

**Академия ИКТ для лидеров государственного
управления**

Модуль 8

**Варианты финансирования ИКТ
в целях развития**

Ричард Лабель

APCIST

**АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКИЙ УЧЕБНЫЙ ЦЕНТР ПО
ИНФОРМАЦИОННЫМ И КОММУНИКАЦИОННЫМ
ТЕХНОЛОГИЯМ ДЛЯ РАЗВИТИЯ**

УДК 004
ББК 32.88
Р 56

Серия модулей Академии ИКТ для лидеров государственного управления

Ричард Лабель

Р 56 Модуль 8: Варианты финансирования ИКТ в целях развития. Б.: - 2009. - 116 с.

ISBN 978-9967-25-637-8
ISBN 978-9967-25-638-5 (общ.)

Данная работа выпущена по лицензии Creative Commons Attribution 3.0. Копия лицензии доступна по адресу <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>

Ответственность за мнения, рисунки и оценки, изложенные в данной публикации, лежит на авторах, и они не обязательно должны рассматриваться в качестве точки зрения или материала, одобренного Организацией Объединенных Наций.

Используемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не подразумевают выражения какого-либо мнения от имени Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их администраций, либо относительно делимитации границ таковых.

Упоминание названий фирм и коммерческих продуктов не подразумевает их одобрение со стороны Организации Объединенных Наций.

United Nations Asian and Pacific Training Centre for Information
and Communication Technology for Development (UN-APCICT)
Bonbudong, 3rd Floor Songdo Techno Park
7-50 Songdo-dong, Yeonsu-gu, Incheon City
Republic of Korea

Телефон: +82 32 245 1700-02
Факс: +82 32 245 7712
E-mail: info@unapcict.org
<http://www.unapcict.org>

Р 2303010000-09
ISBN 978-9967-25-637-8
ISBN 978-9967-25-638-5 (общ.)

УДК 004
ББК 32.88

Авторские права принадлежат © UN-APCICT 2009

ПРЕДИСЛОВИЕ К СЕРИИ МОДУЛЕЙ АКАДЕМИИ ИКТ ДЛЯ ЛИДЕРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

21 век характеризуется растущей взаимозависимостью людей в глобализирующемся мире. Это мир, где открываются возможности для миллионов людей с помощью новых технологий, расширенного доступа к необходимой информации и знаниям, которые могут существенно улучшить жизнь людей и способствовать сокращению бедности. Но это возможно лишь в том случае, если растущая взаимозависимость сопровождается обменом ценностями, приверженностью и солидарностью для всеобъемлющего и устойчивого развития, где прогресс служит всем народам.

Что касается развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), то в последние годы Азия и Тихий океан были «регионом превосходной степени». По данным Международного союза электросвязи в регионе проживают более 2 млрд. абонентов фиксированной связи и 1,4 млрд. подписчиков мобильной связи. К середине 2008 г. только в Китае и Индии насчитывалось четверть всех мобильных телефонов в мире. На Азиатско-Тихоокеанский регион также приходится 40 процентов мировых Интернет-пользователей и самый большой в мире рынок широкополосного Интернета с долей в 39 процентов от общемирового объема.

На фоне быстрого технического прогресса многие задались вопросом о возможности устранения цифрового неравенства. К сожалению, ответ на данный вопрос – пока «еще нет». Даже спустя пять лет после Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО), состоявшейся в Женеве в 2003 году, и, несмотря на все впечатляющие технологические достижения и обязательства ключевых игроков в регионе, основные средства связи до сих пор находятся вне доступа подавляющего большинства людей, особенно бедных.

Более чем в 25 странах региона, главным образом, небольших островных развивающихся государствах и развивающихся странах, не имеющих выхода к морю, имеются менее 10 пользователей Интернета на 100 человек, и эти пользователи, в основном, сосредоточены в крупных городах, в то время как некоторые развитые страны в регионе имеют соотношение более 80 пользователей Интернета на 100 человек. Различия в обеспечении широкополосным Интернетом между развитыми и развивающимися странами еще более впечатляющее.

В целях преодоления цифрового неравенства и реализации потенциала ИКТ для всеобъемлющего социально-экономического развития в регионе разработчикам политики в развивающихся странах необходимо будет установить приоритеты, принять политику, разработать нормативно-правовую базу, выделить финансовые средства, а также содействовать налаживанию партнерских связей, способствующих развитию отрасли ИКТ-индустрии и навыков в области ИКТ среди своих граждан.

В Плана действий ВВУИО говорится: «... каждый человек должен иметь возможность приобрести необходимые навыки и знания для того, чтобы понять, участвовать и использовать преимущества информационного общества и экономики знаний». С этой целью в рамках Плана действий содержится призыв к международному и региональному сотрудничеству в области наращивания потенциала с упором на создание критической массы квалифицированных специалистов и экспертов в области ИКТ.

Именно в ответ на этот призыв Азиатско-Тихоокеанский учебный центр по информационным и коммуникационным технологиям для развития (АТУЦ ИКТР) разработал данную всеобъемлющую учебную программу по обучению ИКТ для развития – Академия ИКТ для лидеров государственного управления – состоящей в настоящее время из восьми самостоятельных, но взаимосвязанных модулей, направленных на распространение основных знаний и опыта, которые помогут разработчикам политики планировать и осуществлять инициативы в области ИКТ более эффективно.

АТУЦ ИКТР является одним из пяти региональных институтов Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). ЭСКАТО содействует устойчивому и всеобъемлющему социально-экономическому развитию в Азии и Тихоокеанском регионе на основе анализа, нормативной работы, наращивания потенциала, регионального сотрудничества и обмена знаниями. В партнерстве с другими агентствами ООН, международными организациями, национальными партнерами и заинтересованными сторонами ЭСКАТО через АТУЦ ИКТР обязуется оказывать поддержку использованию, усовершенствованию и переводу данных модулей Академии в разных странах, а также организацию их преподавания на регулярной основе через национальные и региональные семинары для правительственных должностных лиц старшего и среднего уровня, цель которых в том, чтобы возросший потенциал и полученные знания трансформировались в зрелое понимание выгод от ИКТ и конкретные меры в достижении целей в области развития.

Ноэлин Хейзер

Заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций
Исполнительный секретарь ЭСКАТО

ПРЕДИСЛОВИЕ

Путешествие в процесс разработки серии модулей Академии ИКТ для лидеров государственного управления было поистине вдохновляющим и поучительным опытом. Оно не только послужило для заполнения пробелов в создании потенциала в области ИКТ, но также проложило новый путь для разработки программ учебных курсов – через участие многочисленных людей и чувства причастности к процессу.

Академия является флагманом программ АТУЦ ИКТР, разработанного на основе активных исследований и анализа сильных и слабых сторон существующих учебных материалов, а также процесса рецензирования среди ведущих экспертов. Во многих регионах прошли обучающие семинары Академии, обеспечивших неоценимую возможность для обмена опытом и знаниями между участниками из разных стран, процесс, который сделал выпускников Академии ведущими игроками по подгонке и формированию модулей.

Начало преподавания первых восьми модулей Академии на национальном уровне знаменует собой зарождение жизнеспособного процесса укрепления существующих партнерских отношений и построение новых для усиления потенциала в области разработки политики ИКТ для развития (ИКТР) по всему региону. АТУЦ ИКТР выражает приверженность оказанию технической поддержки в начале деятельности национальных Академий, как своего ключевого подхода в обеспечении процесса охвата Академией всех разработчиков политики. Центр тесно сотрудничает с рядом региональных и национальных учебных заведений, которые уже имеют непосредственную связь с центральными, государственными и местными органами управления по усилению их потенциала в области ИКТР путем локализации, перевода и обучения модулей Академии, которые уделяют особое внимание национальным потребностям и приоритетам. Также существуют планы по дальнейшему расширению масштаба и охвата существующих модулей и разработке новых.

Кроме того, АТУЦ ИКТР берет на вооружение многоуровневый подход для обеспечения того, что содержание модулей Академии достигнет большей аудитории в регионе. Наряду с непосредственным обучению материалов Академии через региональные и национальные Академии АТУЦ ИКТР учредил Виртуальную Академию АТУЦ ИКТР (APCICT Virtual Academy, AVA), которая является сетевой дистанционной обучающей платформой Академии и предназначена для обеспечения участников возможностью изучать материалы по своему усмотрению. AVA гарантирует, что все модули Академии и сопутствующие материалы, такие как слайды презентаций и тематические исследования легко доступны в сети для загрузки, многократного использования, усовершенствования и локализации, а также она содержит различные функции, в том числе виртуальные лекции, учебные средства для организации процесса обучения и разработки нового содержания, а также сертификации.

Первоначальная серия из восьми модулей и их обучение в рамках региональных, субрегиональных и национальных семинаров Академии было бы невозможно без приверженности делу и инициативного участия многих людей и организаций. Я хотела бы воспользоваться этой возможностью, чтобы отметить усилия и достижения выпускников Академии и наших партнеров из правительственных ведомств, учебных заведений, а также региональных и национальных организаций, принявших участие в семинарах Академии. Они не только внесли ценный вклад в содержание модулей, но, что более важно, они стали сторонниками Академии в своих странах, в результате чего были подписаны соглашения между АТУЦ ИКТР и рядом национальных и региональных учреждений-партнеров в целях усовершенствования и проведения регулярных курсов Академии в странах.

Также я хотела бы добавить особую признательность самоотверженным усилиям многих выдающихся людей, которые сделали данное необычайное путешествие возможным. Это Шахид Акhtar, советник проекта Академии; Патриция Аринто, редактор; Кристина Апикул, выпускающий редактор; все авторы модулей Академии и команда АТУЦ ИКТР.

Для того чтобы ценные знания, изложенные в Академии, резонансно распространялись среди людей во всех уголках Азии и Тихого океана, АТУЦ ИКТР и его партнеры неустанно работали над переводом и локализацией содержания Академии. Именно благодаря этим усилиям мы в настоящее время публикуем русскую версию Академии.

Команда по подготовке русской версии Академии провела много времени, чтобы терминология соответствовала текущему применению в языке, нюансы и тонкости были отражены, а перевод содержания был обоснован. В этом смысле они оказались вторыми авторами модулей Академии. Я хотела бы выразить мою глубокую признательность Национальному центру информационных технологий в Кыргызстане, его сотрудникам за их самоотверженные усилия и приверженность этой инициативе. В частности, я хотела бы отметить выдающуюся работу, проделанную Алмазом Бакеновым, Мунар Усубалиевой, Бэллой Молдобаевой, Андреем Смиренским, Дмитрием Петренко, Аманбеком Бавланкуловым, Эмилем Албановым и Медером Мамутовым.

Я искренне надеюсь, что Академия будет способствовать народам по сокращению нехватки человеческих ресурсов в области ИКТ, устранению барьеров на пути внедрения ИКТ, содействовать применению ИКТ в ускорении социально-экономического развития и достижения Целей развития тысячелетия.

Хеун-Сук Ри

Директор
АТУЦ ИКТР

О СЕРИИ УЧЕБНЫХ МОДУЛЕЙ

В современный «век информации» простой доступ к информации меняет наш образ жизни, работы и развлечений. «Цифровая экономика», также известная как «экономика знаний», «сетевая экономика» или «новая экономика», характеризуется переходом от производства товаров к созданию идей. Это подчеркивает рост, если уже не главенство, роли информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в экономике и в обществе в целом.

Как следствие, правительства во всем мире уделяют все больше внимания на ИКТ в целях развития (ИКТР). Для правительств этих стран ИКТР заключается не только в развитии индустрии ИКТ или сектора экономики, но также и во включении ИКТ в экономику для стимулирования как социального, так и политического роста.

Тем не менее, помимо трудностей, с которыми сталкивается правительство при разработке политики в области ИКТ, существует тот факт, что разработчики политики зачастую не знакомы с технологиями, которые они используют в целях национального развития. Поскольку никто не может управлять тем, с чем не знаком, многие политики уклоняются от разработки политики в области ИКТ. Но предоставление разработки политики в области ИКТ «технарям» также неправильно, поскольку зачастую они не имеют представления о политических последствиях разработки и использования технологий.

Серия модулей Академии ИКТ для лидеров государственного управления была разработана Азиатско-Тихоокеанским учебным центром ООН по информационным и коммуникационным технологиям в целях развития (АТУЦ ИКТР) для:

1. Политиков общенационального и местного уровней управления, ответственных за разработку политики в области ИКТ;
2. Государственных должностных лиц, ответственных за разработку и внедрение приложений на основе ИКТ;
3. Руководителей государственного сектора, стремящихся использовать средства ИКТ для управления проектами.

Серия модулей стремится познакомить с практическими вопросами, связанными с ИКТР, с точки зрения, как политики, так и технологии. Цель состоит не в разработке технического руководства по ИКТ, а скорее в том, чтобы обеспечить хорошее понимание возможностей современных цифровых технологий или в каком направлении они будут развиваться, и что это означает для разработки политических решений. Темы, раскрываемые в модулях, были определены на основе анализа потребностей в обучении и изучения учебных материалов, применяемых в других странах мира.

Данные модули разработаны таким образом, что они могут применяться для самостоятельного изучения отдельными читателями, либо в качестве ресурса в ходе подготовки или программы. Эти модули сами по себе являются автономными, но в то же время связаны между собой, и были предприняты усилия, чтобы связать между собой темы и обсуждения в модулях серии. Долгосрочной целью является объединение модулей в цельный курс, который может пройти соответствующую сертификацию.

В начале каждого модуля излагаются цели и задачи обучения, по которым читатель сможет оценить свои успехи. Содержание модуля разбито на отдельные разделы, включающие тематические исследования и упражнения, помогающие глубже понять ключевые концепции. Упражнения можно выполнять индивидуально и в группах. Для иллюстрации определенных аспектов обсуждения в модуль включены таблицы и рисунки. Также вниманию читателей представлены ссылки на литературные источники и Интернет-ресурсы, чтобы предоставить возможность получения дополнительной информации и знаний.

Применение ИКТР является настолько разнообразным, что некоторые тематические исследования и примеры, рассматриваемые в учебных модулях, могут показаться противоречащими друг другу. Этого следует ожидать, так как это очень новая и сложная дисциплина, и предполагается, что все страны мира должны включиться в процесс изучения возможностей ИКТ в качестве инструмента для развития.

Поддержка серии модулей Академии в печатном формате осуществляется на платформе интерактивного дистанционного обучения в сети – Виртуальной Академией АТУЦ ИКТР (AVA – <http://www.unapcict.org/academy>) — в которой применяются виртуальные классы, показывающие выступления преподавателей в видео формате и презентации PowerPoint учебных модулей.

Кроме того, АТУЦ ИКТР разработал электронный центр ИКТР для совместной работы (e-Collaborative Hub) (e-Co Hub – <http://www.unapcict.org/ecohub>), выделенный сетевой ресурс для практиков и политиков в целях повышения их опыта в области обучения и преподавания. E-Co Hub предоставляет доступ к ресурсам знаний по различным аспектам ИКТР и обеспечивает интерактивное пространство для обмена знаниями и опытом, а также сотрудничество в продвижении ИКТР.

МОДУЛЬ 8

Поскольку распространение ИКТ растет, правительства по всему миру развертывают планы и проекты электронного правительства для улучшения предоставления услуг населению посредством ИКТ. Во многих ведомствах финансовые и технические средства, доступные правительству, ограничены. Это ограничивает способность правительства предоставлять преимущества электронного правительства для каждого гражданина. Однако существуют значительные объединенные фонды и специалисты, которыми общественность может воспользоваться для выполнения своих обязательств по предоставлению государственных услуг на высоком уровне за разумную цену. Данный модуль рассматривает эти альтернативные возможности финансирования ИКТ для развития (ИКТР) и проектов электронного правительства. ГЧП выделены в качестве особенно полезного варианта финансирования для услуг на основе ИКТ и инициатив электронного правительства в развивающихся странах.

Цели Модуля

Настоящий модуль преследует следующие цели:

1. Рассмотреть факторы, влияющие на инвестиции при развертывании ИКТ, с особым акцентом на инвестиции в электронное правительство;
2. Описать различные механизмы финансирования проектов ИКТР;
3. Описать ГЧП в качестве возможности финансирования проектов ИКТР и электронного правительства;
4. Выделить факторы, играющие роль в принятии решения при выборе варианта финансирования, применимого для проектов ИКТР и электронного правительства.

Итоги обучения

После завершения изучения модуля читатели должны уметь:

1. Описывать альтернативные механизмы финансирования проектов ИКТР и электронного правительства;
2. Обсуждать ГЧП в качестве возможности финансирования проектов ИКТР и электронного правительства;
3. Подготовить стратегию мобилизации ресурсов;
4. Разработать черновой вариант предложения финансирования проектов ИКТ, предполагающего заинтересовать основных доноров по финансированию деятельности ИКТР и проектов электронного правительства.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие к серии модулей Академии ИКТ для лидеров государственного управления	3
Предисловие	5
О серии учебных модулей.....	7
Модуль 8.....	9
Цели Модуля.....	9
Итоги обучения.....	9
Список тематических исследований.....	12
Список вставок	12
Список рисунков	12
Список таблиц	12
Сокращения	13
Список условных обозначений.....	14
1. Распространение ИКТ и глобальный экономический рост....	17
1.1 Зачем инвестировать в ИКТР?.....	17
1.2 Факторы, влияющие на инвестиции в проекты ИКТ	20
1.3 Возможности для привлечения инвестиций в проекты ИКТ	22
2. Различные методы финансирования	27
2.1 Инвестирование во внедрение ИКТ.....	27
2.2 Финансирование услуг на основе ИКТ	29
2.3 Условия финансирования проектов ИКТ	30
2.4 Выбор варианта финансирования	34
2.5 Обеспечение совместной работы государственного и частного секторов ..	37
3. Партнерство государственного и частного секторов	41
3.1 Предпосылка	41
3.2 Определения и виды.....	43
3.3 Преимущества и недостатки ГЧП	48
3.4 Принципы реализации	50
4. ГЧП и проекты электронного правительства.....	55
4.1 Тенденции в области электронного правительства	55
4.2 Причины для ГЧП в области электронного правительства.....	58
4.3 Какие проекты электронного правительства подходят для ГЧП?	61
4.4 Критерии успешности проектов ГЧП в области электронного правительства	63
4.5 Международные примеры ГЧП	64
5. Риски в проектах ГЧП в области электронного правительства	71
5.1 Риски, связанные с проектами в области ИКТ	71
5.2 Управление проектами в области ИКТ для сокращения риска	72
5.3 Риски в проектах ГЧП.....	74
5.4 Управление и смягчение рисков в рамках ГЧП для электронного правительства	77

6. Другие варианты финансирования	85
6.1 Прямые иностранные инвестиции	85
6.2 Венчурный капитал	92
6.3 Транснациональные корпорации	93
6.4 Финансовые учреждения (Международные финансовые учреждения)	94
6.5 Межправительственное финансирование	95
7. Подготовка стратегии по мобилизации ресурсов.....	97
7.1 Обзор мобилизации ресурсов	97
7.2 Подготовка заявки на финансирование	98
Приложение	102
Дополнительная литература	102
Глоссарий.....	104
Заметки для инструктора.....	108
Об авторе	110
Благодарности.....	111

Список тематических исследований

1. ГЧП для создания системы электронных закупок в Канаде и Филиппинах	66
2. Intel в Коста-Рике: привлечение высокотехнологичных инвестиций	88

Список вставок

Вставка 1 Компоненты заявки на финансирование	101
---	-----

Список рисунков

Рисунок 1 Вклад ИКТ в экономический рост	18
Рисунок 2 Рост рынка ИКТ в 2000-2008 гг.	18
Рисунок 3 Проникновение мобильной связи	19
Рисунок 4 Снижение выбросов парниковых газов в США для отдельных видов деятельности	24
Рисунок 5 Основные ограничения ведения бизнеса	38
Рисунок 6 Непрерывное участие частного сектора в ГЧП	45
Рисунок 7 Распределение рисков в проектах ГЧП	76
Рисунок 8 Пример диаграммы Ганта, показывающий систему поддержки принятия решения для управления проектами в области ИКТ	81
Рисунок 9 Приток ПИИ в глобальном масштабе и по странам, 1980 – 2006 гг.	86

Список таблиц

Таблица 1 Список Государственных инвестиционных фондов	23
Таблица 2 Виды ГЧП в соответствии с основными целями	44
Таблица 3 Некоторые предварительные условия для успешного ГЧП	52
Таблица 4 Сводные данные ГЧП по секторам в рамках Европейского союза	65
Таблица 5 Сводные данные ГЧП по секторам в странах вне ЕС	66
Таблица 6 Типовые риски на этапе подготовки проекта и механизмы смягчения последствий	78
Таблица 7 Типовые риски на этапе создания проекта и механизмы смягчения последствий	78
Таблица 8 Типовые риски на этапе эксплуатации проекта и механизмы смягчения последствий	79

Сокращения

ABT	Соглашение по основным телекоммуникациям
AMS	Корпорация American Management Systems
АТУЦ ИКТР	Азиатско-Тихоокеанский учебный центр информационных и коммуникационных технологий для развития
ЗСИ	Завод по сборке и испытанию
AVA	Виртуальная Академия АТУЦ ИКТР
СВЭ	Строительство-владение-эксплуатация
СВЭП	Строительство-владение-эксплуатация-передача
СЭП	Строительство-эксплуатация-передача-
БРИКЮ	Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка
СЮ	Управляющий по информационным технологиям
CMS	Система управления содержанием
CRM	Управление отношениями с потребителями
КСР	Комитет содействия развитию
ПС	Проектирование-Строительство
DFID	Департамент по международному развитию Великобритании
ЕСМ	Управление информационными ресурсами предприятия
EMF	Расширенная рамочная структура управления
ERP	Планирование ресурсов предприятия
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия ООН для стран Азии и Тихоокеанского бассейна
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
GATS	Генеральное соглашение по торговым услугам
GHG	Парниковые газы
GoC	Правительство Канады
HP	Компания Hewlett Packard
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ИКТР	Информационные и коммуникационные технологии для развития
IDRC	Международный научно-исследовательский центр развития
МФУ	Международное финансовое учреждение
НЭС	Независимые электро- (генерирующие) станции
ПИС	Права на интеллектуальную собственность
ИТ	Информационные технологии
МСЭ	Международный союз электросвязи
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
NASCIO	Национальная ассоциация государственных управляющих по информационным технологиям
НПО	Неправительственная организация
ОПР	Официальная помощь развитию
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ЧФИ	Частная финансовая инициатива, Великобритания
ГЧД	Государственно-частный диалог
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ССБ	Стратегия по снижению бедности
УОР	Управление, ориентированное на результаты
ПУРСС	Программа по устойчивому развитию сетевой среды
МСП	Малые и средние предприятия
ГИФ	Государственные инвестиционные фонды
ТНК	Транснациональная корпорация
ФОУД	Фонд обеспечения универсального доступа
УК	Соединенное Королевство

ООН	Организация Объединенных Наций
UNCTAD	Конференция ООН по торговле и развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
UNIDO	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
США	Соединенные Штаты Америки
WDM	Спектральное уплотнение по длине волны
ВВУИО	Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества
ВТО	Всемирная торговая организация

Список условных обозначений



Тематическое исследование



Вопросы для размышления



Практическое упражнение



Проверьте себя



Практическое упражнение

Описание ситуации: важность ИКТР в вашем ведомстве

Указания: Оцените важность ИКТР в вашем ведомстве, используя следующие вопросы в качестве руководящих положений:

1. Какой основной источник финансирования деятельности ИКТ в вашей стране?
2. Достаточно ли ресурсов для реализации ИКТР?
3. Существует ли стратегия мобилизации ресурсов ИКТР? Какова она? Работает ли она?
4. Существует ли национальный орган по планированию ИКТ или его эквивалент?
5. Реализована ли национальная стратегия/план ИКТ для электронного правительства? Выберите наиболее подходящие ниже описания и поясните ваш выбор:
 - а) Нет стратегии
 - б) Вообще не начиналась
 - в) Только началась
 - г) Выполняется
 - д) Остановлена

Примечание: при выполнении упражнения во время практического семинара полученная информация поможет участникам занятий представить себя преподавателю и показать уровень понимания ИКТР. Также упражнение поможет участникам узнать друг друга и послужит отправной точкой для организации дискуссий.

1. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИКТ И ГЛОБАЛЬНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Задачи данного раздела:

- Предоставить обзор глобальных экономических и финансовых факторов, влияющих на инвестиционные решения относительно проектов ИКТ;
- Выделить инвестиционные возможности при планировании проектов ИКТ.

Множество факторов влияет на инвестиции в проекты ИКТ, и лидеры государственного управления должны знать о них и быть способными решать, как наилучшим образом выполнять разработку и финансирование проектов ИКТ.

Текущие тенденции в торговой и финансовой сферах, состояние мировой экономики и направлений потоков капиталов, как и тенденции в развитии и использовании ИКТ, должны быть учтены при выборе подходящих стратегий финансирования проектов. С помощью Интернет данная информация легко доступна в режиме реального времени посредством международных финансовых, бизнес и общих информационных агентств, таких как: Рейтер, Блумберг, Ассошиэйтед Пресс и Агентство Франс-Пресс; национальных информационных агентств, таких как: Синьхуа; международных вещательных служб, таких как: BBC, CNN и Al-Jazeera; и/или бизнес или финансовых разделов международных и национальных газет. Новости по инвестированию также доступны на платной основе от вышеперечисленных ведущих служб и инвестиционных компаний, таких как Standard и Poors.

Знание финансовых тенденций не является в компетенции только экономистов или специалистов высокого уровня в области планирования, работающих в министерствах финансов или планирования, или аналогичных исполнительных министерствах и ведомствах (например, Администрация президента или аппарат премьер-министра). Все правительственные специалисты по управлению и планированию должны проявлять интерес к финансовым новостям и аналитическим материалам для того, чтобы быть способными исследовать альтернативные сценарии финансирования для инвестиций в ИКТ в государственном секторе.

1.1 Зачем инвестировать в ИКТР?

