, когда прибыль имеется, компания откажется от дополнительных мер, если они выходят за пределы установленных договоренностей.

Неоднозначный характер предпринимаемых действий вызывает дискуссию о том, в каком виде подобное партнерство имеет право на существование. Поскольку данная тенденция получила повсеместный характер, закреплена в международных документах, то речь идет не о полном отказе, а скорее о том, как избежать перекоса и примирить интересы всех участников процесса.

---

9 Rural Development through Public-Private Partnerships (PPPs)? Focus № 1/05 //InfoResources [Official website] // http://www.inforesources.ch/pdf/focus_1_05_e.pdf

10 The discovery of secondary benefits // Development and Cooperation [Official website] // http://www.dandc.eu/en/article/what-german-ngos-dislike-about-development-ministrys-stance-towards-private-sector

11 The discovery of secondary benefits // Development and Cooperation [Official website] // http://www.dandc.eu/en/article/what-german-ngos-dislike-about-development-ministrys-stance-towards-private-sector

12 Pure aid creates dependency. Interview //Deutsche Gesellschaftf rAusw rtigePolitik [Official website] // https://dgap.org/en/ip-journal/topics/“pure-aid-creates-dependency”

Пример Федеративной Республики Германия демонстрирует, что взаимный интерес частного бизнеса и стран-реципиентов друг к другу только увеличивается. Однако нельзя упускать из вида важный момент – частные компании готовы присутствовать только в тех государствах, где население обладает покупательной способностью. Кроме того, предпочтение отдается политически и экономически стабильным странам, в то время как, например, «нестабильные государства», также нуждающиеся в помощи, остаются неохваченными, несмотря на масштабную активизацию усилий в данном направлении[13]. Такой подход к содействию развития, при котором бизнес участвует в официальных программах, имеет право на существование, однако важно соблюдать баланс, чтобы программы помощи развитию не превратились в механизм достижения исключительно коммерческих целей, в традиционный инструмент «жесткой силы», лишенный какого бы то ни было гуманитарного компонента.

[13] Подробнее об этом см.: Бартенев В.И. «Новый курс» оказания помощи «нестабильным государствам»: истоки, компоненты, перспективы //Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2012. № 4. С. 113–143.

Литература

Altenburg T. The private sector and development agencies: How to form successful alliances. World Bank. German Development Institute. Bonn, 2005.

Berthélemy J.C. Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? Review of Development Economics. 2006.

Developing markets, creating wealth, reducing poverty, taking responsibility – The private sector as a partner of development policy. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2011.

Forms of Development Cooperation Involving the Private Sector. Strategy Paper. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2011.

Innovations for sustainable development. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2011.

Klaiber S. Armutsbekämpfung Nebensache // Süddeutsche. Zeitung. 2010.

Partners in Development. How Donors Can Better Engage the Private Sector for Development in LDCs. UN Global Compact. Frankfurt am Main, 2011.

Public Private Partnerships (PPP). Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2007.

Public-Private Partnerships in developing countries. A systematic literature review. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. The Hague, 2014.

Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. Edited by Akintoye A., Beck M., Hardcastle C. Blackwell Science. 2003.

Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Elsevier Finance. 2007.

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN FACILITATATING INTERNATIONAL DEVELOPMENT POLICIES (AN EXAMPLE OF THE GERMAN)

Oksana Popova, Lecturer at the M.V. Lomonosov Moscow State University, Faculty of World Politics, Lenin Hills, B.1, Lomonosov Moscow State University. 119991 Moscow, E-mail: popova.oxana @ gmail.com

Summary: The article is devoted to the study which evolved in the XXI century and become a worldwide practice of using public-private partnerships in international development assistance policies and its consideration by way of example of one the world's largest donor - the Federal Republic of Germany. It investigates the basic doctrinal documents of the German government, defining strategic approaches and forms of private sector involvement in the provision of aid to the poorest countries. Disseminates concrete examples of public-private partnerships as well as evaluating the nature of their impact on developing countries. The basic tools, dividends and risks of using public-private partnerships in the framework of the policy of international development assistance. Based on this analysis it concludes that Germany is focusing on the further expansion of the practice of public-private partnerships in government policy development assistance, partially explained by the desire of the Federal Republic of Germany to support the national business and bring it to new markets.
Keywords: Federal Republic of Germany, state-private partnership, international development assistance, foreign policy, business.

Reference

Altenburg T. The private sector and development agencies: How to form successful alliances. World Bank. German Development Institute. Bonn, 2005.

Berthélemy J.C. Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? Review of Development Economics. 2006.

Developing markets, creating wealth, reducing poverty, taking responsibility – The private sector as a partner of development policy. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2011.

Forms of Development Cooperation Involving the Private Sector. Strategy Paper. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2011.

Innovations for sustainable development. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2011.

Klaiber S. Armutsbekämpfung Nebensache [Poverty reduction a minor matter] // Süddeutsche. Zeitung. 2010.

Partners in Development. How Donors Can Better Engage the Private Sector for Development in LDCs. UN Global Compact. Frankfurt am Main, 2011.

Public Private Partnerships (PPP). Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bonn, 2007.

Public-Private Partnerships in developing countries. A systematic literature review. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. The Hague, 2014.

Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities. Edited by Akintoye A., Beck M., Hardcastle C. Blackwell Science. 2003.

Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Elsevier Finance. 2007.