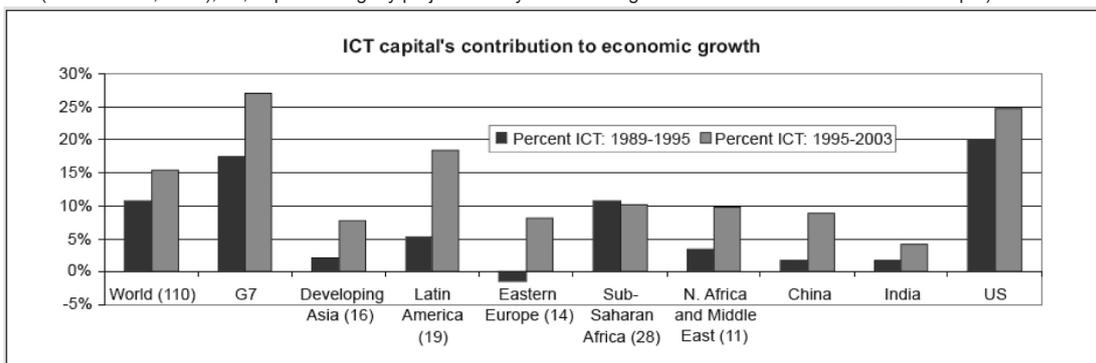
Существуют различные причины, почему страна или ведомство могут захотеть инвестировать в ИКТР. Они включают в себя желание организовать и/или улучшить конкурентные или сравнительные преимущества через продвижение экономического развития, обеспечить образование для всех и расширить доступ к социальным услугам. Экономическое развитие продолжает оставаться ключевой целью правительств. Для донорского сообщества уменьшение бедности и достижение Целей в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРДТ - Millennium Development Goals, MDGs), являются главными задачами помощи в целях развития, включая финансирование проектов ИКТР.

В глобальной информационной экономике информация и знания являются ключевыми факторами производства. Согласно последнему отчету Международного союза электросвязи (МСЭ), доказывается очевидность того, что регионы во всем мире получают

преимущества от влияния ИКТ на свои экономики¹ (см. Рисунок 1).

Рисунок 1. Вклад ИКТ в экономический рост

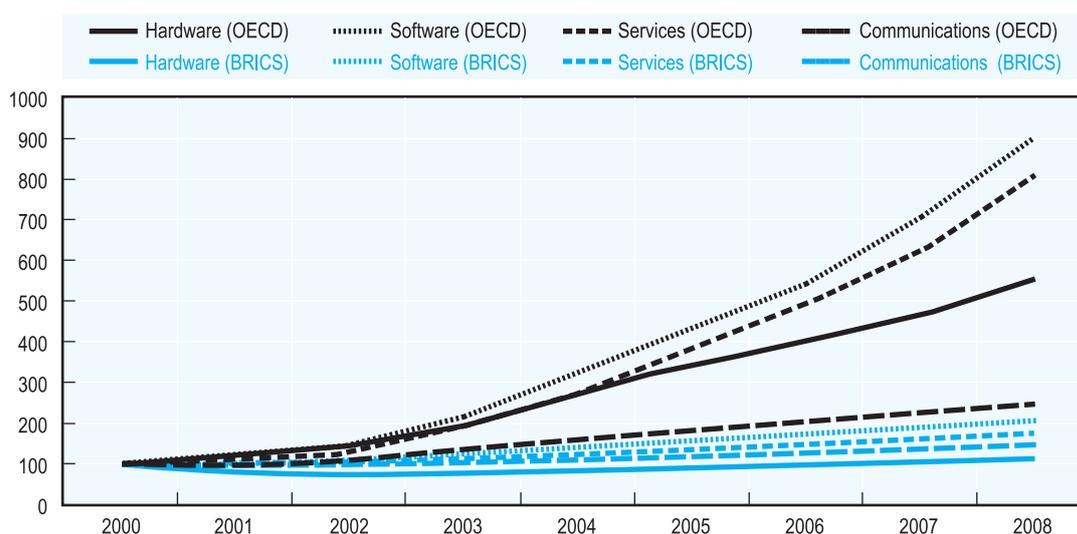
(Источник: ITU, *World Telecommunication/ICT Development Report 2006: Measuring ICT for Social and Economic Development* (Geneva: ITU, 2006), 44, <http://foss.org.my/projects/us-my-free-trade-agreement-issues/resources/wtdr2006-e.pdf>)



В развивающихся странах распространение ИКТ «открывает новые возможности для включения в глобальные цепочки создания стоимости и диверсификации производства и экспорта».² Инфраструктура ИКТ считается необходимой для конкурентного преимущества страны. Даже в развитых регионах мира существует мощный посыл к распространению ИКТ с особым акцентом на развитие широкополосной передачи данных, особенно с использованием оптоволоконной, так же как и беспроводной передачи информации во всем своем разнообразии. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сообщает о том, что в Бразилии, России, Индии, Китае и Южной Африке (БРИКЮ) доля расходов на ИКТ существенно выше, чем аналогичные расходы в странах ОЭСР (см. Рисунок 2).

Рисунок 2. Рост рынка ИКТ в 2000-2008 гг.
(текущие цены в долларах США, масштаб 2000 = 100)

(Источник: ОЭСР, *Communications Outlook 2007* (Paris: OECD, 2007), 280, http://www.k12hsn.org/files/research/Broadband/OCDE_07_2007.pdf)



Note: 2006 to 2008 forecast.

Source: WITSA, OECD analysis

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/003431437710>

1 ITU, *World Telecommunication/ICT Development Report 2006: Measuring ICT for Social and Economic Development* (Geneva: ITU, 2006), <http://foss.org.my/projects/us-my-free-trade-agreement-issues/resources/wtdr2006-e.pdf>.

2 UNCTAD, *Information Economy Report 2007-2008 - Science and technology for development: The new paradigm of ICT* (New York and Geneva: United Nations, 2007), 11, http://unctad.org/en/docs/sdteecb20071_en.pdf.

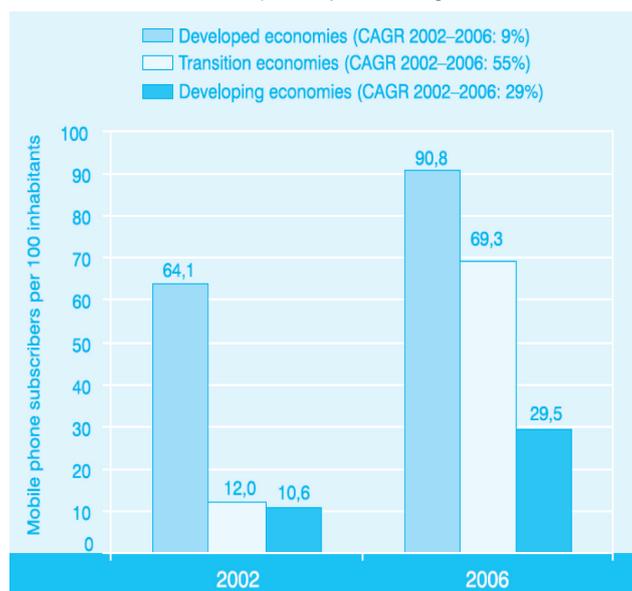
Международная емкость Интернет-коммуникаций возрастает в общей сложности на 45 процентов в год. По данным журнала *Broadband Properties Magazine*,³ в десятку самых быстро растущих рынков по широкополосному Интернету входят Греция, Филиппины, Индонезия, Ирландия, Индия, Украина, Таиланд, Вьетнам, Россия и Турция. Примечательно, что пять из этих стран расположены в Азии.

Таким образом, во всем мире существует значительный рост ИКТ. Такое проникновение ИКТ приводит к тому, что некоторые американские исследователи назвали «вездесущей компьютеризацией».⁴ ИКТ теперь доступны всем для выполнения различных задач. Повсеместное использование ИКТ меняет способы выполнения задач людьми. Множество ручных или энергоемких операций теперь автоматизированы, что повышает скорость выполнения и снижает выбросы углерода. Две технологии выделяются по своей способности улучшать распространение ИКТ и использовать распространенные и все более мощные устройства и приложения. Это технологии беспроводной передачи данных, давшие жизнь мобильной компьютеризации, и широкополосные каналы передачи данных, предоставляющие быстрый доступ к распределенным вычислительным единицам и связанные устройствами и приложениями.

Тем не менее, не все получают выгоду от распространения беспроводных технологий. Несмотря на то, что 58 процентов абонентов мобильной связи расположены в развивающихся странах и их число выросло втрое за последние пять лет, согласно отчету по информационной экономике за 2007-2008 гг.⁵ Конференции ООН по Торговле и Развитию (UNCTAD), примерно в 40 развивающихся странах проникновение беспроводных технологий достигло всего лишь около 10 процентов населения. Хотя 40 процентов абонентов беспроводных технологий в мире живут в Азии, соотношение уровня проникновения к проценту населения является низкой в беднейших развивающихся странах региона, таких как Мьянма и Непал. Большой рост наблюдается там, где регулирование поощряет конкуренцию, как в Монголии, или в странах, которые привлекают инвестиции в инфраструктуру ИКТ, как в Китае. В Центральной Азии уровень проникновения очень низкий – менее 5 процентов (см. Рисунок 3).

Рисунок 3. Проникновение мобильной связи

(Источник: UNCTAD, *Information Economy Report 2007-2008 - Science and technology for development: The new paradigm of ICT* (New York and Geneva: United Nations, 2007), 23, http://unctad.org/en/docs/sdteecb20071_en.pdf)



3 Broadband Properties Magazine, <http://www.bbpmag.com>.

4 Wikipedia, "Ubiquitous computing," Wikimedia Foundation, Inc., http://en.wikipedia.org/wiki/Ubiquitous_computing.

5 UNCTAD, op. cit.

Наряду с ростом продаж ИКТ наблюдается существенный рост в развитии электронной коммерции и электронного правительства. Все больше людей совершают покупки в онлайн, особенно в развитом мире. Все формы электронной коммерции процветают. Тем не менее, одними из основных ограничений роста доли электронной коммерции в развивающемся мире являются темпы освоения ИКТ малыми и средними предприятиями (МСП). МСП играют важную роль, так как являются движущей силой занятости и роста. В настоящее время в ряде стран осуществляются усилия по укреплению потенциала МСП по использованию ИКТ. Данные усилия включают использование мобильной связи для ведения бизнеса, поскольку во многих развивающихся странах самым популярным ИКТ являются мобильные устройства. Применение мобильных телефонов для бизнеса продемонстрировало увеличение легкости ведения бизнеса для всех заинтересованных сторон. Возросли коммуникации с поставщиками и клиентами, достигнута эффективность, что привело к экономии средств и повышению охвата рынка. Альтернативные механизмы финансирования могут сыграть важную роль в поощрении развития МСП в сфере ИКТ страны. Данные источники финансирования были использованы для развития бизнес-инкубаторов, которые также обеспечивают прочную основу для введения электронного бизнеса предпринимателями, которые только начинают свою деятельность.

Как и электронная коммерция, электронное правительство продолжает существенно расти по всему миру.⁶ Тем не менее, развивающиеся страны продолжают испытывать трудности в предоставлении услуг электронного правительства в связи с нехваткой ресурсов и финансирования. Множество стран разработало стратегии и планы развития электронного правительства, но ощущает нехватку ресурсов для их выполнения. Это ограничивает внедрение электронных государственных услуг наряду с получаемыми преимуществами.

1.2 Факторы, влияющие на инвестиции в проекты ИКТ

Для продолжения роста информационной экономики в развивающихся странах необходим стабильный спрос и предоставление товаров и услуг на основе ИКТ. В то же время правительства должны обеспечить, чтобы все члены общества могли воспользоваться благами общества, основанного на знаниях.

Частный сектор может продолжать предоставлять товары и услуги, за которые население готово платить, а правительство продолжит обеспечивать благоприятную правовую среду. Для этого необходимы: крепкая конкурентная политика, открытый, конкурентоспособный и доступный рынок для всех видов товаров и услуг, но особенно для ИКТ; также развитая система законов, предсказуемость работы правительства, уважение законов и правительственные стимулы. Многие из этих принципов легли в основу договора ВТО по международной торговле, который подписали многие страны. Генеральное соглашение по торговым услугам (General Agreement on Trade in Services, GATS) и Соглашение ВТО по основным телекоммуникациям от 1997 года (Agreement on Basic Telecommunications, ABT), в частности, поощряют либерализацию торговли на мировых рынках.⁷

Во многих формирующихся экономиках, особенно в Азии, подъем среднего класса обеспечивает продолжение роста спроса на ИКТ по мере увеличения доходов. Но для обеспечения получения общественностью выгод от информационной экономики потребуются продолжение инвестиций в инфраструктуру ИКТ и в электронное

6 United Nations, *UN e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance* (New York: United Nations, 2008), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.

7 Tina James, ed. *An Information Policy Handbook for Southern Africa: A Knowledge Base for Decision-Makers* (Ottawa: IDRC, 2001), http://www.idrc.ca/en/ev-11402-201-1-DO_TOPIC.html.

правительство. Это проще сказать, чем сделать, поскольку существуют другие насущные вопросы, о которых нужно заботиться любому правительству. Даже с ростом корпоративных и налоговых поступлений при подъеме национальной экономики и увеличении достатка среднего класса расходы на предоставление государственных услуг и электронного правительства значительны.

Также существуют другие проблемы. Несколько глобальных факторов влияют на все страны мира. Они окажут влияние на способность правительств обеспечить средства, необходимые для внедрения электронного правительства, а также на возможности стран по мобилизации средств в целом. Вот некоторые из этих факторов:

- Ипотечный кризис в США повлиял на финансовые рынки по всему миру и снизил ожидания роста во многих странах развитого мира за счет снижения спроса и повышения требований к кредитоспособности во многих финансовых институтах. Как результат, мир попал в ловушку глобального спада. В этих условиях кредиторы более неохотно ссужают деньги, следовательно, страдает торговля наряду с производительностью экспортных стран в Азии и во всем мире.
- Очень высокая и постоянно растущая стоимость энергоносителей повысила стоимость ведения бизнеса для правительства и частного сектора наряду со стоимостью прожиточного минимума потребителей. В то время, как цены на энергоносители снизились в связи с общемировым экономическим спадом, аналитики предсказывают о том, что глобальный спрос на энергоносители «вырастет на 50 процентов с 2005 по 2030 г.», что может привести к росту цен. «Самое большое ... увеличение ... ожидается для экономик, не входящих в ОЭСР».⁸
- Растущая стоимость продуктов питания оказывает серьезное влияние на все страны, особенно в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Ожидаемое продолжение роста цен на энергоносители и продукты питания может вызвать отток ресурсов из сферы ИКТ и услуг.
- Недостаточность инфраструктуры генерирующих мощностей в таких странах, как Китай и Южная Африка, означает о необходимости привлечения инвестиций для решения данной проблемы. Без должной и сравнительно недорогой электроэнергии эти страны будут не в состоянии развивать свои экономики и удовлетворять потребности большого и растущего населения.
- Повышение спроса на энергоносители привело к росту уровня загрязнения окружающей среды и выбросов парниковых газов во всем мире. Изменение климата представляет серьезную проблему для существующей модели экономического развития на основе полезных ископаемых. Люди во всем мире стремятся к чистой окружающей среде, в которой они живут и растят свои семьи.
- С изменением климата более часто случаются стихийные бедствия, и управление ими стоит намного дороже. Беднейшее население наиболее уязвимо, так как оно проживает в тех частях света, которые наиболее подвержены риску стихийных бедствий. Повышение готовности к стихийным бедствиям и разработка стратегий наряду с управлением стихийными бедствиями приведет к росту налогового бремени и материально-технической нагрузки на правительства по всему миру.

⁸ US Department of Energy, *International Energy Outlook 2008* (Washington D.C.: Energy Information Administration, US Department of Energy, 2008), 7, <http://www.eia.doe.gov/oiia/ieo/index.html>.

1.3 Возможности для привлечения инвестиций в проекты ИКТ

С другой стороны, есть некоторые положительные стороны, заслуживающие внимания.

Рост благосостояния некоторых развивающихся стран: Некоторые страны повышают свои внешние резервы в результате роста экономической активности. Например, внешние торговые обороты Китая составили более 1,5 триллиона долларов США на конец 2007 года.⁹

Повышение роли государственных инвестиционных фондов (ГИФ): С ростом государственных доходов от уплаты сборов, налогов и/или пошлин по разведке и экспорту нефти и минерального сырья (например, в странах Персидского залива, России) либо крупного и весьма благоприятного торгового баланса (например, Китай, Сингапур) многие страны накопили значительные суммы иностранной валюты и все чаще ищут возможности для инвестирования этих новых накопленных богатств. По оценкам Управления по энергетической информации США «члены Организации стран-экспортеров нефти (ОПЕК) заработали 671 млрд. долл. США в чистых поступлениях от экспорта нефти в 2007 году, что на 10 процентов больше, чем в 2006 году».¹⁰ Четыре государства Персидского залива получили более половины этих доходов. На страны ОПЕК приходится более трети мировой добычи нефти.

ГИФ представляют собой финансовое средство, предназначенное для оказания помощи странам по управлению и инвестированию своих чрезмерных прибылей. Уже сейчас некоторые из этих средств помогли спасти крупнейшие банки США путем массовых многомиллионных вливаний наличных средств в обмен на акции или доли в компании. *The Globe and Mail* сообщает о том, что страны ОПЕК:

Создают большие зарубежные инвестиционные фонды, которые оборачивают нефтяные деньги в западных странах, в частности, инвестиционные администрации Кувейта приобрели долю в 3 млрд. долл. США в корпорации Citigroup Inc. и долю в 2 млрд. долл. США в корпорации Merrill Lynch & Co. Inc. В конце прошлого года инвестиционное управление Абу-Даби инвестировало 7,5 млрд. долл. США в Citigroup Inc. Данный оборот нефтедолларов широко рассматривается как благо для мировой экономики, где происходит переход финансовой мощи от потребляющих стран к сырьевым богатым странам. Тем не менее, страны ОПЕК сталкиваются с растущим давлением в целях обеспечения «игры» своих фондов, контролируемых государством, по принятым западным правилам управления и прозрачности. «Мы вступаем в неизведанную территорию со своими финансовыми потоками, направленными в небольшую группу стран», заявил Дэвид Памфри (David Pumphrey), старший научный сотрудник Центра стратегических и международных исследований в Вашингтоне. «Мы наблюдаем перебалансировку мировых игроков ... и они будут играть другие роли в будущем, поэтому сегодняшним игрокам придется дать им место для их участия».¹¹

Данная тенденция, вероятно, сохранится и даст возможность правительствам, желающим расширить свои предприятия и инвестиции в области ИКТ. Всемирный Банк призывает ГИФы инвестировать в более бедные страны.¹² Таблица 1 показывает самый

9 Chinability, "China's foreign exchange reserves, 1977-2008," <http://www.chinability.com/Reserves.htm>.

10 US Energy Information Administration, "OPEC Revenues Fact Sheet," http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/OPEC_Revenues/Factsheet.html.

11 Shawn McCarthy, "Barrelling Ahead: Cartel members are using record crude prices to finance their global ambitions," *The Globe and Mail*, 8 May 2008, <http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/LAC.20080508.ROIL08/TPStory/?query=barrelling+ahead>.

12 Christopher Swann, "World Bank Urges Sovereign Wealth Funds to Invest in Africa," *Bloomberg*, 12 April 2008, http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601116&sid=a3O5_Nx5hf0k&refer=africa.

последний перечень (февраль 2009 г.) ГИФов из сайта Википедии.

Таблица 1. Список ГИФов

Country	Abbreviation	Fund	Assets \$Billion	Inception	Origin	Approx wealth per citizen (\$)
 Abu Dhabi (United Arab Emirates)	ADIA	Abu Dhabi Investment Authority	875 ^[9]	1976	Oil	100,000
 Norway	GPF	Government Pension Fund of Norway	391 ^[10]	1990	Oil	81,500
 Singapore	GIC	Government of Singapore Investment Corporation	330 ^[9]	1981	Non-commodity	100,000
 Kuwait	KIA	Kuwait Investment Authority	264.4 ^[11]	1953	Oil	80,000
 China	CIC	China Investment Corporation	200 ^[12]	2007.09.28	Non-commodity	151
 Singapore		Temasek Holdings ¹	159.2 ^[9]	1974	Non-commodity	35,400
 Australia	FFMA	Australian Government Future Fund	81.3 ^[13]	2004	Non-commodity	3,900
 Qatar	QIA	Qatar Investment Authority	60 ^[14]	2005	Oil	250,000
 Alaska (United States)	APFC	Alaska Permanent Fund	40.1	1976	Oil	61,000
 Libya		Libyan Investment Authority	50	2007	Oil	7,200
 Russia	RNWF	Russian National Wealth Fund	87.97 ^[15]	2008	Oil	n/a
 Brunei	BIA	Brunei Investment Agency	30	1983	Oil	90,100
 South Korea	KIC	Korea Investment Corporation	30	2005	Non-commodity	417
 Malaysia	KN	Khazanah Nasional	18.3	1993	Non-commodity	658
 Kazakhstan	KNF	Kazakhstan National Fund	23.0	2000	Oil	1,170
 China	SAFE	State Administration of Foreign Exchange	n/a	n/a	Non-commodity	n/a
 Taiwan	NSF	National Stabilisation Fund	15	2000	Non-commodity	652
 Alberta (Canada)	AHF	Alberta Heritage Fund	16.6	1976	Oil & Gas	5,000
 Iran	OSF	Oil Stabilisation Fund	12.9	1999	Oil	174
 Dubai (United Arab Emirates)	DB	Dubai World	100	2006	Oil	n/a
 Saudi Arabia		Sanabil al-Saudia	5.3	2008	Oil	n/a

Источник: Wikipedia, "Sovereign wealth fund," Wikimedia Foundation, Inc., http://en.wikipedia.org/wiki/Sovereign_wealth_fund.

Согласно данным журнала *The Economist* около 29 ГИФов, действующих в международном масштабе, контролируются инвестиционным американским банком Morgan Stanley, и по оценкам они стоят 2,9 триллионов долл. США.¹³ Предсказано, что эта сумма существенно вырастет в ближайшие годы. Проекты, финансируемые правительством, могут считаться относительно безопасными для инвестиций данных ГИФ при условии, что обстоятельства будут благоприятными.

Использование ИКТ и низкий или нулевой рост выброса углерода: Роль ИКТ в области сокращения выбросов парниковых газов и вклада в изменение климата является предметом возрастающих научных исследований и дискуссий. По мнению некоторых экспертов, ИКТ могут внести существенный вклад в снижение выбросов парниковых газов и борьбу с изменением климата. Использование ИКТ может помочь сократить потребление материалов (например, безбумажные транзакции) и, таким образом, ограничить влияние на окружающую среду растущего потребления и деятельности человека.

Согласно результатам недавнего исследования, подготовленным Американским институтом потребления и Министерства энергетики США,¹⁴ снижение выбросов парниковых газов, которое ИКТ могут обеспечить в США, существенно. Рисунок 4 кратко показывает выводы данного исследования.

13 *The Economist*, "Sovereign-wealth funds: Asset-backed insecurity," 17 January 2008, http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=10533428.

14 Joseph P. Fuhr Jr. and Stephen B. Pociask, *Broadband Services: Economic and Environmental Benefits* (The American Consumer Institute, 2007), http://www.internetinnovation.org/Portals/0/Documents/Final_Green_Benefits.pdf.

Рисунок 4. Снижение выбросов парниковых газов в США для отдельных видов деятельности

(Источник: Joseph P. Fuhr Jr. и Stephen B. Pociask, *Broadband Services: Economic and Environmental Benefits* (The American Consumer Institute, 2007), http://www.internetinnovation.org/Portals/0/Documents/Final_Green_Benefits.pdf)

Study Summary		
Reductions in Greenhouse Gases for Select Activities (Millions of Tons)		
Area of Technology Replacement	Current Annual Savings	Forecast Incremental (10-year)
E-Commerce Green Effects		
• B2B and B2C	37.5	206.3
• C2C	N.A.	N.A.
Telecommuting Green Effects		
• Direct Effects from Driving	45.0	247.7
• Indirect Effects from Congestion	4.8	N.A.
• Office Space Not Built	28.1	28.1
• Saved Office Space Energy	56.8	312.4
Teleconferencing		
• Business Air Travel	36.3	199.8
E-Materialization		
• First-Class Mail	1.4	7.3
• Plastic CDs	0.5	2.5
• Newspapers	7.9	57.4
• Office Paper	2.9	N.A.
• Paper used in Households	0.7	N.A.
Tele-Medicine		
• Home Nurse Visits	1.6	N.A.

N.A. – Estimate not available

Сайт по изменению климата сектора развития электросвязи является еще одним источником информации о роли ИКТ в области смягчения последствий и оказания помощи в адаптации к изменению климата.¹⁵ МСЭ является ответственной за выполнение рекомендаций, связанных с электронной окружающей средой (e-environment) и другими вопросами, принятыми во время ВВУИО.

Увеличение расходов на ведение бизнеса в Китае и Индии: Зарплаты и другие расходы на ведение бизнеса в Китае и Индии растут. Это предоставляет бизнес и инвестиционные возможности для стран Азии, где затраты на рабочую силу ниже (например, Камбоджа, Лаос, Вьетнам, и, возможно, Таиланд).¹⁶

¹⁵ See ITU, "ICTs and e-Environment," <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/app/e-env.html>; and Green IT/Broadband and Cyber-infrastructure, <http://green-broadband.blogspot.com>.



Практическое упражнение

Существует несколько факторов, которые могут повлиять на распространение ИКТ. Разделитесь на группы по 4-8 человек для обсуждения данных вопросов. Рассмотрите следующие вопросы:

1. Какие факторы влияют на внедрение ИКТ в вашем ведомстве? (Некоторыми примерами факторов являются планирование, руководство, общественный спрос, знания, способности и готовность к использованию электронных средств - e-readiness)
2. Какой существует спрос на ИКТ по секторам – например, среди работников государственного сектора, органов власти, частного сектора?
3. Что может быть сделано для распространения ИКТ? Какие возможности существуют для расширения внедрения ИКТ в вашей организации?

2. РАЗЛИЧНЫЕ МЕТОДЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Задачи данного раздела:

- Предоставить обзор различных методов финансирования для проектов создания инфраструктуры ИКТ, электронной коммерции и электронного правительства;
- Определить факторы, которые необходимо учитывать при выборе методов финансирования;
- Обсудить, как можно обеспечить сотрудничество государственного и частного секторов, прежде всего на основе диалога государство – частный бизнес.

2.1 Инвестирование во внедрение ИКТ

Как правительствам привлекать инвестиции, необходимые для построения инфраструктуры и приложений, которые усилят их конкурентные преимущества в глобальной информационной экономике?

Если рынок работает открыто, честно и прозрачно, вероятнее всего, можно найти финансирование для внедрения инфраструктуры ИКТ. Если рынок достаточно большой и есть конкуренция в предоставлении инфраструктуры и услуг, включая предоставление магистральной Интернет-инфраструктуры, тогда начнется развитие услуги электронной торговли и электронного правительства.

Проблема заключается в том, что у большинства развивающихся стран отсутствуют средства или рынок для обеспечения конкуренции в предоставлении дорогой инфраструктуры и услуг телекоммуникаций. В этих обстоятельствах правительству нужно приложить руку к финансированию телекоммуникационной инфраструктуры, на которой будет построена информационная экономика. Правительство также должно обеспечить, чтобы преимущества государственных инвестиций охватили самое большое число пользователей, и, таким образом, имели наибольшие возможности содействия достижению целей национального развития.

Страны с доступной телекоммуникационной инфраструктурой и большой пропускной способностью более привлекательны для инвестиций и для конкуренции в глобальной информационной экономике. Концепция **открытого доступа к сетям** основана на идее о том, что в порядке обеспечения самого большого потенциала использования государственных инвестиций в телекоммуникационную инфраструктуру, правительство устанавливает разделение между владением и управлением транспортной инфраструктурой, к примеру, волоконно-оптический кабель, с одной стороны, и предоставление сетевых услуг, с другой стороны. Это стимулирует конкуренцию в области предоставления услуг и, что важно, цены на доступ и использование инфраструктуры являются конкурентоспособными и отражают истинные капитальные и эксплуатационные затраты на инфраструктуру.

Открытый доступ к сетям применяется в основном в государствах, где практически не существует конкуренции в области предоставления услуг с помощью телекоммуникационной инфраструктуры, как, например, в небольших и/или бедных странах, странах, не имеющих выхода к морю, или островных развивающихся государствах. Эти страны характеризуются ограниченным доступом к магистральной инфраструктуре (оптоволоконной), что приводит к увеличению издержек для всех пользователей, включая Интернет-провайдеров второго уровня.

В сетях с открытым доступом стоимость доступа к инфраструктуре установлена как можно низкой, и все платят одинаковую цену за доступ к сетевой инфраструктуре. Это дает возможность инвесторам и операторам электронных служб сосредоточиться исключительно на предоставлении этих услуг и на конкурировании с другими поставщиками услуг в Интернет-пространстве страны.

Модель управления, используемая для сетей с открытым доступом, имеет важное значение. Механизмы открытого и прозрачного управления привлекают инвестиции и конкуренцию, что, в свою очередь, способствует повышению количества и качества предоставляемых услуг для населения и стимулирует ценовую конкуренцию, что приводит, в конечном итоге, к существенному снижению цен и улучшению услуг. Данная модель управления может включать в себя национальный комитет управления магистралью под председательством правительства или аналогичный орган, состоящий из представителей государственного и частного секторов, а также представителей общественности и гражданского общества.

Сильная нормативная база по управлению телекоммуникациями и сильный регулятор также являются важными компонентами при такой разнородности. Правительствам необходимо поддерживать и/или укреплять или вводить в действие соответствующие политики, стимулирующие рыночные механизмы и конкуренцию в предоставлении фиксированных и беспроводных широкополосных услуг связи. Правительствам необходимо обеспечить наличие доступной инфраструктуры по справедливой рыночной стоимости, чтобы действующие операторы и кто-либо не имели возможности установить де-факто монополии, ограничивающие выбор, повышающие расходы, а также препятствующие развертыванию и наличию доступа к инфраструктуре и сетевым услугам.

В итоге, существует в целом согласие с тем, что, разрешая и поощряя рыночные механизмы и конкуренцию посредством создания благоприятной среды, правительства могут стимулировать инвестиции в развертывание инфраструктуры ИКТ, в частности, беспроводной и широкополосной инфраструктуры и услуг на базе ИКТ, включая услуги электронной торговли и электронного правительства.

Инфраструктура широкополосного доступа в виде волоконно-оптических магистральных сетей, например, и высокоскоростные беспроводные широкополосные сети, а также различные промежуточные технологии, такие как DSL и кабельные сети, лучше всего оставить на усмотрение частного сектора, за исключением случаев, когда они не оправданы с коммерческой точки зрения для построения подобной инфраструктуры частным сектором (например, в отдаленных, бедных и/или малонаселенных общинах). Подходящая политика по обеспечению всеобщего доступа и финансирование могут быть использованы для поощрения коммерческих операторов в предоставлении услуг в местах, которые не считаются коммерчески выгодными. Политика по обеспечению всеобщего доступа и финансирование имели значение при расширении охвата мобильной телефонной сетью и доступом в Интернет.

2.2 Финансирование услуг на основе ИКТ

Услуги коммерческого электронного рынка (e-marketplace) являются основной возможностью покупать и продавать товары и услуги, которые осуществляются или разрешены за счет использования ИКТ. Хотя мероприятия электронной коммерции не требуют существенных государственных инвестиций в сектор ИКТ, они требуют от правительства введения четких правил и положений, а также введения в действие механизмов по созданию осведомленности и защиты потребителей, а также создания климата доверия при осуществлении транзакций электронной торговли. По сути, речь идет о серьезнейших вызовах, с которыми сталкивается развитие электронной коммерции в некоторых странах. Потребители должны быть убеждены, что они защищены при осуществлении покупок через Интернет, иначе они просто не будут ничего покупать.

Для оказания государственных услуг правительства традиционно полагались на правительственные ресурсы, которые часто означают привлечение средств от привычных источников – налоги, сборы, выдача разрешений, а также помощи в целях развития, если это применимо. Но с учетом потребностей и ограниченности ресурсов, доступных для финансирования деятельности электронного правительства, должны быть рассмотрены альтернативные сценарии финансирования.

Государственный сектор может извлечь большую пользу от решений альтернативного финансирования, если правительство и общественность готовы рассмотреть возможность приглашения партнеров из частного сектора «к общему столу» для использования их экспертных знаний, технологий и финансовых средств. В зависимости от срочности государственных мероприятий, которые должны быть завершены, и от финансовых и иных средств, имеющихся в их распоряжении, правительства могут чувствовать большую или меньшую склонность к сотрудничеству с капиталом частного сектора для финансирования и реализации государственных услуг.

Финансирование частного сектора традиционно идет напрямую от частного сектора, включая такие источники, как прямые иностранные инвестиции (ПИИ). В этом случае рыночный спрос диктует условие направления инвестиций. Бизнес-план составляется на основе множества вариантов возврата инвестиций и получения прибыли.

Телекоммуникационная инфраструктура и услуги электронного правительства, как считается, имеют наибольший потенциал в финансировании со стороны частного сектора, поскольку они являются ощутимыми и крупными, а в некоторых (небольших) странах иногда они занимают монопольное положение. Поскольку большинство телекоммуникационных операторов заинтересовано в получении прибыли, инвестиции в телекоммуникационную инфраструктуру считаются надежными инвестициями, которые, скорее всего, окупятся. Проекты по созданию телекоммуникационной инфраструктуры привлекают финансирование из традиционных и альтернативных источников. Проекты в области электронного правительства также действуют на основе монополии, и это вызывает сильный коммерческий интерес по этой, а также по другим причинам.

Инициативы в сфере электронной торговли будут разрабатываться финансовыми институтами и частным сектором, желающими воспользоваться возможностями рынка и воспринимаемым спросом на товары и услуги. Представляется маловероятным, чтобы государственный сектор напрямую финансировал инициативы в области электронной торговли, но правительство может предложить различные механизмы и услуги, которые могут стимулировать частный сектор заняться электронной торговлей. Государственная система электронных закупок является одним из таких механизмов.

2.3 Условия финансирования проектов ИКТ

Существует несколько видов механизмов финансирования в зависимости от реализации проекта. Основные методы или подходы изложены здесь.

Правительство в качестве единственного спонсора

Правительство разрабатывает планы, программы и проекты, бюджеты выполняемых работ и повышает налоги для финансирования данных работ. Правительство владеет проектом и реализует его. Это включает проекты, финансируемые международными донорами, направляющие финансирование через партнеров в государственном секторе развивающихся стран.

Правительство с разработанным планом развития и бюджетом реализует проекты с помощью согласованных и, как правило, хорошо разработанных процедур. Например, у правительства или министерства есть план создания электронного правительства, который должен финансироваться через Национальное Казначейство. Затем заключается контракт с частными компаниями на оказание соответствующих услуг. Государственный сектор не только напрямую контролирует работу, но и несет полную ответственность и осуществляет контроль всех аспектов проекта. Государственный сектор также может оставить оператора из частного сектора на контрактной основе с несением ответственности за предоставление определенных товаров и услуг в соответствии с согласованным договором. Частный сектор не играет практически никакой роли в развитии и разработке данного проекта. Концепция и проектирование проекта лежит целиком на операторе государственного сектора, который владеет и управляет проектами в интересах общественного блага. Государство в данном случае берет на себя все риски проекта.

Методы смешанного финансирования

Они включают аутсорсинг, различные контрактные соглашения и общие расходы, когда, по большей части, финансирование поступает от государственного сектора, и правительство владеет инфраструктурой оказания услуги и/или продукта. Частный сектор может играть важную роль в деле внедрения и эксплуатации в таких проектах.

При этом варианте нет передачи государственных услуг какому-либо оператору третьей стороны, и, несмотря на то, что третья сторона может оказать такие услуги, они по-прежнему считаются деятельностью правительства. Оказание государственной услуги может быть передано оператору частного сектора на договорной основе, но правительство сохраняет общий контроль и ответственность на всех этапах реализации проекта.

Концессия частному сектору

В этом случае государственный орган ведет переговоры о концессии с одним или несколькими операторами частного сектора по передаче права строить, владеть и эксплуатировать или передаче государственной услуги в соответствии с согласованными условиями, которые могут включать в себя сочетание прав собственности и эксплуатации. Государственный сектор может или не может финансировать часть проекта. Частный сектор берет на себя большинство, если не все финансовые риски, а также выполняет и/или владеет концессией по контракту с государственным сектором в течение фиксированного периода времени. Как правило, это относится к проектам, реализуемым «с нуля», не имеющим ограничений, полученных от осуществления предыдущих работ.

ГЧП на основе концессий требует очень тесных рабочих отношений между партнерами, а также строгий и постоянный контроль. Они могут привлекать ПИИ, так как во многих случаях поставщик услуг государственного сектора (т.е. правительство) использует силу рынка для оказания государственных услуг. Обычно конкуренция на рынке данных услуг отсутствует, как и нет альтернативного поставщика услуг, так что общественность должна использовать эту услугу. Таким образом, для инвестора из частного сектора подписка на оказание таких услуг может быть очень желаемой возможностью для извлечения прибыли. Для общественности такая договоренность может рассматриваться в качестве риска, так как может взиматься высокая стоимость за услугу. Ключевым является нахождение верного баланса.

ГЧП с участием многих заинтересованных сторон

Несколько партнеров участвуют в этих договоренностях, включая государственный и частный секторы, гражданское общество, доноров и неправительственные организации (НПО).¹⁷ Примерами являются проекты развития общественных точек доступа или телецентров, или проекты всеобщего доступа. В этих проектах сложность консультаций и решений требует многостороннего подхода.

Потенциальные источники финансирования для такого вида ГЧП включают ПИИ и ГИФ. Одной из причин поощрения донорами такого механизма является то, что он основан на возможностях местных партнеров. Делая акцент на измеримых результатах в противоположность ожидаемым, проект будет более реалистичным, как и более адаптируемым к изменяющимся условиям и ситуациям, и будет лучше реагировать на проблемы по мере их возникновения.

Данный механизм финансирования также поощряет рост в интересах малоимущих или экономическое развитие, направленное на бедные слои населения. В целом, ГЧП предлагают определенные преимущества для достижения ЦРДТ. Они могут помочь бедным странам достичь:

- Несколько целей в области развития
- Жизнеспособные финансовые возвраты
- Укрепление институционального потенциала и стабилизацию расходов и результатов в области развития с течением времени
- Сильный акцент на решение проблем бедности
- Широкую политическую и общественную поддержку
- Разработку структуры и показателей управления проектами на основе производительности, а также эффективности управления проектами и управления, ориентированного на результаты (УОР)

Проекты обеспечения универсального доступа, например, направлены на потребителей в отдаленных и плохо обслуживаемых местах, которые несравнимо беднее по сравнению с другими общинами в стране или юрисдикциями, о которых идет речь. По этой и другим причинам данные сообщества не могут быть обслужены национальными операторами телекоммуникаций и провайдерами услуг. Политика по обеспечению универсального доступа, поддерживаемая фондом обеспечения универсального доступа (ФОУД), требует финансирования предоставления голосовых и Интернет-услуг для этих сообществ. Поставщикам мобильных и других телекоммуникационных услуг предлагается принять участие в торгах на доступ к средствам из ФОУД для оказания необходимых услуг на коммерческой основе в указанных общинах. Данный тип

¹⁷ World Economic Forum, *Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development* (Geneva: World Economic Forum, 2005), http://www.weforum.org/pdf/un_final_report.pdf.

проектов предполагает сотрудничество между государственным и частным секторами в предоставлении основных телекоммуникационных услуг.

Благотворительные вклады со стороны частного сектора

Другая форма финансирования основывается на благотворительных вкладах крупных компаний, в частности, транснациональных корпораций (ТНК). Эта форма финансирования также считается в качестве варианта многостороннего ГЧП.

Благотворительные организации, финансируемые успешными бизнесменами, включают:

- Фонд Форда
- Фонд Рокфеллера
- Фонд Билла и Мелинды Гейтс (25 млрд. долл. США на финансирование здравоохранения и образования)
- Частные добровольные организации и фонды в Комитете содействия развитию (КСР) стран-членов ОЭСР (гранты из этих источников выросли с 8,8 млрд. долл. США в 2002 году до 14,6 млрд. в 2006 г.)¹⁸

Корпоративные наличные вклады также считаются важным источником финансирования. Подсчитано, что только 500 глобальных компаний из списка Fortune делают около 12 млрд. долл. США пожертвований наличными, а также около 10-15 млрд. долл. США ежегодно в виде разного рода пожертвований.¹⁹

Корпоративная благотворительность связана с производственными операциями или маркетингом. Таким образом, вклады в беднейшие страны, скорее всего, будут меньше, потому что рынки в этих странах меньше и/или беднее. Тем не менее, эти средства являются важным источником финансирования по сравнению с ПИИ или помощью в целях развития. Согласно оценкам, 10-15 процентов от всех вкладов 500 глобальных компаний из списка Fortune направляются в страны с низким уровнем дохода.

Тем не менее, все больше случаев, когда операторы частного сектора понимают, что им необходимо работать в тесном контакте с людьми на местном и общинном уровне, чтобы их инвестиции принесли плоды. Нефтяные компании, в частности, Shell, действующая в дельте реки Нигер в Нигерии, представляет собой яркий пример. Социальные волнения напрямую привязаны к эксплуатации нефти в дельте между общинами, которые считают, что лишены своих законных прав. Корпорации признают важность обеспечения поддержки на местах с тем, чтобы гарантировать свои инвестиции.

Большая часть финансирования идет за счет пожертвований на социальные проекты на местном и общинном уровне. Ниже приводится лишь небольшая выборка примеров:

- Фирма Tata в Индии отдает 2,7 процента от общего объема доходов, а Пакистан Телеком отдает 0,074 процентов.
- Cisco способствует наращиванию потенциала ИКТ в рамках Академии Cisco, которая подготовила множество специалистов по ИКТ в развивающихся странах.
- В 1990-х годах компания Hewlett Packard (HP) в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) поставила оборудование и обеспечила другие формы поддержки программе ПРООН по устойчивому развитию сетевой среды (ПУРСС). Во многих странах, входивших в состав ПУРСС, HP предоставила оборудование и в некоторых случаях обучение. Эти вклады считались подарком.

18 OECD, *Development Co-operation Report 2007: Summary* (Paris: OECD, 2008), 3, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/10/40108245.pdf>.

19 World Economic Forum, *op. cit.*, 27.

ПРООН и НР должны были, во-первых, создать основу для их сотрудничества и провести широкие обсуждения и переговоры в целях обеспечения нейтралитета ПРООН и убедиться в том, что проект не будет восприниматься как противоречащий интересам заинтересованных сторон и участников ПРООН.

- В Тринидаде и Тобаго корпорация ВР (British Petroleum) объявила о том, что она инвестирует 10 млн. долл. США в новый университет Тринидада и Тобаго с упором на развитие высококачественных научных исследований в области науки и техники.²⁰ В результате роста реализации глобальных задач в области развития и существующего принципа о том, что коммерческое развитие также является частью развития большого целого, в ближайшие годы ВР планирует инвестировать более 500 млн. долл. США.
- Barrick Gold, один из крупнейших производителей золота в мире, инвестировал 3,4 млн. долл. США в 47 километровый водопровод в Танзании.²¹

На основании имеющихся доказательств вполне возможно, что около 10-15 процентов от общей суммы пожертвований из списка Fortune Global 500, что составляет около 2-4 млрд. долл. США, вкладываются в деятельность в странах с низким уровнем дохода. Если также принять в расчет вклады ТНК, крупных национальных или региональных компаний и частные пожертвования, то пожертвования частного сектора, скорее всего, будут больше ПИИ.²²

Для компаний, работающих в развивающихся странах, социальные инвестиции могут принести значительное облегчение достижению своих целей в стране.

Определение «лучшего источника» на основе исследования рынка

При определении лучшего источника правительство объявляет тендер предложений по предоставлению услуг и исследует рынок на предмет подготовки наиболее экономически эффективного решения, которое возможно при выполнении условий соблюдения спецификаций по оказанию услуги или созданию продукта.

Это более конкурентоспособный сценарий, где исследование рынка дает возможность увидеть, что рынок сможет предоставить и какие инновационные идеи могут быть использованы для оказания требуемых государственных услуг по самой минимальной стоимости для общественности и налогоплательщика. Для этого государственное учреждение проводит работы в рамках национального тендерного совета или его эквивалента для рассмотрения предложений частного сектора. Отбор основан на лучшей цене при качественном техническом предложении.

Правительство Сингапура приняло эту стратегию отбора лучших поставщиков с помощью рыночных испытаний. Если частная компания может предоставить услугу дешевле и качественнее, чем субъект государственного сектора, то она нанимается для выполнения данной работы. Правительственные подразделения могут для оправдания своего существования также конкурировать с внешними поставщиками услуг и операторами с тем, чтобы победить для получения этой работы. Это может также содействовать установлению партнерских отношений с частным сектором и даже сделать государственный сектор более конкурентоспособным и продуктивным в долгосрочной перспективе. Долгосрочные выгоды или действенность такого подхода остается еще необозримой, но идея, безусловно, является новаторской.

²⁰ *bpTT Insider*, "Lord Browne visits Trinidad and Tobago," Issue 7, July 2004, http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/STAGING/global_assets/downloads/B/bp_Insider_7.pdf.

²¹ World Economic Forum, op. cit., 26.

²² *Ibid.*, 29.



Практическое упражнение

Сформируйте группы по 4-8 человек и обсудите следующие вопросы:

1. Какие методы финансирования будут работать в вашей юрисдикции, а какие нет? Почему?
2. Какой метод применяется чаще всего? Почему?
3. Как применение других методов в вашей юрисдикции может быть увеличено?
4. Какие факторы влияют на выбор различных методов в вашей юрисдикции?

2.4 Выбор варианта финансирования

Каждый из вариантов финансирования, представленных в предыдущем разделе, имеет свои преимущества и недостатки. Выбор варианта финансирования будет осуществляться согласно определенным соображениям. Некоторые из них рассматриваются ниже.

Уровень потребности

Настоятельная необходимость для развития инфраструктуры и/или услуг, когда недоступны обычные источники финансирования, позволяет выбирать из альтернативных сценариев финансирования. Если бизнес-среда благоприятствует для частных инвестиций и ведения бизнеса, а также существуют реальные коммерческие возможности, то тогда частный сектор заинтересуется.

Разделение, распределение или избежание риска

Одной из наиболее важных причин организации ГЧП является избежание и/или минимизация риска. При ГЧП финансовый риск может в некоторых случаях полностью нести партнер из частного сектора. В особо крупных проектах затраты проекта могут быть общими. Конечно, партнер из частного сектора будет мотивирован прибылью, а оператор государственного сектора должен быть уверен, что оплата, собираемая оператором частного сектора, не вызовет дополнительных рисков – например, риск того, что общественность не примет предложение и свергнет правительство или вызовет общественные беспорядки, чтобы показать свое недовольство.

Одним из способов минимизации риска для спонсора или клиента государственного сектора является проведение открытого и публичного тендера по проекту. Это позволит представить заявки в жестком конкурентном русле и даст возможность правительству сначала оценить интерес со стороны операторов частного сектора, а также их реальное соответствие для выполнения задачи. Без сомнения, конкуренция и открытые торги повышают качество поданных заявок и в то же время снижают закупочные расходы. Если фирмы-участники не соответствуют профилю или не удовлетворяют основным требованиям, то правительство может принять решение отказаться от проекта или провести повторный тендер.

Существуют некоторые проекты, которые были осуществлены без каких-либо финансовых рисков для партнера из государственного сектора. В этих случаях партнер из частного сектора берет на себя все финансовые риски.

Наличие опыта

В сложных проектах может возникнуть необходимость сочетания разных навыков и возможностей. У частного сектора могут быть знания, которые ищет правительство. Опыт, накопленный в частном секторе, может послужить защитой от несоответствий и рисков сложных проектов. Привлечение квалифицированных кадров частного сектора может быть единственным доступным решением в противоположность метода проб и ошибок. Аналогичным образом, когда речь идет о традиционных приложениях и системах ИКТ, частный сектор может оказаться единственным источником опыта.

Кроме того, частный сектор экспериментировал и предоставлял интерактивные услуги в течение длительного времени, и этот опыт может быть полезным любой юрисдикции, которая только начинает изучать вопрос использования электронного правительства для оказания услуг. Аналогично, частный сектор в рамках совместных предприятий с зарубежными компаниями и даже ТНК может привлекать специалистов из других стран, имеющих опыт использования электронного правительства.

На самом деле, операторы частного сектора могут специализироваться на внедрении электронного правительства и связанных с ним услуг в юрисдикциях по всему миру. Компания Atos Consulting, к примеру, накопила опыт в структурировании соглашений ГЧП. Accenture имеет опыт в области электронного правительства. Несколько крупных международных консультационных фирм имеют соответствующий опыт, как и множество небольших фирм и индивидуальных консультантов.

Общественная поддержка

Общественное восприятие расширения взаимодействия государственного и частного секторов должно быть принято во внимание. Во многих странах общественность может негативно воспринять создание или укрепление связей между теми, кто находится у власти и во главе бизнес-элиты. Таким образом, закупки с участием ГЧП и другими альтернативными механизмами финансирования должны проводиться на открытой и прозрачной основе, и должна присутствовать открытая и регулярная отчетность о выполнении проекта с использованием опубликованных показателей от независимого аудита. В противном случае, реакцией общественности могут быть сопротивление и беспорядки, особенно тогда, когда оказываются затронутыми основные государственные услуги и/или вводится плата за предоставление определенных государственных услуг. Отсутствие общественной поддержки для некоторых проектов также заставляет некоторых политиков дистанцироваться от них, так как они могут потерять политическую поддержку и свои кресла в правительстве, если общественность будет считать, что они стоят за такими проектами.

Сокращение численности гражданских служб

Использование альтернативных механизмов финансирования может позволить правительствам увеличить предоставление государственных услуг без необходимости увеличения числа государственных служащих. Это может быть важным фактором, если требуется уменьшить расходы на содержание правительства и/или размеры государственной службы.

Наличие средств / финансов / инвестиционных возможностей

Правительства, возможно, не имеют средства для инвестирования в создание электронного правительства. С другой стороны, инвесторы частного сектора могут иметь возможность и заинтересованность в партнерстве с государственным сектором в предоставлении государственных услуг с учетом договоренностей.

В некоторых ГЧП партнер из частного сектора предоставляет полное финансирование в обмен на оплату, вознаграждение или операционные доходы в течение определенного количества времени. В таких случаях этот проект можно рассматривать в качестве внебюджетной деятельности без какого-либо непосредственного воздействия на национальную казну или казначейство. Конечно, при этом существуют долгосрочные последствия, но они могут быть исследованы и изучены во время подготовительного этапа исследования и экспертизы проекта.

Ощущаемый коммерческий потенциал предоставляемых услуг

Одной из причин заинтересованности частного сектора в предоставлении государственных услуг, очевидно, является зарабатывание денег. Не все государственные услуги являются коммерчески привлекательными, но многие государственные услуги являются единственно доступными, и у потребителей, возможно, нет иного выбора. Это приводит к естественной монополии или «значительной власти над рынком», связанной с предоставлением востребованной услуги.

Некоторые услуги считаются изначально монопольными, такие как: порт, железная дорога или связанные с ней услуги, аэропорт, мосты или дороги, платные участки на шоссе или мосту. Государственный сектор может поддержать эту «естественную монополию» для привлечения участия частного сектора, одновременно соблюдая государственные интересы. Здесь существует небольшое поле для маневра, но прецеденты показали, что это возможно и может быть в значительной степени выгодным для обеих сторон, а также общественности за счет увеличения численности и качества оказываемых услуг.

Способность работать с частным сектором

Способность тесно работать с частным сектором может открыть государственному сектору множество возможностей для решения задач. В некоторых сферах, например, в оборонном секторе в таких странах, как США, очень тесные рабочие отношения между операторами частного и государственного секторов создали доверительные отношения, что приносит большую пользу отрасли в целом. В результате продолжительной работы бок о бок над проектами и начинаниями операторы государственного сектора хорошо знают компании частного сектора, что они могут предоставить и на каком качественном уровне.

Взаимная заинтересованность

Взаимная заинтересованность может стать основой для продвижения вперед в вопросе партнерства. В некоторых случаях, когда требуется обеспечить оказание государственной услуги, и нет ни средств, ни опыта, ни политической воли для изучения и удовлетворения данного спроса, подход ГЧП может быть единственным путем вперед. В таких случаях частный сектор может разглядеть значительные возможности, чего не может воспринять со своей позиции государственный сектор. Когда учитывается мотив получения прибыли, возникают новые соображения, и они могут послужить основой для обсуждения и, возможно, для дальнейшего осуществления.

С учетом предполагаемых преимуществ, коммерческих и иных, предлагаемого предприятия, оператор частного сектора может быть готов идти далее к повышению информированности, пропаганде возможностей, привлечению на свою сторону общественности, а также влиянию на принятие решений правительством по развитию проекта. Для оператора государственного сектора благом может быть возможность оказывать услугу, которая в противном случае не была бы доступна общественности, и набрать политические и другие очки в данном процессе.

2.5 Обеспечение совместной работы государственного и частного секторов

Предварительным условием некоторых вариантов финансирования, рассматриваемых в данном модуле, является способность государственного и частного сектора работать вместе. Тесные рабочие отношения между главными действующими лицами были связаны с конкурентоспособностью, и страны, работающие в тесном сотрудничестве с частным сектором, в целом считаются более конкурентоспособными. Исследования показали, что страны с более высоким уровнем деловой среды обладают следующими характеристиками:

- Более быстрые темпы роста, отражаемые показателями валового национального продукта
- Возможность привлечения большего объема инвестиций
- Дополнительное снижение уровня бедности
- Укрепление диалога между государственным и частным секторами

Тем не менее, во многих странах существуют значительные отличия, которые разделяют государственный сектор от частного, и это осложняет процесс сотрудничества, если не делает его невозможным, при осуществлении предприятий, которые обслуживают их взаимные интересы. Одной из главных проблем является отсутствие связи между секторами. Это приводит к отсутствию взаимопонимания и препятствует сотрудничеству.

Диалог является ключом к развитию здоровых рабочих отношений между государственным и частным секторами.

Государственно-частный диалог

При государственно-частном диалоге (ГЧД) происходит содействие процессу обсуждения между государственным и частным секторами вопросов, представляющих общий интерес и, в конечном итоге, совместную работу.

Еще важнее то, что ГЧД является неременным условием и предпосылкой для рассмотрения альтернативных механизмов финансирования, таких как ГЧП. Без тесного взаимодействия между государственными и частными партнерами в процессе ГЧП эти альтернативные механизмы финансирования не будут работать. Доноры поощряют ГЧД в странах и юрисдикциях, где государственный и частный секторы не работают достаточно тесно друг с другом.

Существует тесная взаимосвязь между бизнес-отношением правительства и способности страны к работе с частным сектором. Страны и юрисдикции, которые являются благоприятными для предпринимательской деятельности на основе различных мер, например, ежегодно публикуемых в отчетах Всемирного Банка «Doing

Business»²³, являются наиболее вероятными кандидатами для сотрудничества, которое может привести к решениям альтернативного финансирования, таким как ГЧП и другие инвестиционные инструменты.

Некоторые из факторов, которые сдерживают бизнес, также будут ограничивать возможность работать в партнерстве с частным сектором. Некоторые из этих ограничений приводятся на Рисунке 5.

Рисунок 5. Основные ограничения для ведения бизнеса

(Источник: Benjamin Herzberg, «Привлечение заинтересованных сторон на основе конкурентоспособного партнерства» (выступление на международном семинаре по ГЧП, Париж, Франция, 2006 г.))



Для построения партнерства, которое лежит в основе альтернативных механизмов финансирования, должно быть взаимодействие между сторонами. ГЧД помогает строить взаимодействие в структурированном виде. ГЧД предусматривает разработку механизмов, сближающих стороны.

Во-первых, партнер из государственного сектора должен признать важность ГЧД и, что еще более важно, признать преимущества работы в тесном сотрудничестве с частным сектором. Для изучения частного сектора, его ожиданий и трудностей, с которыми он сталкивается при ведении бизнеса, может быть создан секретариат по деловой координации или орган в структуре министерства торговли или его эквивалент.

Со своей стороны, партнеры из частного сектора могут структурироваться в соответствии с промышленными группами и создавать небольшие рабочие группы, представляющие интересы своих отраслей (например, объединения работодателей и отраслевые ассоциации, а также торговые группы). Группы в частном секторе могут быть объединены под эгидой Организации торгово-промышленных палат или эквивалентной структуры.

Некоторые из механизмов, используемые для организации партнерства между государственным и частным секторами, приведены ниже:

- Национальные форумы
- Рабочие группы
- Региональные и/или местные инициативы, такие как: ярмарки, выставки, круглые столы
- Одобренные правительством мероприятия с участием частного сектора
- Советы инвесторов для объединения инвесторов и правительства с целью обсуждения идей и возможностей

23 Doing Business, The World Bank Group, <http://www.doingbusiness.org>.

- Временные соглашения в форме договоренностей между государственным и частным секторами по вопросам, представляющим общий интерес, в том числе соглашения о проведении экономических реформ. Одним из примеров является «Бульдозерная инициатива» в Боснии «по проведению 50 экономических реформ за 150 дней». Высокие обязательства по данной инициативе создали ощущение срочности и импульса с самого начала.²⁴

Поддержка со стороны доноров, более крупных предприятий, а также государственных и политических лидеров очень важна. Поддержку со стороны международного сообщества обеспечить будет не трудно, учитывая важность тесной совместной работы государственного и частного секторов.

В результате вокруг вопроса ГЧД возникло собрание знаний или «практического опыта». Полезные ресурсы можно найти на <http://www.publicprivatedialogue.org>.



Практическое упражнение

Сформируйте группы по 4-8 человек и обсудите следующее:

1. Как государственный сектор работает с частным в вашей стране?
2. Как государственный и частный секторы в вашей юрисдикции воспринимают друг друга?
3. Есть ли районы, в которых частный сектор работает с государственным теснее, чем в других районах? Почему?
4. Что можно сделать для содействия сотрудничеству между государственным и частным секторами?

²⁴ Benjamin Herzberg, "Engaging stakeholders through competitiveness partnerships" (presentation made at the International Workshop on PPD, Paris, France, 2006); and Benjamin Herzberg and Andrew Wright, *The PPD Handbook: A Toolkit for Business Environment Reformers* (DFID, World Bank, IFC, OECD Development Centre, 2006), http://siteresources.worldbank.org/INTEPCOMNET/Resources/PPD_Handbook.pdf.

3. ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ

Задачи данного раздела:

- Определить государственно-частное партнерство (ГЧП), а также различные типы ГЧП;
- Обсудить преимущества и недостатки ГЧП;
- Выделить принципы для осуществления ГЧП.

3.1 Предпосылка²⁵

Осуществление общественных работ с использованием частных средств уходит корнями в древние века. Официальные законы о концессиях существовали с 530 года н.э. В Европе в 16-х и 17-х веках общественные работы, такие как строительство каналов, прокладывание дорог, сбор отходов, освещение улиц, почта и общественный транспорт, передавались монархами частным инвесторам.²⁶

В последние годы привлечение частного сектора к предоставлению общественных благ и услуг все чаще воспринимается в качестве одного из способов экономии государственных средств и, в то же время, предоставления более качественных услуг. В 1992 году в Великобритании наблюдался спад, и страна страдала от развала общественной инфраструктуры. Не было денег в казне, и в то же время правительство не хотело поднимать налоги. В целях стимулирования экономики было предложено произвести массовые частные инвестиции в государственные услуги. Посчиталось, что привлечением частного сектора к оказанию государственных услуг могут быть реализованы следующие выгоды:

- Расходные возможности правительства могут быть увеличены;
- Риски могут быть переданы частному сектору; а также
- Может быть достигнуто повышение эффективности использования средств.²⁷

Усилия оказались успешными, и с тех пор правительство Великобритании использует ГЧП для финансирования значительной доли государственных проектов. «Правительство Блэра приняло частную финансовую инициативу (ЧФИ) в качестве способа привлечения подрядчиков из частного сектора для оплаты расходов на строительство и дальнейшей сдачи в аренду завершенных проектов обратно государственному сектору. Такой подход предоставляет возможность правительству получить новые больницы, школы и тюрьмы без повышения налогов. Подрядчику, в свою очередь, позволено оставить себе любые наличные, оставшиеся в процессе проектирования и строительства, в дополнение к деньгам за аренду».²⁸ Правительство Великобритании выделило средства на 620 ГЧП стоимостью 60 млрд. евро – 450 проектов функционируют до сих пор. Первоначально проекты финансировались в основном для создания инфраструктуры. Данная тенденция

25 This section is drawn from a report entitled "Background Study on Public Private Partnerships (PPPs) in e-Government" that was prepared by Richard Labelle under contract to Atos Consulting of London in the context of work undertaken in Mongolia in 2007. The report was a collective endeavour and reflects the contributions of other team members, especially Rahzeb Chowdury of Atos in London. The author wishes to thank Atos for permission to reproduce portions of the report here.

26 H.K. Yong and Windhu Hidiranto, "My Say: Private finance in public works," *The EdgeDaily*, 21 February 2006, <http://www.theledgedaily.com>.

27 Abridged from M. Rathbone, "Overview of public private partnerships" (presentation made to the Government of Brunei, 2006).
28 *BBC News*, "What are Public Private Partnerships?" 12 February 2003, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1518523.stm>.

несколько меняется, так как услуги теперь также передаются в ведение партнеров частного сектора согласно торгам ГЧП и заключенным контрактам.

Мнение о том, что частный сектор может принести значительные выгоды при осуществлении государственных инвестиций, стало распространенным во многих странах. По данным Канадского совета по государственно-частному партнерству количество ГЧП для проектов в области инфраструктуры резко возросло в Азии, Австралии и Европе. Великобритания успешно использует ГЧП более 17 лет, в то время как Австралия осуществила это в течение более 10 лет.²⁹

ГЧП также полезны для более мелкой инфраструктуры и оказания услуг. В Индии ГЧП зарекомендовали себя в качестве успешного механизма для различных государственных услуг на местном и общинном уровне, в том числе на уровне села. «В нескольких индийских проектах ... разработка программного обеспечения, обучение, ввод данных и ручное ведение и обслуживание архивов было поручено частному сектору».³⁰ Бхатнагар (Bhatnagar) также сообщает, что частными компаниями были заключены контракты на «разработку приложения электронного правительства до уровня готового продукта».³¹ В некоторых случаях услуги могут быть связаны с установкой и коммерческим использованием общественных точек доступа, предлагающих доступ к целому ряду общественных и частных телекоммуникационных услуг. В этом случае ценность заключается в предоставлении услуг электронного правительства по всей территории страны с использованием подхода ГЧП.

Сейчас, более чем когда-либо, правительства не могут сохранить существующую инфраструктуру и не могут позволить себе построить новую инфраструктуру в связи с ограниченностью государственного капитала. В условиях взаимозависимой глобальной экономики, при которой повышение бюджетных расходов оказывает серьезное воздействие на макроэкономические показатели и конкурентоспособность страны, правительства зачастую не в состоянии поднять налоги для этих целей. ГЧП все чаще рассматривается как один из способов удовлетворения потребностей по улучшению общественной инфраструктуры и услуг при ограниченных финансовых ресурсах государственной казны.

Кроме того, правительства многих стран понимают, что зачастую очень важно взимать с пользователей оплату за услуги общего пользования для рационализации их использования. Примером является использование дорожной инфраструктуры. Потребители, как правило, готовы платить за использование дорог, и в то же время наличие оплаты позволяет снизить спрос и уменьшить заторы. Получаемая прибыль также является преимуществом – в финансовом выражении это равносильно предоставлению государственной инфраструктуры и услуг. Просьба к правительству продать или сдать в аренду эти ресурсы частному сектору в рамках соглашения ГЧП, таким образом, становится все более привлекательной.

Привлечение частного сектора имеет ряд других преимуществ. Согласно данным PricewaterhouseCoopers, консалтинговой компании по управлению, к ним относят:

- Стоимость жизненного цикла – метод оценки или сопоставления строительных материалов и комплектующих путем анализа затрат на установку, срок эксплуатации, затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание;³²

29 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Responsible PPP Procurement for British Columbia* (2005), http://www.pppcouncil.ca/pdf/bc_procure.pdf.

30 Subhash Bhatnagar, *e-Government: From Vision to Implementation - A Practical Guide with Case Studies* (New Delhi: Sage Publications, 2004), 79.

31 Ibid.

32 Link, "Glossary of Terms," The Link Group, <http://www.linkhousing.co.uk/glossary/t-w.php>.

- Инновации / различные навыки управления;
- Передача рисков;
- Синергия этапов проектирования, строительства, эксплуатации;
- Открытие альтернативных методов использования.

3.2 Определения и виды

Канадский совет по государственно-частному партнерству определяет ГЧП как:

Совместное предприятие государственного и частного секторов, построенное на опыте каждого партнера, наилучшим образом соответствующее четко определенным государственным нуждам посредством правильного распределения ресурсов, рисков и вознаграждений.

Методология Всемирного Банка ³³ определяет ГЧП таким образом:

ГЧП представляет собой устойчивое сотрудничество между государственным сектором (государственные учреждения) и частными предприятиями для достижения общей цели (например, дорожные проекты), хотя они преследуют свои собственные интересы.

ГЧП представляют собой новый подход к управлению проектами и их реализации. В силу своих сильных сторон они считаются потенциально значимым и новым путем решения многих нужд и неудач оказания международной помощи в целях развития, поскольку их потребности и потенциальные опасные моменты также рассматриваются и учитываются.

Существуют различные виды ГЧП, и они могут вступать в игру в любых местах проектного цикла. Некоторые из различных видов ГЧП сгруппированы по следующим признакам:

Экономическая инфраструктура

- Работы с водоснабжением и очистными сооружениями
- Мусоросжигательные заводы
- Скоростные и платные дороги
- Системы электро- и газоснабжения

Социальная инфраструктура

- Учебные заведения, политехникумы
- Больницы
- Министерство обороны: казармы, оборудование, штабы
- Строительство правительственных зданий
- Спортивные объекты
- Крупные работы по инфраструктуре ИТ

Существуют также ГЧП, предоставляющие услуги.

В Таблице 2 перечислены различные способы применения ГЧП.

³³ World Bank, *Toolkit for Public Private Partnerships in Highways: Choosing the right PPP option* (2002), http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/1_overdiag/12/12_.htm and <http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/start.HTM>.

Таблица 2. Виды ГЧП в соответствии с основными целями

Виды ГЧП	Роль частного сектора	Первичные цели ГЧП					
		Реформирование регулятивной структуры	Исследования и разработка продукта	Разработка и создание	Предоставление услуг	Создание институционального и человеческого потенциала	Контроль производства
ГЧП с частным инвестором	Концессионер, СЭП						
ГЧП с поставщиками	По контракту						
Проектирование и создание ГЧП	По контракту						
ГЧП с исполнителями	По контракту						
Многостороннее партнерство	Участник / соинвестор						
Корпоративные благотворительные ГЧП	Донор / соинвестор						
Бизнес-коалиции	Поддержка						

Деятельность общих ГЧП Область инноваций ГЧП

Источник: Всемирный экономический форум. Опираясь на Монтеррейский консенсус: растущая роль государственно-частного партнерства в деле мобилизации ресурсов в целях развития (Женева: Всемирный экономический форум, 2005 г.), 24, http://www.weforum.org/pdf/un_final_report.pdf.

ГЧП как концессии³⁴

ГЧП в целом основаны на контрактах концессионного типа, где концессионные документы устанавливают права, привилегии и обязательства частного инвестора. Термин концессия, в более широком смысле, применялся для представления любого рода соглашений, в которых правительство дает право частному инвестору предоставлять определенные услуги в условиях значительного рыночного воздействия. Концессия предлагается взамен принятия рисков, связанных с проектом. Концессии предоставляются путем открытого тендера согласно принятой практике в области государственных закупок.

Таким образом, концессии в этом смысле включают контракты на строительство-владение-эксплуатацию, строительство-эксплуатацию-передачу, на управление и обслуживание, а также лизинг. С точки зрения рыночного воздействия применение таких моделей идет в контексте естественно монополистического рынка на предоставление услуг. Объекты инфраструктуры (порты и аэропорты) и сетевые отрасли (например, электричество и газ) являются классическими примерами секторов, характеризующихся естественной монополией в некоторых своих сегментах.

Условия ГЧП

ГЧП могут рассматриваться как консорциумы по предоставлению услуг на основе соглашений между государственным и частным секторами. Рисунок 6 показывает некоторые из возможностей перехода от простых контрактов к полной приватизации государственных служб. В данном представлении степень участия частного сектора возрастает слева направо.

³⁴ This section is drawn from Rahzeb Chowdury, *Public Private Partnerships: Policy Manual Draft 1.0* (Atos Consulting, 21 June 2007).

Рисунок 6. Непрерывное участие частного сектора в ГЧП

(Источник: Всемирный банк, Инструментарий для государственно-частного партнерства в области дорог: выбор правильного варианта ГЧП (2002 г.), http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/1_overdiag/12/12_.htm и <http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/start.HTM>)



ГЧП основаны на двух базовых моделях: операционные концессии и инвестиционные концессии. В операционных концессиях государственный сектор сохраняет право собственности на общественные средства, используемые при оказании услуг. В инвестиционных концессиях частный сектор несет ответственность за финансирование и эксплуатацию имущества.³⁵

Концессии могут предоставляться как для инвестиций в существующую инфраструктуру, так и для строительства совершенно новых объектов (концессии нулевого цикла). Инвестиционные обязательства концессионера отражаются в концессионном соглашении и могут быть определены как в денежных суммах, так и с точки зрения объема, например, обязательства предоставлять услуги определенному числу новых потребителей. Операционные обязательства, как правило, включают нормы об исполнении бюджета, и доходы концессионера зависят от сборов с пользователей, что связано (и определено в концессии) с качеством, соответствием и степенью удовлетворенности пользователей.³⁶ В этом контексте, как операционные, так и инвестиционные риски в значительной степени передаются частному сектору.

ГЧП группируются в соответствии со следующими соглашениями:

1. Работа по сервисным контрактам

Это классический механизм предоставления товаров и услуг. Средства выделяются для проведения работ заранее, договор составлен, и определен победитель тендера для проведения необходимой работы. В этой ситуации организация государственного сектора оплачивает подрядчику согласно качеству результатов на основе оговоренных спецификаций. Клиент государственного сектора сохраняет за собой все разработки и принятие решений, а также права собственности и оперативное управление сразу же по завершении работ. Это не рассматривается как ГЧП, поскольку здесь существует очень мало рисков, и это является обычным способом удовлетворения потребностей в товарах и услугах в государственном секторе.

35 Rahzeb Chowdhury, "PPPs in e-Government: Introduction to PPPs and commercial models" (presentation made in Ulaanbaatar, Mongolia, 26 June 2007).

36 Ibid. There are broadly two types of investment concession as they relate to users. First, if the concessionaire sells services to the public and is paid directly by them, the arrangement is known as a retail concession. Concessions relating to water, electricity, gas and telephone services are typical examples of retail concessions. If the concessionaire provides the services or produce to an intermediate bulk buyer and the intermediate agency in turn sells the services or produce to the ultimate users, this would form a wholesale concession. The UK's PFI scheme largely comprises wholesale concessions, with the government purchasing services from the concessionaire in sectors such as health, education, and defence, among others. In some jurisdictions major power generation plants that have been established with private investment are examples of wholesale concessions.

Тем не менее, тесные рабочие отношения с частным сектором могут быть установлены на основе заключения контракта на поставку или аутсорсинг товаров и услуг, и это является основой, на которой может развиваться ГЧП.

2. Контракты на управление и обслуживание

Это операционная концессия, где у частного сектора есть контракт на управление и/или техническое обслуживание объекта и/или обеспечение государственной услуги. Одним из примеров является компания, заключившая контракт на оказание технической поддержки использования и эксплуатации программного обеспечения и/или оборудования ИКТ.

3. Концессии по эксплуатации и техническому обслуживанию

В этом случае назначенный субъект частного сектора получил концессию на эксплуатацию и содержание услуги, находящейся в ведении государства. Государственный сектор сохраняет права владения услугой и передает эксплуатацию оператору частного сектора обычно на фиксированный период времени. Существуют два вида: контракты на управление и техническое обслуживание, а также аренда по эксплуатации и техническому обслуживанию.³⁷ Это еще один пример операционной концессии.

4. СЭП, СВЭ, СВЭП и связанные с ними концессии

Строительство-эксплуатация-передача (СЭП), строительство-владение-эксплуатация (СВЭ) и строительство-владение-эксплуатация-передача (СВЭП) являются различными инвестиционными концессиями. При СЭП происходит возврат государственному сектору после определенного периода эксплуатации со стороны частного сектора. В концессиях СВЭ оператор частного сектора вступает в права владения активом. Концессии СВЭП разрешают эксплуатацию на более длительный период перед тем, как проект вернется в государственный сектор. Эта модель позволяет оператору частного сектора окупить затраты на инвестиции и получить прибыль. Данные концессии описаны ниже.

Строительство-владение-эксплуатация (СВЭ).³⁸ Это контрактное соглашение, при котором инвестор частного сектора финансирует актив государственной службы и заключает контракт на строительство и последующую эксплуатацию данного актива. Частный инвестор имеет право собственности на актив на все время существования. Инвестор имеет право взимать плату, аренду или возмещать расходы за услуги, с помощью которых можно восстановить инвестиционные и эксплуатационные расходы. Право собственности, хотя бессрочное, на практике может иметь ограничения, не в последнюю очередь потому, что концессионное соглашение, как правило, имеет конечный срок. Кроме того, чтобы контракт оставался в силе, инвестор должен осуществлять деятельность в соответствии с эксплуатационными параметрами, установленными концессионным соглашением или регулятором. Срок жизни самих активов может также выступить «естественным» ограничением контракта.

Контракты СВЭ имеют широкое применение. Например, обычно они используются для независимых электро- (генерирующих) станций (НЭС), где НЭС нанимаются по контракту для поставки электроэнергии покупателю большого объема мощности, как правило, от имени государства, для их последующей передачи в распределительный сектор.

Основными особенностями концессии СВЭ являются:

³⁷ Ibid.

³⁸ Rahzeb Chowdhury, *Public Private Partnerships: Policy Manual* (Atos Consulting, prepared for the Government of Mongolia – confidential, 2007).

- Инвестор частного сектора финансирует актив по обеспечению услуги, находящейся в ведении государства.
- Инвестор частного сектора заключает контракт на строительство и последующую эксплуатацию актива по обеспечению услуги, находящейся в ведении государства.
- Частный инвестор владеет активом в течение всего периода его существования.
- Частный инвестор восстанавливает инвестиционные и эксплуатационные расходы за счет поступлений сборов, аренды и предоставления услуги.
- Существует конечный срок договора.
- Действие контракта зависит от исполнения.

Строительство-эксплуатация-передача (СЭП).³⁹ Эта модель похожа на модель СВЭ за исключением того, что по истечении срока действия концессии право собственности на актив переходит к правительству. Инвестиционные и эксплуатационные расходы, понесенные инвестором, должны окупиться за счет взимания платы с пользователей. Время, необходимое для возврата инвестиционных и эксплуатационных расходов, как правило, является ключевым фактором в определении момента передачи актива.

Несмотря на то, что контракты СВЭ и СЭП, как правило, применяются в инвестиционных концессиях нулевого цикла, существует много вариантов, например, как: строительство с целью дальнейшей сдачи в аренду, восстановление существующих активов путем схемы «восстановление-эксплуатация-передача», а также добавление новых инвестиций в ходе текущей аренды.⁴⁰

Другие варианты:

- **Проектирование-Строительство (ПС)** – также известная как «Строительство-Передача» (СП), эта модель используется при государственном подряде частного партнера на проектирование и строительство объекта в соответствии с требованиями, установленными правительством. Правительство берет на себя ответственность за эксплуатацию и техническое обслуживание завершеного объекта.
- **Проектирование-строительство-обслуживание** – как и в модели ПС, частный сектор обеспечивает техническое обслуживание объекта, в то время как государственный сектор несет ответственность за эксплуатацию.
- **Проектирование-строительство-эксплуатация** – также известная как «Строительство-передача-эксплуатация», эта модель предполагает привлечение частного сектора на этапе проектирования и строительства объекта, после завершения которого также предоставляет возможность эксплуатации в течение определенного периода.
- **Проектирование-строительство-эксплуатация-обслуживание** – эта модель также называется СЭП и сочетает в себе ответственности за закупки при ПС с эксплуатацией и техническим обслуживанием объекта частным партнером за определенный период времени. Государственный сектор принимает объект в эксплуатацию в конце этого периода.
- **СВЭП** – правительство предоставляет частному сектору франшизу на финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию объекта на определенный период. Государственный сектор возвращает право собственности в конце этого периода.
- **СВЭ** – частному субъекту предоставляется право финансирования, проектирования, строительства, эксплуатации и обслуживания проекта. Субъект частного сектора сохраняет право собственности на проект.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ *Affermage* is another case in point. In an affermage contract, the private sector takes control of existing assets and provides additional funds for their expansion in a concession. Government dilutes its ownership but retains a significant share, and the private operator takes a controlling share for the period of the concession. At the end of the concession, the government assumes ownership of all assets.

- **Пректирование-строительство-финансирование-эксплуатация/обслуживание** – частный сектор проектирует, финансирует, эксплуатирует и/или обеспечивает техническое обслуживание нового объекта на условиях долгосрочной аренды, по окончании которой объект передается в государственный сектор. В некоторых странах данный вариант включает СВЭ и СВЭП.⁴¹

ГЧП могут также использоваться для существующих услуг и объектов посредством следующих механизмов:

- **Контракт на предоставление услуг** – субъект частного сектора нанимается по контракту для предоставления услуг, ранее выполнявшихся государством.
- **Управленческий контракт** – В отличие от контракта на оказание услуг субъект частного сектора в управленческом контракте отвечает за все аспекты эксплуатации и технического обслуживания объекта.
- **Лизинг** – субъекту частного сектора предлагается аренда государственного актива, и частный партнер эксплуатирует и технически обслуживает актив в соответствии с условиями договора аренды.
- **Концессия** – субъекту частного сектора предоставляется исключительное право на предоставление, эксплуатацию и техническое обслуживание государственного актива в течение длительного периода времени в соответствии требованиями исполнения, установленными государством. Первоначально актив принадлежит государственному сектору, в то время как улучшения, осуществленные за период концессии, принадлежат субъекту частного сектора.
- **Изъятие** – государственный актив продается частному сектору целиком или частично, как правило, при условии, что будут осуществлены улучшения, и граждане по-прежнему будут обслуживаться.

Нынешняя тенденция заключается в поиске **лучшего поставщика** путем открытой конкуренции на предоставление всех государственных услуг через исследование рынка. В этом случае государственный сектор определяет условия партнерства в тендерных документах.

3.3 Преимущества и недостатки ГЧП

У ГЧП есть свои преимущества, риски и недостатки. В конце концов, ГЧП зависит от взаимоотношений между операторами, которые, как правило, знают друг друга или относятся друг к другу с подозрением. Если разрыв, разделяющий частный и государственный секторы, можно преодолеть, если партнеры смогут работать вместе, и если существует реальная возможность для улучшения и развития результатов проекта через использование ГЧП – тогда выгоду получают все.

Преимущества для государственного сектора

Где частный сектор более эффективен, чем государственный? В некоторых случаях частный сектор может предоставить свои навыки, которых нет в государственном секторе, такие как: разработка сложных или даже простых решений в области ИТ. Частный сектор также может иметь более широкие возможности для управления проектом в целом и собрать нужных партнеров вместе. При некоторых обстоятельствах частный сектор также может иметь более широкие возможности для управления закупками и эксплуатацией, особенно когда выполняемая работа знакома частному оператору. Частный сектор,

⁴¹ Rahzeb Chowdhury, 2005, op. cit. See also Deloitte, *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships* (Deloitte Development LLC: 2006), [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006(1).pdf).

как правило, имеет более гибкие правила закупок по сравнению с государственным сектором, что может быть преимуществом при планировании и выполнении проекта.

ГЧП с участием частного финансирования может также облегчить налоговое бремя путем перемещения инфраструктурных проектов за рамки бюджета на период строительства. Если условия правильные, то «возможности для мобилизации финансовых ресурсов на внутреннем и международном рынках капитала могут быть достигнуты путем политических реформ, которые создают четкие правила, позволяющие инвесторам иметь твердые надежды по поводу денежных потоков, возникающих в инфраструктурном бизнесе».⁴²

Преимущества, которые правительства могут извлечь из ГЧП, могут быть сформулированы следующим образом:

- Повышение эффективности работы по исполнению проектов
- Рост инвестиций в государственные активы без увеличения налогового бремени
- Совершенствование бюджетной определенности
- Определение стоимости жизненного цикла, метода оценки или сравнения строительных материалов и комплектующих путем просмотра затрат на установку, срока действия, затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание⁴³
- Соотношение цена/качество (повышение эффективности)
- Экономическая диверсификация и рост
- Определение потребностей в государственном секторе с точки зрения получения отдачи от услуг и стандартов исполнения
- Передача рисков стороне, которая лучше всего может справиться с ними (например, строительство, внедрение, интеграция и эксплуатация)
- Сокращение риска в государственном секторе
- Предоставление возможности для правительства сосредоточиться на разработке стратегии и политики в области государственных услуг
- Укрепление потенциала при внедрении
- Мобилизация финансовых ресурсов
- Высвобождение скудных государственных средств для других нужд
- Синергия этапов проектирования, строительства, эксплуатации
- Стимулирование инновационной деятельности в области предоставления государственных услуг⁴⁴

Преимущества для частного сектора⁴⁵

Для частного сектора ГЧП создает следующие преимущества:

- Доступ к новым рынкам и возможностям
- Правительство является надежным клиентом
- Существует договорная определенность в отношениях с правительством
- Высокая степень предсказуемости денежных потоков

Вопросы и проблемы

Некоторые ГЧП являются концессиями, предлагаемыми частному сектору в обмен на принятие различных рисков, связанных с проектом. В обмен на принятие риска,

42 World Bank, 2002, op. cit.

43 Link, "Glossary of Terms," The Link Group, <http://www.linkhousing.co.uk/glossary/t-w.php>.

44 Rahzeb Chowdhury, "PPPs in e-Government: Introduction to PPPs and commercial models" (presentation made in Ulaanbaatar, Mongolia, 26 June 2007); Rathbone, op. cit.; and World Bank, 2002, op. cit.

45 Rahzeb Chowdhury, "PPPs in e-Government: Introduction to PPPs and commercial models" (presentation made in Ulaanbaatar, Mongolia, 26 June 2007).

операторы частного сектора, как правило, получают эксклюзивную концессию на оказание государственной услуги на условиях рынка, то есть нечто вроде фактической монополии на предлагаемую услугу. Поскольку это предложение может быть привлекательным для частного сектора, правительство должно обеспечить, чтобы интересы общественности были защищены.

Важным вопросом является реакция общественности на предоставление государственной услуги за определенную плату. Если ГЧП создано для предоставления недоступных ранее услуг, то сопротивление по этому поводу будет слабым или его не будет, и даже может быть поддержка общественности. Государственные услуги, ставшие доступными на основе ГЧП, могут быть оценены теми, кто готов платить за них, например, строительство и эксплуатация автомагистрали в качестве альтернативного маршрута.

Но модели ГЧП могут иметь ограничения. В некоторых случаях они могут быть построены вокруг определенного вопроса, и это требует ясных определений передачи рисков и ответственности. Это не всегда возможно. ГЧП лучше подходят для долгосрочных проектов с высокой стоимостью с тем, чтобы имелось достаточно времени у партнера из частного сектора для возврата своих инвестиций. Также может быть трудным изменить контракты, если поставщики услуг будут находиться в состоянии относительной власти.

Кроме того, ГЧП могут не подходить для некоторых проектов в области ИКТ, где технологии быстро меняются. В этих обстоятельствах может быть невозможно предсказать затраты и результаты. Требуемые усилия бывает трудно подсчитать, так как предлагаемые решения и/или процессы возможно трудно измерить и определить. Более того, некоторые проекты в области ИКТ могут требовать значительных работ по разработке программного обеспечения и создания программного кода, что также трудно измерить, так как программное обеспечение и интеллектуальная собственность представляют собой нематериальные активы. Наконец, как будет показано ниже, проекты в области ИКТ сопряжены с риском.

3.4 Принципы реализации ⁴⁶

Для обеспечения работы ГЧП для наибольшего блага партнеров, как из государственного, так и частного секторов, должны соблюдаться некоторые принципы. К ним относятся:

- **Передача рисков** – Определите распределение рисков вокруг предоставляемых услуг.
- **Спецификация результатов** – Подробнее описывайте результаты услуги, а не конфигурации капитальных активов или входных ресурсов.
- **Производительность актива за жизненный цикл** – Контракт должен отражать обязательства частного партнера по обеспечению работы активов в течение значительного периода их полезной работы.
- **Вознаграждение по исполнению** относительно:
 - Результаты и доступности
 - Ограниченных гарантий по оплате или их отсутствию
 - Штрафы за плохую работу
- **Прекращение отношений** – Период партнерства должен быть определен наряду с механизмами по реализации активов на конец указанного периода.

⁴⁶ Ibid.

Хорошо составленные контракты для проектов ГЧП направлены на определение результатов и мероприятий, связанных с услугами, а не на оценку вкладов. Это означает, что результат проекта ГЧП будет оцениваться с точки зрения предоставленных услуг, как приведение общественного транспорта к определенному стандарту услуг, а не активов, как определенное число автобусов для общественного транспорта.

Правовая основа для ГЧП

Прежде чем ГЧП сможет начать свою деятельность, необходимо определить его правовую основу. Как правило, ГЧП представляют собой контрактные договоренности, которые могут быть учтены в соответствии с существующими законами и положениями. Как правило, применяются действующие нормативно-правовые режимы того сектора, к которому будет относиться ГЧП. В случае проектов в области ИКТ это будут нормативы телекоммуникационного и энергетического секторов. Также будут применяться законы, регулирующие конкуренцию. Поскольку при ГЧП, как правило, проводятся торги, обычно применяются законы, правила и процедуры организации закупок.

Еще одно требование состоит в том, чтобы выяснить, разрешается ли ГЧП по закону. Могут ли государственные органы создавать, эксплуатировать и поддерживать средства ИКТ через неправительственную организацию на контрактной основе? Может ли государство поручить обязанности государственных органов исполнительной власти другим организациям, в том числе операторов частного сектора? В Монголии, например, НПО может исполнять государственные решения. В этом случае НПО будет нести ответственность перед соответствующим министром правительства.

В случае ГЧП в области ИКТ один из вопросов, который необходимо задавать, - является ли действующее законодательство «э-совместимой». В частности, отвечает ли действующее законодательство требованиям электронной коммерции? Допускаются ли электронные контракты, электронные сделки и цифровые подписи? Является ли существующий законодательный орган э-нейтральным — то есть, позволяют ли все подзаконные положения применение электронных сделок в качестве одного из вариантов. Не должно быть каких-либо требований для представления документов только в физическом формате; электронные форматы также допустимы при заданных условиях, которые могут потребовать, чтобы документы были сертифицированы и имели электронную подпись.

Другая юридическая сторона вопроса состоит в возможности предоставления государственных услуг в электронном виде.

Точно также закон должен разрешать, или, по крайней мере, не исключать предоставление государственных услуг с помощью коммерческих моделей.

Некоторыми другими правовыми вопросами, которые должны быть уточнены и приведены в соответствие с ГЧП, являются следующие:

- Существует ли требование в соответствии с законом о том, чтобы поставщик услуг ГЧП имел лицензию? Требование лицензирования может разрешить применение режима регулирования или средства контроля, и регулирующее функционирование рассматривается в качестве ГЧП. С другой стороны, это также может привести к чрезмерной регламентации сектора в ущерб возможности партнера со стороны частного сектора вводить новшества в работе по оказанию требуемых услуг, в разработке системы оплаты, которая будет использоваться, — короче говоря, в ущерб ГЧП.

- Существует ли закон, позволяющий электронные платежи? Эта сторона вопроса электронной коммерции должна быть уместна в том случае, если рассматривается вариант электронной оплаты. Также требуется определить, охватывает ли закон условия обслуживания электронных услуг в рамках механизма ГЧП. Кроме того, необходимо рассмотреть то, что допускает банковское законодательство.

В то время, как существует множество примеров ГЧП в развитых странах, где роль частного сектора четко установлена и где существуют законы, которые защищают потребителей и гарантируют равные условия для возникновения конкуренции, совсем иначе дело обстоит во многих странах с развивающейся и переходной экономикой, где частный сектор не так хорошо организован и способность правительства развивать и управлять ГЧП ограничена.

Во многих таких странах в качестве отправной точки требуется четко разъяснить населению как преимущества, так и «подводные камни» ГЧП. Многие ГЧП – это монопольные возможности, которыми нужно тщательно управлять и регулировать, чтобы предотвратить злоупотребления и обеспечить общественную пользу. Также может быть необходимым поддержать отечественные компании частного сектора в сотрудничестве с зарубежными инвесторами. Это необходимо для передачи знаний и вливания финансовых ресурсов для обеспечения того, чтобы ГЧП увенчались успехом. В этом смысле ГЧП подобно любым другим иностранным инвестициям, и поэтому должны иметь место соответствующие гарантии для удостоверения того, что местные компании, так же как и зарубежные инвесторы, извлекут выгоду из соглашения ГЧП. Поступая таким образом, страна гарантирует не только то, что часть прибыли остается в стране, но также и то, что некоторые управленческие и технические знания будут переданы на благо страны пребывания.

Заключение

В таблице 3 представлены некоторые из предпосылок для успешного ГЧП.

Таблица 3. Некоторые предварительные условия для успешного ГЧП

Options	Stakeholder support and political commitment	Cost-recovering tariffs	Good information about the system	Developed regulatory framework	Good country credit rating	Potential benefits of the option
Service Contract	Unimportant	Not necessary in the short term	Possible to proceed with only limited information	Minimal monitoring capacity needed	Not necessary	
Management Contract	Low to moderate levels needed	Preferred but not necessary in the short term	Sufficient information required to set incentives	Moderate monitoring capacity needed	Not necessary	
Operating Lease	Moderate to high levels needed	Necessary	Good information required	Strong capacity for regulation and coordination needed	Not necessary	
Rehabilitate-Operate-Maintain	Moderate to high levels needed	Preferred	Good information required	Strong capacity for regulation and coordination needed	Higher rating will reduce costs	
Concession	High levels needed	Necessary	Good information required	Strong regulatory capacity needed	Higher rating will reduce costs	
Full Privatisation	High levels needed	Necessary	Good information required	Strong regulatory capacity needed	Higher rating will reduce costs	

Источник: Rahzeb Chowdhury, «ГЧП в электронном правительстве: введение в ГЧП и коммерческие модели» (выступление в г. Улан-Батор, Монголия, 26 июня 2007 года).



Практическое упражнение

Сформируйте группы из 4-8 человек и обсудите следующее:

1. Какие проекты ГЧП были приняты в вашей юрисдикции?
2. Были ли созданы какие-либо ГЧП для реализации проекта по электронному правительству? Опишите их.
3. Какие факторы из вашего опыта поддерживают и/или ограничивают ГЧП в вашей юрисдикции, в частности, при реализации электронного правительства?

4. ГЧП И ПРОЕКТЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Задачи данного раздела:

- Обсуждение соответствия ГЧП в качестве варианта финансирования для инициатив электронного правительства;
- Изложение ключевых факторов для их рассмотрения при применении ГЧП к проектам электронного правительства, включая критерии для успешного использования ГЧП в проектах электронного правительства;
- Описание некоторых примеров передового опыта ГЧП в области электронного правительства.

4.1 Тенденции в области электронного правительства

ГЧП для использования ИКТ в государственном секторе применяются в основном для проектов электронного правительства. Важно сказать несколько слов по поводу электронного правительства с тем, чтобы представить ситуацию.

Основной причиной для использования ИКТ и связанных с ними методов управления в государственном секторе является предоставление услуг для населения. Это требует улучшения эффективности правительства. Более того, электронное правительство требует значительных изменений в том, как государственный сектор ведет свою деятельность и устанавливает отношения со своим клиентом, населением. Административные органы, которые успешно разработали программы электронного правительства, начинали с формирования сервисного менталитета у государственных служащих. Для осуществления такого преобразования необходимо изменение руководства и реорганизация бизнес-процессов в правительстве.⁴⁷

В данной модели электронного правительства для удовлетворения потребностей населения и обеспечения эффективности бизнес-процессов за счет предоставления общих услуг происходит трансформация правительства. Это означает рационализацию и консолидацию государственных услуг с целью предоставления обществу всеобъемлющего и эффективного обслуживания посредством принципа «единого окна». Согласно Accenture, общими услугами является:

объединение административных или вспомогательных функций (таких как человеческие ресурсы, финансы, информационные технологии и закупки) из нескольких департаментов или агентств в единое автономное организационное подразделение, чья единственная миссия заключается в оказании услуг насколько возможно рационально и эффективно. Общие услуги высвобождают ограниченные ресурсы для предоставления возможности отделам и агентствам сосредоточиться на своей основной деятельности и на потребностях своих клиентов, обеспечивая организационную гибкость, так как административные вспомогательные структуры (бэк-офис) не зависят от деятельности и структур по работе с клиентами (фронт-офис).⁴⁸

47 Accenture, *Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise* (Government Executive Series, Accenture, 2007), http://www.accenture.com/Global/Research_and_Insights/By_Industry/Government_and_Public_Service/DeliveringonthePromise.htm.

48 Accenture, *Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-Sector Shared Services* (The Government Executive Series, Accenture, 2005), 3, <http://www.accenture.com/NR/rdonlyres/C0E92B64-A2F8-4EAB-8EB4-DD971DDD2B77/0/DrivingHPinGovernment.pdf>.

Некоторые из наиболее широко принятых форм общих услуг встречаются в условиях предоставления услуг ИТ в рамках государственного сектора, а также в сфере финансовых услуг, управления человеческими ресурсами и системе поставок платежных услуг. Общие услуги могут быть осуществлены через:

- Использование внутренних источников (In-sourcing) - государственные служащие составляют штат организации по оказанию общих услуг
- Дополнительные источники (Co-sourcing) - правительство работает со стратегическими деловыми партнерами
- Государственно-частное совместное предприятие
- Аутсорсинг бизнес-процессов (передача функций внешним организациям)
- Сочетание договоренностей по источникам

Выбор стратегии для предоставления общих услуг основан на нескольких соображениях, включая безопасность данных.

Существует несколько типов проектов в области ИКТ в правительстве:

- Крупные проекты по созданию инфраструктуры / оборудованию – построение сетей, телекоммуникационной инфраструктуры и т.д.
- Услуги в области ИТ – техническое обслуживание, обучение, поддержка
- Автономные ПО
 - Специализированные приложения, или
 - Приложения, используемые одной организационной единицей с ограниченной потребностью во взаимодействии
- Более сложные программные приложения
 - Интегрированные системы – планирование ресурсов предприятия (ERP), системы управления содержанием (CMS), системы управления взаимоотношениями с клиентами (CRM) и т.д.
 - Общие услуги – рационализация и консолидация одного или множества различных приложений во многих организационных подразделениях

Эта типология проектов в области ИКТ также относится и к проектам электронного правительства.

Особенности этих различных типов проектов влияют также на принятие решений относительно финансирования и распределения рисков.

Крупные инфраструктурные проекты. Данные типы проектов относительно легко осуществлять, и при их внедрении был накоплен значительный опыт. Когда ГЧП стали популярными в Великобритании в 1992 году, большинство предпринятых в то время проектов относились к крупным инфраструктурным проектам. Для проектов подобного рода должны приобретаться легко поддающиеся количественной оценке материалы и услуги. Примером крупного инфраструктурного проекта в области ИКТ является создание сетевой инфраструктуры.

Автономные программные приложения. Проекты, которые требуют разработки ПО, могут быть более рискованными, чем покупка признанных и испытанных решений ПО. Электронное правительство содержит различные типы программных приложений:

- Программное приложение, где акцент выставлен на одном типе бизнес-процесса (например, управление финансами, управление человеческими ресурсами, управление документооборотом, обработка текста, регистрация личных данных, таможенное оформление, возврат налогов),

- Системы, разработанные с нуля или купленные в готовом виде
- Системы с участием многих бизнес-подразделений, министерств и ведомств

Автономные приложения, которыми управляет одно лицо, могут быть самыми простыми для реализации и управления. Но некоторые приложения являются настолько узкоспециализированными, что их внедрение и эксплуатация становится все более дорогостоящим. Приложения, которые являются уникальными для сектора, возможно, не требуют общесистемной реализации.

Чем сложнее предпринимаемое дело, тем больше будет риск осуществления. Выполнение сложных ПО может быть выполнено как ГЧП, когда на рынке будет признанный и проверенный опыт в осуществлении таких решений, и этот опыт будет доступен. Для многих из упомянутых выше приложений есть доступные и проверенные стандартные решения. Для более простых приложений, таких как приобретение офисного пакета для повышения производительности, риски известны лучше.

В приведенном ниже тематическом исследовании по электронному правительству Монголии выбор проектов электронного правительства для ГЧП частично зависит от характера и связанных с ними степени сложности и риска типов проектов, описанных выше.

Разработка интегрированного программного обеспечения. Это разновидность автономного программного приложения. Все чаще интегрированные приложения используются правительствами в связи с преимуществами, которые они предлагают. Вертикальные приложения, интегрированные в целое, включают:

- Системы ERP
- CMS, которые предусматривают быстрое сохранение и поиск информации

Общие услуги. Одно приложение является общим для нескольких организаций, которые являются частью более крупного целого, как, например, министерства и ведомства правительства. Эти приложения продаются большими компаниями по разработке программного обеспечения, такими как IBM, Oracle, SAP и Microsoft, и они, как правило, приводятся в действие консультантами, сертифицированными производителями для установки и выявления неисправностей этих продуктов.

Национальная ассоциация государственных управляющих по информационным технологиям (NASCIO)⁴⁹ США признает следующие тенденции в области внедрения ИКТ:

- Внедрение осуществляется в соответствии с хорошо разработанными технологическими планами предприятия.
- Эти планы подчеркивают представление целого или с точки зрения «предприятия» о том, каким образом системы ИКТ будут работать вместе, и содержат модель управления, которая соответствует данному общесистемному представлению.
- Руководители правительства, а также политические лидеры придают большое значение вопросам отчетности, оценке стоимости и эффективности. Поэтому руководителям информационной службы (CIO) и их сотрудникам необходимо использовать показатели эффективности, а также системы измерения, которые помогут им в принятии своих решений и учете расходов.
- Существует большая тенденция к консолидации услуг, которая лежит в основе концепции общих услуг.

⁴⁹ See NASCIO, <http://www.nascio.org>.

- СIO и директора по вопросам ИКТ обязаны изучать бизнес-дисциплины, включая управление проектами, CRM, а также методы отслеживания проектов и используемых ресурсов.

В то время как данные вопросы и проблемы не могут быть одинаковыми в разных странах, они носят ориентировочный характер и являются основой для принятия решений, которые могут повлиять на внедрение ИКТ в целом.

4.2 Причины для ГЧП в области электронного правительства

ГЧП в настоящее время рассматривают для осуществления электронного правительства по следующим причинам:

- Упор на услуги – ГЧП используются, когда существует необходимость сосредоточить внимание на услугах, а не только на конечной продукции. Например, вместо того, чтобы указывать на число школьных автобусов, требованием ГЧП может быть увеличение охвата обслуживания школьными автобусами на 50 процентов и обеспечение того, что все школьники доберутся до школы к 8:30 утра. Для этого важно определить уровень обслуживания, к которому нужно стремиться. В таком случае дело будет за компанией, ответственной за осуществление поставки требуемых услуг на ранее согласованном уровне. Аналогичным образом, вместо того, чтобы определять сеть с точки зрения количества ПК и сервера и т.д., возможно полезным будет указать пропускную способность сети, скорость, среднюю наработку на отказ, уровень ее использования сотрудниками (процентное увеличение числа электронных сделок в сравнении с бумажными сделками и т.д.), а также другие меры уровня обслуживания. Договоры о сервисном обслуживании все больше становятся способом определения требований с точки зрения обслуживания, а не только с точки зрения результатов.
- Высокие затраты - если затраты высоки, ГЧП является способом для правительства уменьшить непосредственную стоимость реализации.
- Сложность проектов в области ИТ, технологическая задача – более сложные проекты могут иметь большую вероятность реализации, если полностью осуществляются поставщиком со стороны частного сектора, имеющим большой опыт.
- Низкий уровень реализации правительством проектов в области ИТ – ГЧП с партнером, обладающим проверенными полномочиями для выполнения работы, является альтернативой попытке осуществить проект своими силами.
- Ожидания потребителя и общества – компании частного сектора успешны, потому что они соответствуют или превышают ожидания заказчика. Это может быть полезным при реализации ряда государственных проектов через механизм ГЧП.
- Высокая видимая доступность некоторых государственных услуг, таких как закупки, операции с недвижимостью и социальные услуги – в этих случаях может быть выгоднее работать с партнером из частного сектора с необходимым опытом.
- Сокращение бюджетов – если для финансирования необходимых проектов и услуг нет или не хватает денег, подход ГЧП может иметь определенные преимущества.
- Требования к отчетности и прозрачности – ГЧП позволяют клиенту точно определить условия участия и поставки. Могут применяться механизмы управления для обеспечения подотчетности и прозрачности с использованием международных стандартов аудита.
- Озабоченность по поводу безопасности - поставщики из частного сектора могут иметь опыт в реализации новейших решений для проектов в области ИКТ и обеспечении целостности, конфиденциальности и безопасности данных. Частный сектор является ответственным за разработку таких продуктов и услуг и, таким образом, может быть в лучшей позиции по предоставлению информации об их использовании.

Страны, которые играют ведущую роль в вопросах внедрения электронного правительства, делают упор на оказании услуг для потребителей, и некоторые из этих стран уже используют или планируют использовать ГЧП. Основные принципы не зависят от уровня развития страны, хотя возможности для осуществления ГЧП зависят от процесса и потенциала. ГЧП требуют значительный опыт в области управления финансами и закупками, а также зависят от сотрудничающих государственного и частного секторов. Значение имеет также доверие между государственными и частными партнерами.

Во многих развивающихся странах электронное правительство главным образом служит для эффективности бизнес-процессов, поскольку «сервисный менталитет» в умах руководителей все еще формируется. Однако эта ситуация меняется стремительно, поскольку все больше стран стремится ввести новшества, не только используя ИКТ и внедряя решения электронного правительства, но также устанавливая контакты с частным сектором из-за существенных преимуществ исполнения при подходящих условиях. Во всех случаях, чтобы электронное правительство имело успех, необходимо делать упор на потребностях населения.

Многие ГЧП начинаются с неформального обмена мнениями и дискуссиями между правительством и частным сектором. Кроме того, предпринимаются пилотные мероприятия для проверки идеи проекта и для оценки потенциала частного сектора прежде, чем приступить к реализации проекта на основе ГЧП.

Ведется значительная работа по использованию ГЧП. Некоторые из этих проектов являются узкоспециализированными и очень подробно изложены в пределах своего применения. Примером является проект по осуществлению налоговой службы в штате Вирджиния, США. Данный проект получил награду от NASCIO в 2001 году в категории ГЧП.⁵⁰ Цель проекта состояла в том, чтобы заменить устаревшую компьютерную систему, которая использовалась для управления государственными доходами:

В 1998 году Департамент налогообложения штата Вирджиния (TAX) привлек в государственно-частное партнерство корпорацию American Management Systems (AMS) для полной модернизации бизнес-процессов в управлении и замены устаревших систем управления государственными доходами. Партнерский проект на основе самофинансирования, стоимостью в 135,5 млн. долл. США, является крупнейшим и наиболее всеобъемлющим государственно-частным партнерством, когда-либо предпринимаемым государственным агентством по доходам, предоставляя новые альтернативы для налогоплательщиков, расширяя возможности для обеспечения обслуживания клиентов, а также организационное развитие.⁵¹

По соглашению с AMS компания не получила бы оплату до тех пор, пока Департамент налогообложения не применит успешно новое приложение для увеличения налоговых поступлений. Несмотря на то, что проект ведет себя как и любой контракт с фиксированной ценой, в данном случае разница состояла в том, что счета на оплату от AMS должны были быть оплачены только в случае, если проект принес бы доходы. Этот подход, основанный на финансировании от получения выгоды, обеспечил стимул для AMS, чтобы понять потребности, ожидания и методы работы Департамента налогообложения.⁵² Описанный

50 NASCIO, "2001 Awards: Public/Private Partnerships. Winner - Virginia: Department of Taxation," <http://www.nascio.org/awards/2001Awards/partnerships.cfm>.

51 Ibid.

52 Carole Richardson, "Digital Government: Balancing Risk and Reward through Public / Private Partnerships," in Alexei Pavlichev and G. David Garson, eds. *Digital Government: Principles and Best Practices* (Hershey, PA: Idea Publishing Group, 2004), 200-217.

проект считается выдающимся успехом. Налогоплательщики рады, и к тому же был создан единый веб-портал. Данное ГЧП позволило Департаменту налогообложения провести важные усовершенствования тогда, когда не имелось достаточных финансовых средств.

Данный подход свидетельствует о том, что с надежными и компетентными партнерами можно завершить даже очень сложные технические задачи с использованием модели ГЧП.

Ключевым во многих проектах ГЧП является вопрос концессии, которое предоставляет правительство, чтобы получить доступ к государственной информации и услугам. Для правительства притягательным в ГЧП является тот факт, что у него самого нет ресурсов, чтобы обеспечить доступ к государственной информации и услугам, особенно в сельских регионах.

В Индии проектом ГЧП, которая отвечает такой потребности, является проект eSeva,⁵³ который предоставляет более 66 видов услуг по схеме «государство-гражданам» и «бизнес-гражданам» в 46 центрах eSeva в штате Андхра-Прадеш. Проект осуществляется согласно схеме СВЭП (строительство-владение-эксплуатация-передача) с заключением контрактов с различными операторами в разных населенных местах с получением существенных доходов.

Другим примером является Модель соединения с сельскими регионами n-Logue, которая размещает интернет-киоски с помощью беспроводной связи в деревнях по всей Индии через коммерческую бизнес-модель.⁵⁴ Модель n-Logue была создана Группой по телекоммуникациям и компьютерным сетям Индийского технологического института в Мадрасе (ныне Ченнай) с целью изучения возможности оказания электронных услуг в сельских регионах Индии. Компания разработала и проверила приложения, которые будут генерировать доход и одновременно обеспечивать доступ к различным услугам, включая правительственную информацию и услуги. n-Logue работает с местными предприятиями для обеспечения доступа и оказания помощи местному бизнесу или франчайзи для привлечения трафика на объекты, предлагающие доступ к Интернету и голосовым услугам. n-Logue не обеспечивает разработку информационного содержания, но содействует франчайзи в получении доступа в деревне к соответствующему информационному содержанию через Интернет и помогает местным пользователям разрабатывать свои собственные информационные ресурсы, такие как веб-страницы, если это необходимо.

В этих примерах ГЧП в Индии правительство получает выгоду от расширенного предоставления услуг, и сельские сообщества получают доступ к информации и обслуживанию, которые иначе могли бы быть недоступны для них.

В Шотландии компания Atos Consulting выиграла проект ГЧП по строительству и эксплуатации объекта медицинского обслуживания. Проект вовлекает Atos для найма и укомплектования медицинским профессиональным персоналом всего предприятия и оказания медицинских услуг для населения в связи с возмещением расходов на службу здравоохранения в правительстве Великобритании. Для правительства преимуществом являются незначительные вложения капитала, чтобы построить больницу, а также содержать штат и управлять предприятием. Население продолжает обращаться в больницу, как в любое другое государственное учреждение здравоохранения в Великобритании. Больница подчиняется тем же самым нормам и правилам, которые применяются в других медицинских учреждениях в Великобритании. Atos возвращает свои

53 Government of Andhra Pradesh, "eSeva," <http://www.e sevaonline.com>.

54 n-Logue Communications Pvt. Ltd., "Our Business Model," <http://cs1.chiraag.com/bizmodel.htm>.

начальные капитальные затраты в форме платы от деятельности больницы на основе соглашения, заключенного с государственным отделом по услугам здравоохранения Великобритании и их финансовыми покровителями.

В заключение следует отметить, что успех ГЧП зависит от готовности партнеров к совместной работе и изысканию новых и экономически эффективных решений в задачах предоставления государственных услуг. Проекты ГЧП могут быть столь же инновационными как бизнес-планы, на которых они основаны. Существуют преимущества для партнеров как со стороны государственного, так и частного секторов.



Практическое упражнение

Сформируйте небольшие группы и обсудите следующее:

1. Из вашего опыта, какие вопросы связаны с ИКТ и осуществлением проектов электронного правительства?
2. Как может помочь ГЧП решить эти проблемы?

4.3 Какие проекты электронного правительства подходят для ГЧП?

Не все проекты электронного правительства подходят для реализации в рамках механизма ГЧП. Некоторые проекты не должны осуществляться в частном секторе по причинам, например, конфликта интересов. Разработка политики по-прежнему остается исключительно в компетенции государственных органов, действующих на основе консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая частный сектор.

В данном разделе мы рассмотрим пример генерального плана (мастер-плана) электронного правительства Монголии и проекты в этом плане с точки зрения их целесообразности для реализации на основе ГЧП.

Монголия предлагает ряд преимуществ для частного сектора. В стране сформирована дружественная бизнес-среда, и частный сектор играет все более важную роль в экономике. В Монголии есть множество предпринимателей, и некоторые из них работали в сфере развития бизнеса в отрасли ИКТ. Банковский сектор является активным и там наблюдается конкуренция. Некоторые банки предлагают банковские онлайн-услуги, и банки по духу являются предпринимательскими, стремясь к возможности расширения предложений своего бизнеса в городах и особенно сельских районах, где живет большинство жителей Монголии.

Монголия подключена к глобальной оптоволоконной магистрали и имеет сеть, связывающую Китай и Россию на север. Существует хорошее соединение в городских областях и некоторых сомах (местные районы). Компьютеры широко доступны и уровень использования компьютеров достаточно высок. Молодежь составляет большинство населения Монголии, и уровень грамотности находится на высоком уровне.

Отрицательной стороной является недостаточное понимание ГЧП и их выгод. Поскольку Всемирный банк в сотрудничестве с правительством Монголии продвигает несколько

проектов ГЧП, эта ситуация меняется. Со временем ожидается, что Монголия откроет для себя роль бизнеса в развитии страны, и ГЧП будет уделяться все больше внимания.

В мастер-плане электронного правительства для Монголии излагается ряд проектов. Четыре основных типа проектов следующие:

1. Базовые проекты для электронного правительства, основанные на общей инфраструктуре, совместном пользовании услугами (ERP/ECM)
2. Деятельность по выработке политики
3. Создание потенциала (подготовка кадров)
4. Предоставление услуг

К базовым проектам относятся государственные или национальные магистральные сети, включая установку компьютеров и локальных и беспроводных сетей, основные офисные ПО, общую инфраструктуру и общие услуги, как это было определено ранее. Без этих проектов электронное правительство невозможно или не будет иметь ожидаемой всеобъемлющей пользы. Специальные базовые проекты включают в себя:

- Официальный портал правительства
- Государственная система идентификации
- Портал для административных целей (электронное подтверждение, управление знаниями, электронные документы)
- Электронные закупки
- Расширение ресурсов ИКТ
- Архитектура предприятий
- Интегрированная информационная система всего правительства (ERP, ECM)
- Система информационной защиты (национальная система/служба обеспечения безопасности ИКТ, орган по сертификации, признанной на международном уровне)

Деятельность по выработке политики не проводится в качестве ГЧП, но в принципе разработка политики включает консультации как с частным сектором, так и со многими другими заинтересованными сторонами. Деятельность по выработке политики включает разработку Национальной системы с унифицированным кодом и реформы законодательства в области электронного правительства.

Подготовка кадров и проекты по предоставлению государственных услуг соответствуют подходу ГЧП в зависимости от потребностей и обстоятельств. Обучение направлено на укрепление ИКТ организации. Проекты по предоставлению услуг включают систему управления паспортными данными, информационные системы найма и трудоустройства, электронную таможенную, управление регистрацией предприятий и разрешением на ведение бизнеса, а также систему управления интеллектуальной собственностью. Ряд других проектов по оказанию услуг находится на стадии рассмотрения, а именно:

- Услуги по обеспечению местного и общественного доступа
- Портал электронной коммерции для МСП
- Информационные системы по сельскому хозяйству
- Сельскохозяйственный онлайн-рынок
- Портал медицинской информации
- Информационная система по организации выборов
- Система управления дорожным движением (действующее ГЧП)
- Система регистрации транспортных средств (действующее ГЧП)
- Туристический портал и система бронирования (уместно до некоторой степени)

4.4 Критерии успешности проектов ГЧП в области электронного правительства

Для успешного осуществления ГЧП нужно выполнить следующие условия:

- Поддержка со стороны исполнительского руководства
- Установленная законом основа для партнерства
- Прямое участие государственного сектора
- Хорошо разработанный план
- Эффективная взаимосвязь с заинтересованными сторонами
- Благоприятная ситуация, возможность
- Соответствие партнера
- Четко определенные процессы управления

Для мастер-плана электронного правительства Монголии были разработаны следующие критерии для оценки целесообразности реализации проектов на основе ГЧП:

- Благоприятная среда
- Поддержка на высоком уровне
- Уровень принятия/сопротивления переменам
- Простота внедрения - техническое/бизнес-решение должно быть уже доступно
- Спрос
- Приобретение потенциала
- Гибкость
- Возможность создания рабочих мест
- Возможность снижения себестоимости для правительства и населения (более короткие очереди, сокращение поездок и т.д.)
- Эффект воспроизводимости и мультиплицирования
- Потенциал правительственной организации и партнеров из частного сектора
- Опыт работы с частным сектором
- Наглядность

Используя эти факторы, были определены следующие проекты для включения в мастер-план электронного правительства Монголии:

1. Система управления транспортными средствами и организации дорожного движения с помощью приложений мобильной связи
2. Возможность местного и общественного доступа через банки, почтовые отделения, местных предпринимателей и т.д.
3. Регистрация бизнеса через национальную торгово-промышленную палату Монголии
4. Система социального страхования через банки и другие операторы
5. Платформа электронной коммерции для МСП
6. Экспериментальная платформа государственных закупок Монголии для сопоставления возможностей (экспериментальная система электронных закупок)
7. Национальный сертификационный орган в качестве совместного предприятия с компанией Verisign или его эквивалентом

Эти проекты, некоторые из которых не указаны в окончательном мастер-плане электронного правительства, были отобраны на основе обсуждений с официальными лицами и частными операторами в Монголии. Система управления транспортными средствами и организации дорожного движения – это проект ГЧП, который существовал в течение нескольких лет, и он был инициирован оператором частного сектора при

обсуждении с властями. В рамках проекта была разработана автоматизированная система оплаты штрафа, а также компьютеризированная система регистрации транспортных средств. Некоторые из этих проектов были определены в результате переговоров с государственными должностными лицами или с операторами частного сектора.

Проект по созданию местного и общинного доступа основывается на наличных платежах, на получение которых имеют право граждане от правительства Монголии. Эти платежи осуществляются через банки, у которых есть филиалы по всей Монголии. Для правительства Монголии преимущество работы через банки состоит в том, что у них есть существующая сеть филиалов, и при этом исключена возможность мошенничества. Поставщики телекоммуникационных услуг, в частности, услуг спутниковой связи, могут использовать приемный спутниковый терминал с очень малой апертурой для связи с удаленными филиалами по всей стране.

Электронные закупки являются проектом, который имеет огромный потенциал для ГЧП. Модели систем электронных закупок, представленных через ГЧП, имеются и были реализованы в Канаде и на Филиппинах (см. Раздел 4.5).

Следующие перечисленные проекты основаны на целесообразности их осуществления:

1. Интегрированная информационная система всего правительства (ERP, ECM)
2. Архитектура предприятия
3. Государственное удостоверение личности
4. Система социального страхования через банки
5. Регистрация бизнеса

Желание реализации проектов было продиктовано наибольшими преимуществами развития, которые могли бы быть возможны для страны. Например, проекты по «интегрированной информационной системе всего правительства» и «архитектуре предприятия» положили бы основу для рационализации и консолидации предоставления общих или совместных услуг. Рационализация и консолидация могут значительно повысить эффективность и отдачу от вложенных средств. Проект по национальной идентификационной карточке позволит создать национальную базу данных граждан, которая может неоднократно использоваться для регистрации пользователей государственных услуг во всех министерствах и департаментах по всей стране, исходя из того, что в наличии имеются необходимые системы и архитектуры предприятий.



Практическое упражнение

Сформируйте небольшие группы (4-8 человек) и обсудите, какие проекты по электронному правительству в вашей юрисдикции наиболее вероятны, по вашему мнению, для ГЧП? Объясните почему.

4.5 Международные примеры ГЧП ⁵⁵

В мире существует несколько способов применения ГЧП. ГЧП широко используются для крупномасштабных инвестиций в общественную инфраструктуру, а в последнее время для предоставления услуг в области ИТ государственным учреждениям, таким

⁵⁵ The research supporting this section was undertaken in 2007 and the information presented here may have been superseded with more recent information.

как государственные органы на всех его уровнях. ГЧП также используются агентствами, занимающимися вопросами развития для организации помощи в предоставлении некоторых услуг в секторе здравоохранения.⁵⁶ В целом, ГЧП использовались для инфраструктурных проектов во всех областях, кроме ИКТ. В таблицах 4 и 5 показаны типы проектов ГЧП по роду деятельности в странах и за пределами Европейского союза по состоянию на октябрь 2005 года.

Таблица 4. Сводные данные ГЧП по секторам в рамках Европейского союза

	Central Accommodation	Airports	Defence	Housing	Health & Hospitals	IT	Ports	Prisons	Heavy Railway	Light Railway	Roads	Schools	Sports & Leisure	Water & Wastewater (incl solid waste)
Member States														
Austria	○	○			◐	○		○	◐		◐	○		○
Belgium		◐		◐					◐	○	◐	○		◐
Denmark	◐							○		○	○	◐	○	
Finland			○		○				○	○	◐	◐		○
France	◐	○	○		◐		○	◐	◐	◐	●		◐	●
Germany	◐	○	◐		◐	◐		◐	○	○	◐	◐	◐	◐
Greece	◐	●			○						◐	○	◐	
Ireland	○			◐	◐			○		◐	◐	◐		◐
Italy	◐	◐		◐	◐		◐	○		◐	◐		◐	◐
Luxembourg		○				◐								
Netherlands	◐		◐	○	○		○	◐	◐		◐	◐		◐
Norway (not EU)	○		○		◐			○			◐	◐	○	
Portugal	○	○		○	◐	◐	◐	○	○	◐	●	○	◐	●
Spain	◐	◐			◐		●	◐	○	◐	●	○	○	◐
Sweden			○		○				○	◐	○			
UK	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
New Member States														
Cyprus		◐					◐				◐			◐
Czech Republic		○	◐	○	○			○	○	○	◐	○	○	◐
Estonia			○	◐	○	○				○	○	◐		
Hungary	○	○		◐	◐	◐		◐		○	◐	◐	◐	
Latvia	○			○	○			○			○	○		○
Lithuania					○				○	○		○	◐	
Malta				○	◐	◐	○				◐	○	◐	
Poland	○	○		○			◐		○	○	◐		○	◐
Slovakia		○									○			○
Slovenia														◐
Acceding and Candidate Countries														
Bulgaria		◐					◐				◐			◐
Romania		○		◐	◐						◐		◐	◐
Turkey		◐		○	○				○	○	○			◐

Legend

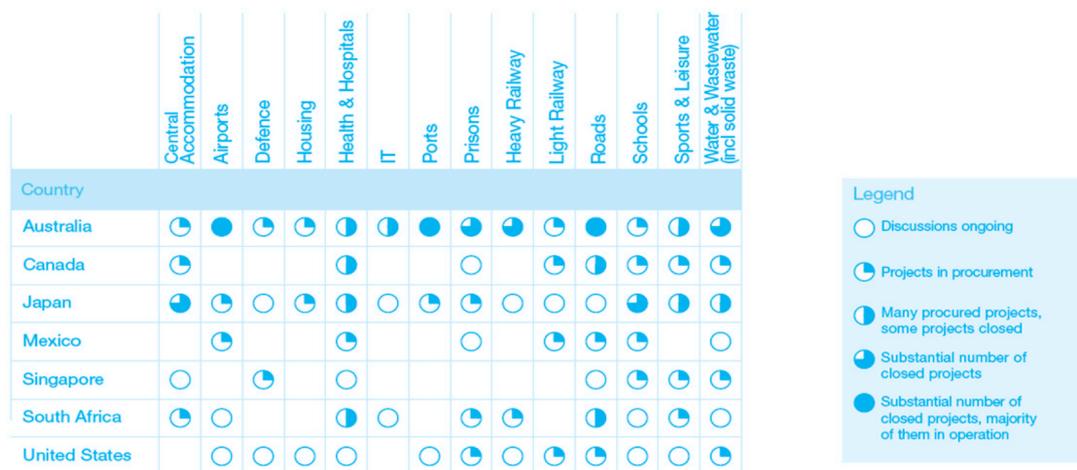
- Discussions ongoing
- ◐ Projects in procurement
- ◑ Many procured projects, some projects closed
- ◒ Substantial number of closed projects
- Substantial number of closed projects, majority of them in operation

† Procurement activity in these sectors relates to traditional style concession contracts

Источник: Paul Davies и Kathryn Eustice, *Выполняя потенциал ГЧП: обзор вопросов и мероприятий ГЧП* (PricewaterhouseCoopers, 2005), 36, <http://www.pwc.com/extweb/pwcpublishations.nsf/docid/5D37E0E325CF5D71852570DC0009C39B>.

⁵⁶ See NetMark, <http://www.netmarkafrica.org>.

Таблица 5. Сводные данные ГЧП по секторам в странах вне ЕС



Источник: Paul Davies и Kathryn Eustice, *Выполняя потенциал ГЧП: обзор вопросов и мероприятий ГЧП* (PricewaterhouseCoopers, 2005), 54, <http://www.pwc.com/extweb/pwcpubs/publications.nsf/docid/5D37E0E325CF5D71852570DC009C39B>.

Здесь перечислено несколько проектов в области ИТ. Тем не менее, один из основных проектов в области ИТ из Канады обсуждается ниже в качестве оптимальной практики ГЧП.



ГЧП для создания системы электронных закупок в Канаде и Филиппинах

Система электронных закупок Merx (<http://www.merx.com>), разработанная для правительства Канады (GoC) частной компанией и используемая несколькими уровнями государственного управления на всей территории страны, предлагает полезный взгляд на то, что представляет собой успешный проект ГЧП в области электронного правительства.

Государственные электронные закупки являются краеугольным камнем для электронной коммерции и электронного правительства в любой стране. Электронные закупки имеют большое значение для стран в приобретении сравнительных и конкурентных преимуществ, необходимых для конкуренции на международном уровне. Это происходит потому, что это очень эффективный способ поощрения развития частного сектора в целом, и МСП, в частности, к использованию ИКТ в бизнесе. Кроме того, электронные закупки имеют мультипликационный эффект на многие другие области электронной коммерции и расширение электронного правительства. В некоторых юрисдикциях экспериментальные проекты электронных закупок использовались в качестве платформы для расширения возможностей частного сектора с использованием электронной коммерции.

Система Merx обеспечивает доступ в онлайн ко всем уведомлениям о закупках федерального правительства Канады и ряда других подуровней национального управления и учреждений по всей стране. Она также

предоставляет доступ ко всей соответствующей документации, необходимой для оценки предлагаемой цены. Данная система включает в себя платформу для оплаты, чтобы предусмотреть приобретение тендерной документации и других услуг, таких как регистрация в режиме онлайн компаний и прием кредитных карт для оплаты за регистрацию, подписку, доставку документов и другие связанные с ними услуги.

Государственная система электронных закупок Канады была запущена в конце 1980-ых годов, когда правительство пыталось осуществить ряд мер по сокращению бюджета, и финансирование новых инициатив было весьма ограничено. Первоначальные исследования показали, что для создания и оказания услуг электронных закупок требуется 10 млн. канадских долларов, сумма, превышающая уже понесенные расходы для управления существующими процессами закупок. Для продвижения вперед правительство обратилось к индустрии для создания программы электронных закупок в качестве мероприятия на основе самофинансирования. Правительство заключило концессионный договор с оператором частного сектора для создания и эксплуатации службы электронных закупок, которое будет финансироваться за счет платежей пользователей. Выбор успешного оператора был основан на критерии оптимальной стоимости для отдельных пользователей. Эта служба должна была включать в себя электронное распространение информации, а также выполнение обслуживания для управления физического распределения документации по предложениям.

Согласно этому договору канадское правительство смогло создать программу электронных закупок, которая была признана как одна из самых открытых и транспарентных систем в мире. Созданная фактически бесплатно для правительства эта система также сэкономила правительству Канады приблизительно 6 млн. канадских долларов ежегодно по статье расходов на фотокопирование, курьерские и факсимильные затраты для распространения поставщикам требуемой документации по торгам.

С тех пор как система Merx находится в эксплуатации, канадское правительство заключило контракт о предоставлении услуг с тремя различными поставщиками, используя те же критерии — например, поставщик, который в состоянии обеспечить необходимое обслуживание пользователям по самой выгодной цене. Для того, чтобы обеспечить доступность большинства информации федерального правительства пользователям на бесплатной основе, правительство в настоящее время субсидирует эксплуатацию услуги.

Подход ГЧП позволил правительству смягчить значительный риск, связанный с предложенным самостоятельным механизмом финансирования, поскольку не было никаких гарантий, что будут достигнуты какие-либо объемы деловых операций. Потребовалось несколько лет для рынка, чтобы дорасти до приемлемого уровня. В первый год работы количество пользователей выросло приблизительно от 2 000 до 6 000. После пяти лет сервис обслуживал более чем 12 000 пользователей. Теперь сервис MERX обслуживает больше, чем 25 000 пользователей. Большой рынок обеспечивает правительству растущую конкуренцию за возможности

закупок, которая позволяет сэкономить еще 10 процентов на предыдущих торгах предложений, которые были приняты не на конкурсной основе.

На начальном этапе при поддержке со стороны Канадского агентства по международному развитию правительство Филиппин также применило подход ГЧП с местным поставщиком для разработки своей собственной программы электронных закупок под названием PhilGEPS (<http://www.philgeps.net/GEPS/default.aspx>). В начале у правительства Филиппин не было каких-либо технических знаний по вопросам внедрения и использования электронной системы закупок. Но после канадской модели и используя модифицированную версию канадской системы, Филиппины смогли быстро установить первоначальную систему электронных закупок для оказания помощи в подготовке пользователей. Начав с нескольких учреждений-участников и нескольких сот поставщиков, служба электронных закупок правительства Филиппин теперь обслуживает более 4 300 учреждений и 25 000 поставщиков.

Одной из причин того, что опыт канадского ГЧП был настолько успешен, является то, что компания, которая выиграла тендер, Merx Sebra, подразделение Банка Монреаля, одного из пяти крупнейших банков в Канаде, уже разработала аналогичное приложение. Merx Sebra имела требуемые знания и опыт, а также истинное понимание затрат, рисков и функционирования бизнеса в целом.

Источник: Joe Fagan, Персональные коммуникации (2007). Джо Фаган был разработчиком системы Merx правительства Канады и в настоящее время участвует в разработке и эксплуатации системы электронных закупок PhilGEPS на Филиппинах. Его контактный электронный адрес: jbfagan@rogers.com.



Вопросы для размышления

1. Какие факторы повлияли бы на разработку аналогичного проекта с использованием подхода ГЧП в вашей стране? Укажите факторы по приоритетности.
2. Какие уроки для вашей страны можно извлечь из данного примера?

ГЧП в Сингапуре⁵⁷

Правительство Сингапура предприняло следующие ГЧП:

- Опреснительный завод (Совет коммунальных компаний) – 2003
- Завод Ulu Pandan NEWater (Совет коммунальных компаний) – 2004
- Завод по сжиганию отходов (Национальное агентство по охране окружающей среды) – 2005
- TradeXchange (Сингапурская таможня) – 2005

57 Ministry of Finance, "Public Private Partnership," Government of Singapore, <http://www.mof.gov.sg/policies/ppp.html>.

Также рассматриваются следующие проекты на основе ГЧП:

- Спортивный центр (Министерство общественного развития, молодежи и спорта / Спортивный совет Сингапура)
- Создание нового колледжа ITE College West (Институт технического образования)
- Модернизация пяти средних школ в рамках программы восстановления и улучшения существующих школ (Министерство образования)

Сингапурская таможня TradeXChange является проектом электронного правительства.

Для правительства Сингапура объектом внимания является поиск наиболее эффективных путей оказания государственных услуг при вложении государственных инвестиций. Министерство финансов правительства Сингапура ответственно за государственные закупки для администрации, и их вебсайт также содержит весьма полезный раздел с наиболее часто задаваемыми вопросами, имеющими отношение к ГЧП.

ГЧП является одной из альтернатив по предоставлению государственных услуг для проектов на сумму свыше 50 млн. сингапурских долларов. Они также рассматриваются для проектов со стоимостью ниже этого предела, если подход ГЧП сможет продемонстрировать целесообразность соотношения цены и качества. Это похоже на концепцию целевой группы ГЧП Великобритании, где существующее подразделение в Министерстве финансов создает информированность ГЧП, регулирует политику ГЧП и дает указания по вопросам ГЧП.

ГЧП в Гонконге⁵⁸

В Гонконге частный сектор уже давно играет важную роль в обеспечении экономической инфраструктуры и общественных услуг, включая электрические и газовые услуги, телекоммуникационную инфраструктуру и услуги общественного транспорта. В начале 2000-ых годов бюджетный дефицит и желание к сокращению государственных расходов сделали ГЧП предпочтительным подходом по развитию территорий. В рамках таких мероприятий правительство определяет качество и количество услуг и устанавливает сроки, в то время как частный сектор обеспечивает финансирование проектов и предоставляет услуги. Целевые выгоды – это повышение производительности и экономической эффективности, улучшение качества оказываемых услуг, разделение рисков, инновации, больше бизнес-возможностей и рабочих мест, обеспечение доступа к частному финансированию, а также улучшение денежных потоков.

Тем не менее, ГЧП в Гонконге имели смешанный успех. Из четырех проектов, а именно, Киберпорт, Экспоцентр Asia-World Expo, Культурный округ Западного Коулуна (West Kowloon) и Центр молодежного развития, все, кроме проекта Asia-World Expo, столкнулись с трудностями. Такие проблемы, как не отвечающие требованиям консультации, явный фаворитизм и вопросы закупок подорвали доверие общественности к ГЧП. Действительно, для успеха ГЧП должны быть обеспечены полная прозрачность на уровне проектов, гарантии социальной ответственности частных партнеров, и доверие к правительству в процессе подготовки, регулирования и мониторинга проектов ГЧП.

В ближайшей перспективе доверие общественности Гонконга к соглашениям ГЧП должно быть восстановлено. В долгосрочной перспективе должны быть усилены механизмы отчетности для обеспечения общественной поддержки ГЧП. А для этого необходимо интенсивное продвижение передового опыта, инклюзивный подход, постоянные консультации и общественные информационные кампании.

⁵⁸ Abridged from Mark Hayllar, "Promoting Public-Private Partnerships to Attain Millennium Development Goals in a Developed City: The Case of Hong Kong," *Europa Daily Bulletin* Vol 1, No. 3 (2005), 1-2.

5. РИСКИ В ПРОЕКТАХ ГЧП В ОБЛАСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

«Риск» относится к любому фактору, который снижает определенность желаемого результата. Риск меняется в зависимости от потребностей и обстоятельств. И риск основан на фактах, а также на восприятии.

Существуют риски, связанные с электронным правительством / проектами в области ИКТ, и риски, связанные с ГЧП. Государственный и частный сектора и другие заинтересованные стороны, включая представителей гражданского общества и общественности в целом, должны быть осведомлены об этих рисках с тем, чтобы иметь возможность тщательно оценить варианты и прийти к правильному решению, которое основано на беспристрастном анализе фактов. Управление и смягчение рисков в процессе ГЧП необходимы, чтобы избежать неудач, а также сопротивления другим возможностям ГЧП.

5.1 Риски, связанные с проектами в области ИКТ⁵⁹

Проекты в области ИКТ сопряжены с высоким риском невыполнения во многом из-за некоторых особенностей компонентов информационной технологии (ИТ) этих проектов. В 1995 году влиятельная группа Standish Group в своем отчете под названием *CHAOS Report*⁶⁰ показала, что лишь 18 процентов из 13 000 обследованных государственных проектов в области ИТ были успешными.⁶¹ После ряда громких неудач проектов в области ИТ, выявленных генеральным аудитором Канады, правительство Канады решило перейти к единому подходу для управления проектами в области ИТ для преодоления выявленных проблем и повышения вероятности успеха проектов.

Данный единый подход называют Расширенной рамочной структурой управления (Enhanced Management Framework, EMF).⁶² Она представляет собой всеобъемлющую модель для управления проектами в области ИТ в сфере государственного управления. Для обеспечения осуществления этой EMF отдельными министерствами Казначейский совет Канады⁶³ (центральный орган, отвечающий за формирование соответствия стоимости и денег) одобрил поэтапный подход к реализации EMF. Исследования по принятию весьма структурированного процесса (например, Интеграция модели уровней зрелости Института разработки ПО) для проектов в области ИТ (который входит в состав EMF) действительно демонстрируют успехи по эффективности и качеству (Модуль 7 посвящен управлению проектами, которое имеет важное значение для увеличения вероятности успеха проектов в области ИКТ). Применение структурированного и обоснованного процесса планирования и реализации привело к следующим преимуществам:

59 This section is drawn from information provided by Ron Santos, Business Analyst and Software Engineer, Ottawa, Canada.

60 The Standish Group International, *The CHAOS Report* (1995), http://www3.uta.edu/faculty/reyes/teaching/general_presentations/chaos1994.pdf.

61 Success is defined as an IT project being delivered on time, on budget and with all required features/functionality. By the time the 2004 report was published, these figures had improved but the majority of all IT projects are still not considered successful.

62 The failure of large IT projects is a preoccupation of many OECD countries and the GoC is not alone in standardizing IT Project Management Best Practices. The UK has a similar initiative called 'Reliable Project Delivery'. See Chief Information Officer Council, "Reliable Project Delivery," http://www.cio.gov.uk/reliable_project_delivery/index.asp.

63 The Treasury Board of Canada Secretariat provides advice and support to Treasury Board Ministers in their role of ensuring value for money. It also provides oversight of the financial management functions in departments and agencies of the GoC, http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp.

- Увеличение производительности от 10 до 100 процентов;
- Сокращение нормы дефектов и ошибок от 45 до 70 процентов;
- Экономия в 4-6 долларов США на каждый вложенный доллар в процесс усовершенствования;
- Совершенствование системы планирования, что в некоторых случаях привело к уровню усовершенствования в диапазоне от 50 до 1 процента по сравнению с графиком проекта;
- Снижение необходимости в переделывании или повторении предпринятых усилий от 40 до 25 процентов от общего объема работ по проекту.

Другие риски проектов в области ИКТ

Быстро меняющиеся технологии могут увеличить расходы и добавить степень неопределенности и риска, что довольно трудно поддается управлению. Проекты, использующие признанные технологии, такие как те, с которыми наиболее вероятно сталкиваются в проектах разработки и особенно при осуществлении проектов в странах с низким уровнем дохода не должны в этой связи быть причиной для озабоченности. Некоторые технологии считаются относительно ожидаемыми для применения в будущем.

Строительство волоконно-оптической магистрали, которая совместима с технологией со спектральным уплотнением по длине волны (wavelength division multiplexing, WDM), будет гарантировать ее использование в будущем. WDM позволяет добиться максимального мультиплексирования и является технологией, которая может использоваться в течение многих лет в будущем. Тем не менее, использование запатентованной технологии беспроводной широкополосной связи может не обеспечивать те же гарантии.

В более сложных проектах в области ИКТ, связанных с разработкой систем и составлением карт бизнес-процессов для возможной автоматизации, масштабы проекта и объем необходимых работ возможно трудно оценить.

Человеческие факторы, например, сопротивление изменениям, также трудно измерить и оценить. Проекты с участием самых различных субъектов, таких как, проекты по широкомасштабному электронному правительству, представляют аналогичные трудности.

Некоторые проекты включают нематериальные активы, такие как: вебсайты и имеющие к ним отношение контент и интеллектуальная собственность, бренды, франшизы, репутация, товарные знаки, патенты и/или авторские права. Из-за легкости, с которой эти активы могут быть подделаны и даже украдены, они сопряжены с риском для автора или владельца авторского права.

5.2 Управление проектами в области ИКТ для сокращения риска

Иными словами, ИТ-составляющая проектов в области ИКТ требует особого внимания. Вопросы, которые могут возникнуть, следует предвидеть и решать.

Для объединения и рационализации услуг необходима способность к взаимодействию (интероперабельность). Использование открытых стандартов поощряет способность к взаимодействию и общие форматы для хранения, поиска и обмена информацией. Приложения, которые используют единые стандарты вместо патентованных для вывода данных, облегчают операции с данными, полученными с помощью различных

программных приложений, без необходимости последовательной передачи данных и возможных потерь форматирования и/или полноты данных, что иногда может произойти, если данные экспортируются и/или импортируются между программами с использованием различных стандартов и форматов данных.

Другим способом уменьшения рисков, связанных с проектами в области ИКТ, является разработка базы общих решений. Основной упор здесь делается на разработку правил и процедур управления проектами. Это предполагает несколько этапов, а именно:

- Планирование и контроль
- Контроль качества
- Закупки
- Управление рисками
- Управление изменениями— управление изменениями на проектном уровне, т.е. в проектном цикле для осуществления отдельных проектов

В некоторых случаях для обеспечения качества и контроля необходимы институциональные механизмы.

ГЧП представляют собой разные способы финансирования проектов, но все еще существует необходимость закупок работ, которые будут осуществляться. Должны быть разработаны тендерные документы. Поскольку проекты ГЧП отличаются от обычных контрактов для работы и/или услуг, существует особая потребность в обеспечении того, чтобы процедуры закупок были четкими, а тендер был всеобъемлющим и недвусмысленным, особенно в том случае, если проект ГЧП осуществляется впервые.

Не редкость, когда на данном этапе нанимается фирма, специализирующаяся на написании проектных предложений по ГЧП и тендерной документации для помощи в составлении тендерной документации и консультировании правительства о том, какой подход следует принять. После того, как проект по ГЧП будет выставлен на торги, консультанты по ГЧП могут продолжать консультировать правительство в подготовке и в ходе переговоров, которые должны иметь место прежде, чем соглашение по ГЧП может быть заключено. В некоторых случаях, фирма из частного сектора также привлекает сторонний опыт для того, чтобы помочь им в переговорах и в разработке данного соглашения.

Управление изменениями имеет важное значение для проектов электронного правительства. Автоматизация и компьютеризация предполагает радикальное изменение в методах исполнения. Программы управления изменениями, возможно, должны быть созданы, чтобы обеспечить наибольшую поддержку со стороны государственных служащих и сотрудников.

Уделение особого внимания к управлению проектами является другим способом управления и смягчения рисков. Руководство проектом и Проектная группа связаны с подготовительной фазой проекта. Техническая группа обеспечивает техническую экспертизу, которая может потребоваться. Опыт и особенно успехи учреждения или рассматриваемой организации в руководстве проектами документируются для институционализации передового опыта с тем, чтобы извлечь уроки и поделиться знаниями.

5.3 Риски в проектах ГЧП

Некоторые из рисков, относящихся к проектам ГЧП, связаны с новизной подхода и сопротивлением к идее сотрудничества с частным сектором в качестве партнеров, а не в качестве, например, субподрядчиков. Преодоление этих рисков может потребовать существенных изменений в методах исполнения, а также изменения в образе мышления и восприятии.

Во многих странах крупным игроком является государственный сектор, а частный сектор играет важную, но второстепенную роль. Кроме того, во многих юрисдикциях частный сектор является относительно новым игроком, и договоренность о предоставлении равного отношения к частным операторам со стороны партнера государственного сектора требует изменений в перспективе.

По этим же причинам во многих странах частный сектор слаб и не может взять на себя роль партнера для государственного сектора. И привлечение иностранных партнеров в рамках совместного предприятия не всегда является возможным или желательным. Если существует противодействие частному сектору, то эта ситуация, скорее всего, сохранится, когда иностранные партнеры вступят в действие. С другой стороны, в некоторых случаях иностранный партнер может сделать так, чтобы предложение по ГЧП стало реальностью.

Факторы, которые увеличивают риск в ГЧП, рассматриваются ниже.

1. Масштаб проекта: крупные и сложные проекты в области ИКТ несут много рисков. Понимание бизнес-процессов различных учреждений и обеспечение того, что решение на основе ИКТ может решить любые проблемы, требуют больших усилий и консультаций, что отнимает очень много времени. Реинжиниринг бизнес-процессов и управление изменениями часто необходимы, и результаты не всегда ясны или предсказуемы.
2. Опыт ГЧП: отсутствие опыта ГЧП со стороны любого участника может привести к отсутствию доверия, непониманию, отсутствию координации и, в частности, к дорогостоящим ошибкам.
3. Общая стоимость проекта и потребности в финансировании: может быть трудно правильно определить затраты и потребности в финансировании ГЧП, особенно если проект является сложным и включает в себя множество различных субъектов. Кроме того, расходы на получение финансирования могут быть выше, чем планировалось, в зависимости от начисленного уровня риска предприятия под управлением лишь перспективного оператора частного сектора.
4. Общественное мнение: На признание ГЧП общественностью влияет ее отношение к ГЧП. В некоторых странах к взаимодействию между государственными и частными секторами могут относиться осторожно, потому что в некоторых случаях оно может привести к фаворитизму и поиску личной выгоды. Также может возникнуть беспокойство о воздействии ГЧП на занятость в государственном секторе. ГЧП может быть воспринято государственными служащими, профсоюзами и др. в качестве одного из способов сокращения государственного сектора, что может вызвать противодействие ГЧП.
5. Количество вовлеченных участников: привлечение множества участников увеличивает риск из-за повышения сложности (см. пункт 1) и большего числа людей и факторов для рассмотрения.

6. Разработка проекта: плохое проектирование может привести к увеличению расходов и повышению рисков.
7. Нормативный потенциал: неадекватная нормативно-правовая база означает отсутствие гарантий в отношении злоупотреблений со стороны любой из сторон, в конечном итоге за счет общества.
8. Процесс закупок: процесс закупок в ГЧП может быть более продолжительным, чем обычно, если он осуществляется впервые.
9. Взаимодействие между участниками и партнерами: риск неудачи в ГЧП высок при слабой координации между партнерами, недостаточном обмене информацией, отсутствии сотрудничества, неясного руководства, нечетком установленном праве собственности и отсутствии подотчетности. Это более или менее непосредственно связано с возможностями ответственных учреждений или партнеров. Они также связаны с опытом в области управления проектами в целом и, в частности, ГЧП (см. пункт 2 выше).

Вышеупомянутые факторы делают ГЧП рискованными или уязвимыми к провалам. Мы можем также посмотреть на риски в ГЧП с точки зрения негативных последствий (вступления в партнерские отношения) для каждого из партнеров.

Риски для правительства

Для правительства одним из рисков, связанных с ГЧП, является отсутствие понимания и поддержки со стороны государственных служащих тех изменений, к которым приводит электронное правительство. Данное непонимание может вызвать страхи за потерю рабочего места и, следовательно, увеличить сопротивление к изменениям. Программа управления изменениями является одним из способов решения этого вопроса.

Другим риском для правительства является процесс утрачивания общественной поддержки для правительства, если результаты ГЧП не оправдают ожидания со стороны общественности. Это, в свою очередь, может привести к потере поддержки со стороны влиятельных политических групп, таких как объединения государственных служащих и гражданских групп.

Третьим риском для правительства в ГЧП является утрата государственного контроля. Позволяя частному сектору эксплуатировать и даже владеть государственной службой, государственный сектор теряет контроль над этой услугой или это будет восприниматься как потеря контроля. В концессии по типу «строительство-владение-эксплуатация» риск потери контроля выше. Для решения этой проблемы должны быть созданы процедуры постоянного надзора за операционными концессиями.

Риски для населения

В некоторых случаях население может рассматривать ГЧП как предоставление правительством общественных благ для эксплуатации частным сектором за счёт населения. Некоторые характерные проблемы, которые могут возникнуть у населения по поводу передачи государственной информации и услуг в руки операторов частного сектора, являются следующими:

- Оператор частного сектора завладевает государственной службой.
- Оператор частного сектора устанавливает монополию над государственной службой.
- Оператором частного сектора движет только прибыль, а не общественное благо.

- Могут быть нарушения безопасности данных, когда личная информация по неосторожности теряется или передается гласности.

Риски для безопасности будут существовать даже тогда, когда правительство несет исключительную ответственность за распоряжение личной информацией граждан. Тем не менее, это тоже является действительной причиной для озабоченности и представляет реальную опасность, как и другие, упомянутые выше. Если эти риски не смягчены, они могут привести к подрыву доверия населения к правительству.

Власти должны быть обеспокоены тем, что думает общество в случае, если правительство преуспеев в деле поощрения населения к использованию услуг, которые создаются с помощью партнера из частного сектора.

Риски для частного сектора

Для частного сектора риски договоренностей в рамках ГЧП включают в себя следующее:

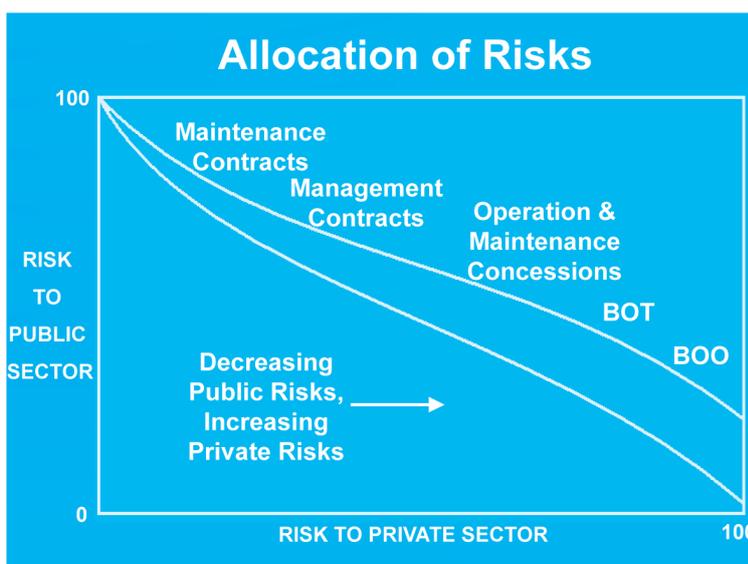
- Нет никаких гарантий, что рынок будет воспринимать коммерческие предложения от партнеров частного сектора. Если результат будет отрицательный, то проект потерпит неудачу.
- На самом деле рисков (рассмотренных выше) может быть больше, чем предполагается проектом или деловой операцией.

Распределение рисков в рамках ГЧП

В разных типах ГЧП риски распределяются между государственным и частным секторами по-разному (см. рисунок 7). В тех случаях, когда риск больше, частный сектор, как правило, требует более высоких норм прибыли.

Рисунок 7. Распределение рисков в проектах ГЧП

(Источник: Всемирный банк, *Toolkit for Public Private Partnerships in Highways* (2002), http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/1_overdiag/12/12_.htm and <http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/start.HTM>)



5.4 Управление и смягчение рисков в рамках ГЧП для электронного правительства

Управление рисками является одним из центральных компонентов процесса ГЧП. Управление рисками применяется к внешним сторонам проекта, таким как общественное восприятие и регулирующие вопросы, связанные с управлением проекта ГЧП.

Чтобы управлять рисками, партнерам следует предпринимать как можно больше исследований относительно проекта, а также относительно процедур, связанных с ГЧП; получать помощь внешних экспертов; предпринимать подробное планирование проектов; а также участвовать в постоянных консультациях в течение всего срока реализации проекта. И обе стороны должны обеспечить, чтобы договор рассматривал все вопросы для взаимного удовлетворения.

На каждом этапе в рамках проекта необходимо выполнить следующее:

1. Риски должны быть выявлены.
2. Эти риски должны быть определены.
3. Риски должны быть оценены.
4. Риски должны быть распределены между государственным и частным партнерами.
5. Должны быть определены меры по смягчению.
6. Вероятности и затраты должны быть рассчитаны.

Для контролирования рисков должен поддерживаться реестр рисков.

Как только риски будут выявлены, будут разработаны меры по смягчению риска. Риски могут быть классифицированы в качестве политических по характеру (П) или как коммерческие (К). В таблицах 6-8 описываются различные риски в разных этапах реализации проекта ГЧП, а также механизмы снижения рисков, которые рекомендуются для рассмотрения конкретных рисков.

Таблица 6. Типовые риски на этапе подготовки проекта и механизмы смягчения последствий

Описание риска	Вид риска	Механизм смягчения рисков
Конфликтующие руководящие органы	П	Прочная институциональная основа реализации
Смена среди руководящего состава/отбора	П	Прочная институциональная основа реализации
Невозможность получения всех разрешений, согласований и лицензий	КП	Прочная институциональная основа реализации
Задержки в утверждении	П	Прочная институциональная основа реализации
Монополии государственного сектора	П	Либерализация сектора
Неприемлемые правовые структуры для финансирования проекта	П	Правовая реформа
Сопrotивление/протесты со стороны заинтересованных групп (профсоюзов, НПО и т.д.)	КП	Сотрудничество и объединение всех вовлеченных сторон
Риски торгов	К	Интересы должны быть максимизированы, а не уменьшены
Правовые проблемы при принятии решения о присуждении реализации проекта	П	Прозрачность процедур заключения
Задержки финансовых оформлений	КП	Сроки завершения должны быть реалистичными

Таблица 7. Типовые риски на этапе создания проекта и механизмы смягчения последствий

Описание риска	Вид риска	Механизм смягчения рисков
Превышение стоимости	К	
Отсрочки завершения	К	
Невыполнение спецификаций	К	
Изменения в контрактах и утверждениях	П	Переговоры/арбитраж
Невозможность продления всех согласований, разрешений и лицензий	КП	Прочная институциональная основа реализации
Непредвиденные задержки	КП	Проектное соглашение
Форс-мажор	КП	Проектное соглашение
Дефолт подрядчиков или акционеров	К	Договор акционеров/право вмешиваться
Риски обязательств	К	Частное страхование
Изменение закона	П	Правительственные гарантии
Изменения валютного курса, процентной ставки и уровня инфляции	КП	
Забастовки, демонстрации	КП	Частное/многостороннее страхование

Таблица 8. Типовые риски на этапе эксплуатации проекта и механизмы смягчения последствий

Описание риска	Вид риска	Механизм смягчения рисков
Превышение стоимости	К	Проектное соглашение
Невыполнений спецификаций	К	Проектное соглашение
Риск спроса	К	Первоначальный контракт в отсутствие конкурентного рынка
Риск поставки	К	Контракт на поставку в отсутствие конкурентного рынка
Риск платежа	КП	Частное принуждение исполнения законов
Нарушение договора партнером из государственного сектора	П	Правительственные гарантии, международный арбитраж
Отзыв правительственных гарантий	П	Международный арбитраж
Повышение стоимости/механизм корректировки цен	П	Независимое регулирование
Изменения в договоре	П	Независимое регулирование, международный арбитраж
«Ползучая экспроприация»	П	Независимое регулирование, международный арбитраж
Риски ответственности	К	Частное страхование

Управление внешними рисками

Существуют более широкие риски помимо непосредственных рисков, связанных с определенными проектами ГЧП. Они связаны с бизнесом и средой управления в той или иной стране или юрисдикции, а также с местным потенциалом для поддержки проектов ГЧП. Важно решить эти проблемы, поскольку они влияют на участие частного сектора, а также на число и качество поставщиков ГЧП, из которых могут выбрать государственные администрации. Ниже перечислены некоторые меры по смягчению этих внешних рисков:

1. Обеспечить обстановку деловой уверенности путем развития открытой и конкурентоспособной деловой и нормативной среды, которая соответствует правилам и соглашениям ВТО, таким как: Генеральное соглашение по торговле услугами (GATS) и Соглашение по базовым телекоммуникациям (АВТ) в случае телекоммуникаций и ИКТ. Выполнение условий ВТО успокоит зарубежных инвесторов и создаст атмосферу доверия, которая будет поощрять внешних инвесторов рассмотреть ГЧП и другие бизнес-возможности.
2. Принять четкую политику ГЧП и правовые основы, которые —
 - Признают, что государственные органы могут передавать частному сектору на основе концессий право на предоставление государственной услуги. Закон на этот счет должен или признать ГЧП как таковое или, по крайней мере, не быть препятствием к учреждению соглашения о ГЧП.
 - Применяют законы на справедливой и равноправной основе в соответствии с международными стандартами и индексами, а также обеспечивают соблюдение

или выполнение решений судов, регуляторов и арбитров. Это уменьшает риски для частного сектора и способствует предсказуемости в деловых отношениях.

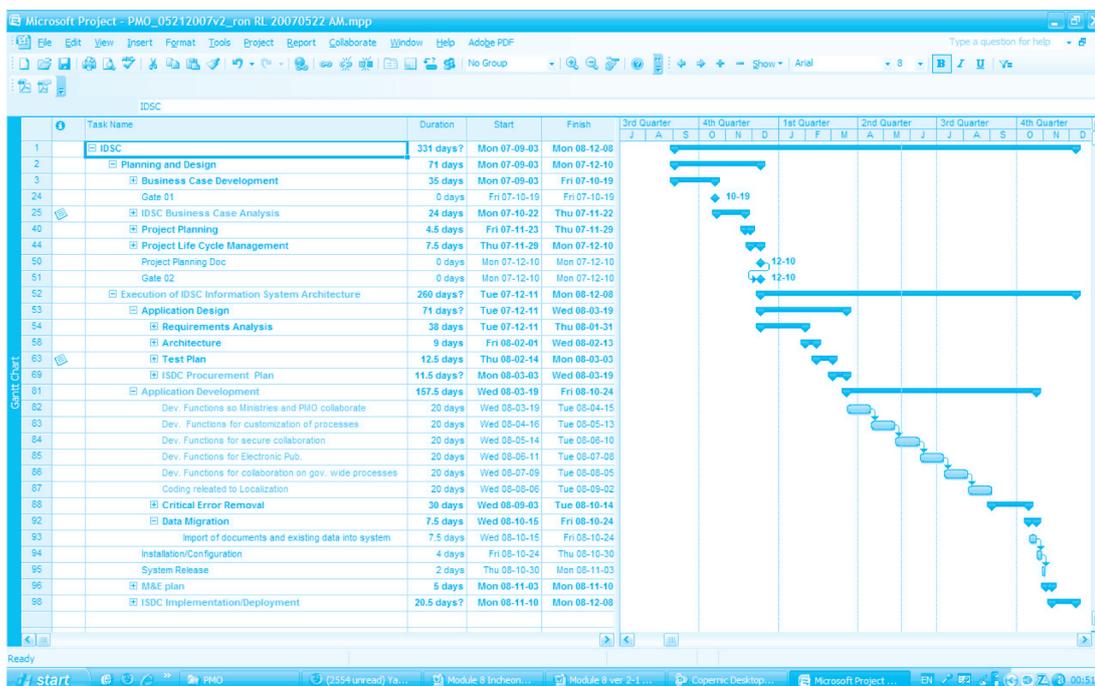
3. Ввести в действие эксплуатационные руководящие принципы и организационные механизмы для ведения переговоров, контроля и осуществления ГЧП. Например, Министерство финансов должно иметь подразделение ГЧП в рамках закупочной деятельности министерства или эквивалентный опыт. Данное подразделение будет отвечать за работу с любым правительственным органом, желающим осуществить соглашение о ГЧП, посредством оказания поддержки и консультативной помощи правительственному органу и содействия в структурировании проекта ГЧП для обеспечения соблюдения прав и интересов правительства и населения.
4. Обеспечить надежный, прозрачный, справедливый и последовательный процесс государственных закупок. Формирование прозрачного и эффективного процесса торгов усиливает конкуренцию и привлекает знания, технологии и капитал. Если данный процесс не является прозрачным или не считается справедливым, то партнеров из частного сектора, участвующих в торгах, будет меньше, а транснациональных корпораций и других иностранных фирм, вероятно, не будет совсем. Иностранные фирмы привлекают знания, финансирование и управленческие кадры, которыми могут воспользоваться все заинтересованные стороны, включая местных партнеров по совместным предприятиям, помимо правительства и населения.
5. Удовлетворять приоритетным требованиям, которые могут создать поддержку и добрую волю для ГЧП. Выявить государственные услуги, имеющие высокий спрос, и попытаться внедрить эти проекты первыми, потому что, если они будут иметь успех, они получат государственную поддержку и облегчат переход к другим возможным проектам ГЧП.
6. Выявить проекты, в которых население легко обнаружит выгоды для себя. Проекты, которые увеличивают доступ к услугам на местном и общинном уровне через банки, телекоммуникационные операторы и т.д. могут иногда быть более популярными, чем проекты, направленные на совершенствование внутренних процессов государственного управления. Например, население может предпочесть государственные услуги, которые обеспечивают денежные выплаты гражданам в виде пенсий, пособий на ребенка, денежные поощрения браков и деторождения, а также любые другие денежные стимулы, которые правительство может исполнить.
7. Уменьшить уровень сложности — Избегайте изначально сложных предпринимаемых мероприятий для уменьшения риска и лучшего управления при первой реализации.
8. Снижать неопределенности — Работайте над проектами, которые понятны и в отношении которых у партнеров есть определенный опыт. Эти проекты будут легче осуществить.
9. Поиск легких побед —
 - Работайте над простыми проектами с ограниченным риском.
 - Сотрудничайте с учреждениями, с которыми легко работать, потому что у них больше опыта, больше потенциала и большая готовность принятия риска (более толерантны к рискам).
 - Ищите возможности, которые могут обеспечить быстрые и положительные результаты, которые будут использоваться при официальных сообщениях, наряду с совершенствованием оказания государственных услуг.

10. Ввести в действие принцип «сдержек и противовесов» — Многие ГЧП представляют собой монополистические возможности, которые необходимо тщательно контролировать и регулировать в целях предотвращения злоупотреблений и обеспечения общественного блага. «Сдержки и противовесы» должны быть предусмотрены в договоре. Это включает в себя положения о регулярных обзорах. В некоторых случаях путем ограничения такого рода рисков является требование регулярного продления договорных условий с положением о том, что правительство не обязано продлевать проект ГЧП после того, как первоначальные сроки проекта ГЧП были достигнуты. В случае проектов типа «строительство-владение-эксплуатация» возможны обращения в суды, но это может быть рискованным предложением.

Управление внутренними рисками

1. Подготовить экономическое обоснование и проведение экспериментального мероприятия. То есть провести экспертное исследование и подготовить экономическое обоснование проекта. Если экономическое обоснование не является правильным, проект не следует осуществлять. При подготовке экономического обоснования следует в случае необходимости нанимать внешних экспертов и привлекать частный сектор, если это возможно. Для того, чтобы проверить некоторые предположения, лежащие в основе идеи проекта, может оказаться необходимым провести пилотный проект в меньших масштабах для проверки предположений и гипотез.
2. Провести детальное планирование и постоянный мониторинг. Нижеследующая диаграмма Ганта, описывающая процесс принятия решений с помощью принятых методов управления проектами в области ИТ, показывает уровень детализации, иногда требуемый для правильного планирования и осуществления проектов в области ИКТ.

Рисунок 8. Пример диаграммы Ганта, показывающий систему поддержки принятия решения для управления проектами в области ИКТ



3. Ввести в действие процедуры управления рисками, включая реестр рисков (см. выше).

Управление рисками проектов в области ИКТ и электронного правительства

1. Общий подход к управлению проектами в области ИТ

Применение единого подхода к управлению проектами в области ИТ делает более легким осуществление, отслеживание, управление и поддержку проектов. Принятие единого подхода включает в себя следующее:

- Ввести в действие общую политику в области ИТ и недопущение деятельности независимых подразделений ИТ. Установить общие правила закупок, не позволяя каждому центру или министерству по своей расходной части устанавливать свои собственные правила и полномочия по закупкам. Все закупки должны осуществляться центральным органом по закупкам для правительства, таким как: «Совет по закупкам и ликвидации активов» или аналогичным органом.
- Согласование стандартов и руководящих принципов.
 - Обеспечить совместимость на основе открытых стандартов.
 - Использовать открытые стандарты с целью сокращения расходов и обеспечения долговечности.
 - Избегать приложений из единственного источника или приложений, которые свяжут вас только с одним продавцом.
- Осуществление совместных услуг и общей политики реализации проектов в области ИТ. Совместные услуги и центры обработки данных предоставляют возможность различным государственным организациям обмениваться информацией, процедурами и системами, тем самым, снижая издержки и степень неопределенности.

2. Обеспечение безопасности данных и конфиденциальности

Как упоминалось ранее, некоторые риски для граждан, связанные с проектами электронного правительства, имеют отношение к вопросам обеспечения информационной безопасности и конфиденциальности. Характерные риски в этой области включают:

- Неправильное обращение с информацией частных лиц, ведущее к нарушениям частной жизни
- Безопасность данных
- Юридическая ответственность
- Сокращение государственной ответственности за обеспечение информационной безопасности и конфиденциальности
- Неудача электронного правительства — свыше 60 процентов инициатив электронного правительства обычно терпят неудачу или не достигают цели
- Угроза закрытия рынка или полная передача государственных товаров и услуг в частные руки

Существуют способы борьбы с этими рисками. Важным является общегосударственный подход по обеспечению информационной безопасности и целостности данных. Совместные услуги и общий центр обработки данных может быть наилучшим способом решения этих вопросов, которые являются общими для всех государственных организаций, хотя они в большей степени касаются определенных министерств, таких как: оборона, национальная безопасность, здравоохранение, финансы и человеческие ресурсы.

Кроме того, должно быть независимое и компетентное управление по конкуренции, а также органы надзора, в том числе по электросвязи и ИКТ, чтобы подавать сигналы

тревоги в случае господствующего положения на рынке или угрозы закрытия рынка. Сильная служба по ГЧП и закупкам в Министерстве финансов или его эквивалент также необходим для уменьшения этих рисков.

Также полезным может быть иметь национальную компьютерную группу чрезвычайного реагирования, чтобы отвечать на киберугрозы, и национальный сертификационный орган для проведения государственных электронных сделок.

Осуществление подхода совместных услуг означает, что проблемы безопасности могут решаться на комплексной и последовательной основе в масштабе правительства, а не частично, от министерства к министерству, что может легко привести к путанице и несовместимости, а также нарушениям безопасности и упущениям.



Практическое упражнение

Сформируйте небольшие группы (4-8 человек) и обсудите свой опыт в управлении проектами в области ИКТ. Какие проекты были успешными, и что сделало их таковыми?

6. ДРУГИЕ ВАРИАНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Задача данного раздела состоит в описании вариантов финансирования проектов в области ИКТР, отличных от ГЧП.

6.1 Прямые иностранные инвестиции

Одним из наиболее важных источников финансирования, который могут рассмотреть правительства, является прямые иностранные инвестиции (ПИИ). Согласно ЮНКТАД⁶⁴ и пятому изданию *Руководства по платежному балансу (BPM5)*⁶⁵ Международного валютного фонда ПИИ определяются как:

инвестиции, вкладываемые для приобретения долгосрочного интереса к предприятиям, действующим за пределами экономики инвестора. Кроме того, в случае ПИИ целью инвестора является получение решающего голоса в управлении предприятием. Иностранное юридическое лицо или группу связанных организаций, которые осуществляют инвестиции, называют «прямым инвестором». Не инкорпорированные либо инкорпорированные предприятия — филиал или дочернее предприятие, соответственно, в которые вложены прямые инвестиции — называются как «предприятия прямых инвестиций». Некоторая степень долевой собственности, как почти всегда бывает, связана с решающим голосом в управлении предприятием; BPM5 предлагает пороговую величину в 10 процентов от долевой собственности, чтобы квалифицировать инвестора в качестве прямого иностранного инвестора.

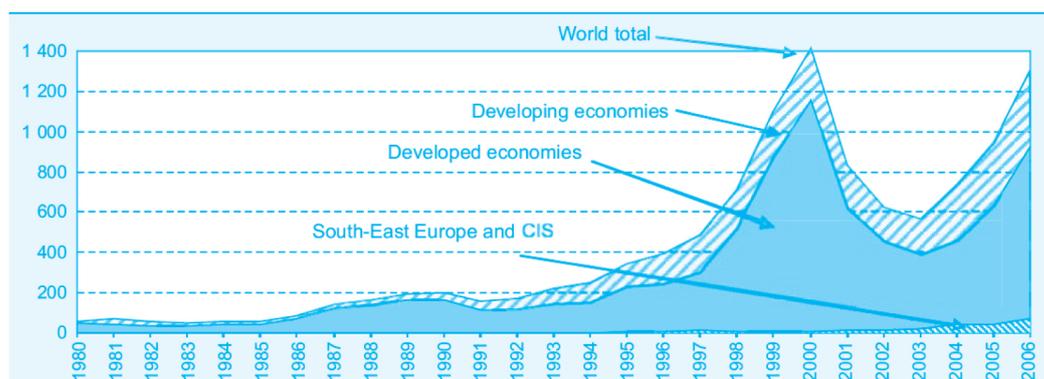
После краха DOT Com-ов в 2000 году было резкое уменьшение величины притоков ПИИ в развитые экономики. Но с тех пор ситуация была обращена вспять с увеличением суммы ПИИ в направлении развивающихся стран. На развивающиеся страны Азии приходится более двух третей от общего объема притока инвестиций в развивающиеся страны. Китай, Гонконг и Сингапур удерживают свое лидерство в качестве трех крупнейших получателей ПИИ в регионе.

64 UNCTAD, "Foreign Direct Investment (FDI)," <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3146&lang=1>.

65 IMF, *Balance of Payments Manual 5th Edition* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1993).

Рисунок 9. Приток ПИИ в глобальном масштабе и по странам, 1980 – 2006 гг.
(в млрд. долларов США)

(Источник: UNCTAD, *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development* (New York and Geneva: United Nations, 2007), 3, http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf)



В 2006 году ПИИ в Азиатско-Тихоокеанском регионе составили около 200 млрд. долл. США, в то время как ПИИ в Океании достигли 400 млн. долларов США. По данным Доклада о мировых инвестициях 2007 года количество инвестиционных проектов увеличилось на 13 процентов до 11800 проектов, особенно в развивающихся странах и в секторе услуг.⁶⁶

Много ПИИ привлекаются из минеральных, нефтедобывающих и энергетических отраслей экономики, которые имеют доходы и увеличение прибыли в течение последних лет. В США самый большой запас внешних ПИИ. Однако это может измениться, если Фонды национального благосостояния начнут искать оффшорные возможности для инвестиций.

Существуют несколько организаций, которые финансируют развитие МСП за счет ПИИ. Данная модель частично основана на той, которая используется венчурными инвесторами в промышленно развитых странах и основана на бизнес-инкубации (см. раздел о венчурном капитале).

Иностранные компании заинтересованы в коммерческих возможностях. Все, что может привлечь инвестиции и стимулировать развитие частного сектора, будет представлять интерес для зарубежных инвесторов.

Коммерческие организации будут разрабатывать бизнес-план после первого определения того, что инвестиции могут дать более чем разумную вероятность получения прибыли для инвестора. Бизнес-план включает в себя бюджет, а также ожидаемую норму прибыли на основе продаж, операций, арендной платы или комбинации этих источников дохода. Это потребует среди других мероприятий анализа движения денежных потоков.

Иностранные инвесторы главным образом заинтересованы в стабильности и предсказуемости. Любые политические или социальные изменения увеличивают неопределенность и риск. Инвесторы стремятся избегать инвестиций в государствах, где передача власти четко не определена и царит атмосфера неуверенности.

Национальные правила для ПИИ все больше публикуются в Интернете и являются свидетельством открытости бизнеса, которые будут стимулировать частный сектор.

⁶⁶ UNCTAD, *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development* (New York and Geneva: United Nations, 2007), 4, http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf.

Многие страны также будут поддерживать коммерческий или сегмент развития бизнеса в некоторых, если не большинстве своих посольств и консульских делегаций за границей для дальнейшей популяризации и объявлений своих инвестиционных целей и условий для иностранных инвесторов.

Присоединение к ВТО повышает привлекательность страны для ПИИ, поскольку это предоставляет инвестору определенные гарантии, а именно: внешнему инвестору право на обжалование и компенсации в соответствии с международным правом.

Многие страны очень заинтересованы в привлечении крупных компаний в области ИКТ, таких как Microsoft, Cisco, Интел, IBM, SAP и других, для создания предприятий у себя в стране или юрисдикции. Многие страны имеют амбиции для использования ИКТ в целях стать сервисным, транспортным или финансовым центром для региона или за ее пределами. Такие юрисдикции, как Китай, Египет, Гонконг, Малайзия, Сингапур и Тайвань имели успех в привлечении компаний в области ИКТ для инвестирования в их экономику. Но не все страны могут стать региональным сервисным узлом Microsoft или производственным центром Интел. Помимо стабильных и предсказуемых условий, при которых правила деятельности не меняются часто, необходимо учитывать для привлечения ПИИ следующее:

- Четко определенные политические, правовые и нормативные условия
- Верховенство закона – соблюдаются законы, а работа судов действенна; иностранные компании могут рассчитывать на справедливое отношение наравне с национальными компаниями
- Международные гарантии, которые предоставляются странам, имеющим привилегированный торговый статус перед другими странами или юрисдикциями, или придерживаются соглашений о свободной торговле, будь то региональные или национальные
- Соблюдение норм международного права и торговли, присоединение к ВТО в качестве дополнительной формы гарантии
- Признание прав на интеллектуальную собственность (ПИС) – это проблема для некоторых стран, где фактически фирмы призывают отказаться от своих ПИС в обмен на доступ к национальному рынку
- Местное управление и техническая экспертиза – наличие образованной рабочей силы
- Владение одним из основных языков, преимущественно английским языком
- История отношений с иностранными инвесторами и операторам частного сектора в особенности
- Положительное отношение к частному сектору

Препятствия для ПИИ также являются препятствиями на пути развития бизнеса, а именно:

- Высокий уровень налогообложения
- Коррупция
- Бюрократия
- Препятствия на пути открытия и функционирования бизнеса
- Ограничения на репатриацию прибыли

Ежегодные отчеты «Ведения бизнеса»⁶⁷, публикуемые Рабочей группой Всемирного банка, являются полезным источником информации о том, какая политика стимулирует развитие частного сектора, какие страны являются новаторскими, а какие отстают

⁶⁷ See *Doing Business*, The World Bank Group, <http://www.doingbusiness.org>.

в области развития частного сектора. Обзор стран, предоставляемый такими издательствами как «Economist Intelligence Unit», также предоставляет иностранным инвесторам информацию о возможностях и рисках, которым они могут подвергнуть себя в зарубежных странах.

Успех ПИИ определяется на основе таких показателей, которые публикуются международными финансовыми институтами (МФИ), ОЭСР, ЮНКТАД и другими. В Азии опыт области ПИИ Китая, Гонконга, Сингапура, Тайваня и Республики Корея указывает на важность следующих факторов успешного использования ПИИ:

- Видение
- Целенаправленное и сильное политическое лидерство
- Акцент на науку и технологии в образовании
- Сильное представление о международном рынке, потребностей частного сектора, тенденций в сфере торговли и т.п.
- Открытость к частному сектору, в том числе стимулы для частных инвесторов

Ниже приводится пример успешного привлечения ПИИ в Коста-Рике. Данный случай показывает, что активные правительственные инициативы, среда, стимулирующая бизнес, твердые и постоянные гарантии от руководства страны, а также четкая стратегия развития и инвестиционной политики являются существенными элементами успешной стратегии ПИИ.



Intel в Коста-Рике: привлечение высокотехнологичных инвестиций

Intel, крупнейшая и наиболее успешная компания по разработке и производству микропроцессоров в мире, вкладывает капитал за рубежом для создания большого количества новых мощностей так быстро и экономически эффективно, насколько это возможно для снижения риска, осуществляя производство на нескольких различных заводах. Для строительства завода по изготовлению чипов Intel, как правило, требуется два года и свыше 1 млрд. долларов США расходов. Но из-за скорости, с которой чипы копируются конкурентами, Intel должен постоянно модернизировать существующие заводы или, где расширение больше невозможно, построить новый. Нарастивание нового производства должно быть быстрым и легко сочетаться с существующими мощностями, если Intel хочет сохранить свое первенство в технологии и получить доходы, к которым привыкла компания. Intel не может позволить себе потратить впустую время при планировании или строительстве своих объектов. Как пояснил один менеджер Intel, «задержка лишь на одну неделю может стоить десятки миллионов долларов потерянных продаж — и критического лидерства среди конкурентов».

Помимо скорости Intel (как и другие компании новейших технологий) опирается на надежную и хорошо образованную рабочую силу. Заводы требуют специализированных и довольно сложных производственных навыков. Следовательно, Intel построит заводы только там, где будет обеспечен доступ к высокотехнологичной рабочей силе, поддающейся обучению. После того, как компания инвестирует в эту рабочую силу, Интел вряд ли уйдет, даже когда технология на ее заводах быстро устареет. Вместо этого компания традиционно предпочитает вновь инвестировать в существующие мощности, используя свою квалифицированную рабочую

силу для запуска производства как можно быстрее в обновленном объекте. Крейг Баррет, генеральный исполнительный директор Intel с 1998 до 2005 гг., отметил, что «значительно легче постепенно перейти к чипам следующего поколения на существующих объектах с опытными сотрудниками, чем начинать на пустом месте с новыми и непроверенными людьми».

В выборе места для своих заводов за рубежом Intel также не застрахован от соблазна инвестиционных стимулов, особенно в случае заводов по производству, которые являются значительно более капиталоемкими, чем объекты по сборке и испытанию.

Поскольку Intel постоянно стремится к расширению возможностей, компания в основном всегда находится в центре анализа возможных площадок и оценки инвестиционных альтернатив. Завод в Коста-Рике появился в результате одного из таких текущих анализов.

В начале 1996 года руководство Intel решило исследовать места для нового завода по сборке и испытанию (ЗСИ). Такой завод потребовал бы примерно от 100 до 300 миллионов долларов США для его строительства и, как правило, на нем работало бы от 1500 до 4000 человек, чья заработная плата, как правило, составляет 25-30 процентов от общего объема операционных расходов. Для запуска нового ЗСИ экономически эффективно, насколько это возможно, Intel пришлось бы найти еще недорогую обучаемую рабочую силу. А также найти место, где были бы доступны высококвалифицированные инженеры, и где текучесть работников была бы сведена к минимуму. До официального начала процесса выбора места руководство Intel также решило сделать этот ЗСИ новым заводом в новой стране, а не расширением существующих мощностей. Это решение было основано на стремлении управления географически диверсифицировать свои активы и избежать концентрации больше чем 30 процентов доходов от любой категории продукции внутри одного производства или одного географического региона.

Между тем, CINDE, национальное агентство по развитию инвестиций Коста-Рики, в конце 1980-ых годов приняло целенаправленную стратегию привлечения иностранных инвестиций. В течение нескольких лет акцентом было развитие текстильной промышленности, но поскольку в Коста-Рике повысился уровень заработной платы, и возросла конкуренция на формирующихся рынках с более низкой заработной платой, CINDE сместило акцент на электронику. С высоким уровнем технических знаний в стране, относительно низкими затратами на рабочую силу (для этой отрасли), а также обилие рабочих, говорящих на двух языках, Коста-Рика, казалось, хорошо согласуется с потребностями растущей глобальной электронной промышленности. С 1993 года CINDE старательно привлекал внимание Intel и других крупных компаний в электронной промышленности. В ноябре 1995 года Intel, наконец, заинтересовался и пригласил директора Нью-Йоркского офиса CINDE Армандо Хейлброн в свою штаб-квартиру в Санта-Клару, штат Калифорния.

После того, как сотрудники CINDE направили в Intel подробный и обширный пакет информации, Коста-Рика попала в длинный список мест для возможных инвестиций компании Intel. Чтобы считаться серьезным

претендентом, в стране должны были быть позитивные экономические условия, устойчивая и надежная политическая система, относительно прозрачно действующая и правовая среда. Она также должна была отвечать следующим требованиям:

- Человеческие ресурсы – наличие достаточного количества профессиональных и технических специалистов, а также рабочая среда, не объединенная профсоюзом.
- Разумная структура расходов – работоспособная финансовая ситуация для Intel, обусловленная в значительной степени затратами на рабочую силу и накладные расходы, налоговые ставки, тарифы, таможенные сборы, а также облегчением репатриации капитала. Поскольку вся продукция завода предназначена для экспорта, особенно были важны тарифы и таможенные сборы.
- Среда, стимулирующая бизнес, – правительство, заинтересованное в оказании помощи экономическому развитию и иностранным инвестициям, а также признаки экономической либерализации.
- Материально-техническое обеспечение и длительность производственного цикла – с учетом временного режима, в соответствии с которым Intel работает в целом, продукция, поставляемая с его заводов, должна эффективно перемещаться от завода до международной отправной точки, а затем быстро проходить через таможню и любые другие экспортные процедуры.
- Процесс разрешения на быстрое отслеживание – гарантия, что все необходимые разрешения будут получены в течение 4-6 месяцев, поскольку любая задержка может серьезно подорвать очень плотный график проекта.

В ходе предварительного визита CINDE также организовал встречу команды Intel по выбору места с Хосе Росси, министром внешней торговли Коста-Рики, а также с Хосе Мария Фигерес, президентом страны. Молодой президент, выпускник Гарварда, в середине своего единственного президентского срока, был прекрасно осведомлен о потенциальном воздействии, которое Интел может оказать, чтобы привести к экономическому росту страны. Он проявил сильный личный интерес в отношении с Intel, что явилось одним из важнейших элементов в конечном успехе Коста-Рики. Во время первого посещения он провел два с половиной часа с представителями Intel, в ходе которого он обещал «сделать все необходимое», чтобы Коста-Рика была конкурентоспособной в гонке. Он был всецело поглощен, увлечен и энергичен со своей стороны и ответил напрямую на все волнующие вопросы Intel. Когда группа выразила сомнения по поводу качества рабочей силы и соответствия обученных дипломированных технических специалистов в стране, Фигерес предложил идею расширения программы обучения, которую правительство могло бы создать для удовлетворения потребностей Intel. Решающим шагом стало то, что Фигерес также назначил Росси управлять проектом Intel для правительства Коста-Рики. CINDE оставался одним из ключевых контактов для Intel и помощником для любых последующих встреч или переговоров, а Росси, высокопоставленное и уважаемое государственное официальное лицо, будет выступать в качестве центра координации в рамках правительства Коста-Рики. Прежде чем он присоединился к администрации Фигерес, Росси был предпринимателем и осознавал важность оперативности и значение, которое Интел придавал

ускоренному процессу и четкой, последовательной коммуникации с правительством.

Хотя и известная своей приверженностью базовому образованию и высоким уровнем грамотности, Коста-Рика не выпускала достаточного количества технически подготовленных дипломированных специалистов, которые потребовал Intel. В частности, в компании опасались недостаточного образовательного потенциала Коста-Рики в подготовке 800 единиц технического персонала, которых потребовались бы ЗСИ. Были также некоторые пробелы в навыках английского языка среди студентов технических специальностей, а также общая компетенция в области физики и химии была ниже, чем было предпочтительным для Intel. Страна также испытывала недостаток в современных программах обучения производству полупроводников.

Intel, как правило, объявляет, что проект может быть размещен в выбранной стране, если только правительство выполнит согласованные в договоре условия. В случае Коста-Рики эти условия включали завершение регистрации Intel в уполномоченной зоне свободной торговли, предоставление ряда экологических и строительных разрешений на строительство, а также обязательство правительства по расширению технического обучения и подготовки кадров в ряде учреждений для студентов, изучающих электронику. В течение следующих нескольких месяцев различные министерства, CINDE и Intel работали над подготовкой соответствующей документации и доработкой механизмов их решения. В апреле 1997 года началось строительство нового ЗСИ.

Руководство Intel решило вложить инвестиции в Коста-Рику, потому что им понравилась страна. Они чувствовали уверенность в своей долгосрочной стабильности, процветании и развитии. На команду по выбору места впечатление, в частности, произвели четыре элемента:

- Политическая и социальная стабильность;
- Стремление к экономической открытости и либерализации;
- Четкий акцент на экономическом развитии в секторе электроники;
- Восприимчивый климат для зарубежных инвесторов.

Источник: С сокращениями из Debora Spar, Привлечение высокотехнологичных инвестиций: Завод Intel в Коста-Рике, Консультативная служба по иностранным инвестициям, Occasional Paper 11 (Washington, D.C.: International Finance Corporation and the World Bank, 1998), <http://go.worldbank.org/LP5Z2FS9K0>.



Вопросы для размышления

1. Подходит ли эта модель для привлечения ПИИ в вашей стране? Почему да или почему нет?
2. Какие существуют стратегии для привлечения ПИИ в вашей стране?

6.2 Венчурный капитал

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) описывает венчурный капитал таким образом:

Цель инвестора венчурного капитала состоит в том, чтобы вложить капитал в быстро растущие компании и продать, как правило, после пяти - восьми лет предпринимателям, другим участникам или на фондовом рынке. Высокий риск такого рода инвестиций компенсируется за счет высокой прибыли от успешных предприятий. Хорошо диверсифицированный портфель может поглотить 20-30 процентов коэффициента отказов за счет быстрого роста в остальной части портфеля.⁶⁸

В дополнение к капиталу венчурные инвесторы поддерживают молодые предприятия на основе тщательного контроля, а также технической и управленческой поддержки. «Наиболее важными областями поддержки являются принятие стратегических решений и создание управленческой и административной организации, именно те области, где новые компании часто терпят неудачу».⁶⁹ Оказание такого рода поддержки увеличивает степень выживаемости после начала деятельности компании, что означает более высокую отдачу от инвестиций для венчурного капиталиста.

Венчурный капитал представляет собой хорошо установленную форму финансирования в развитых странах. Это происходит в том случае, если нет достаточных кредитов для финансирования бизнеса. Венчурные инвесторы интересуются, главным образом, финансированием крупных проектов. В развивающихся странах венчурный капитал использовался для финансирования крупных инвестиций в добывающие отрасли, такие как горнодобывающая промышленность.

Для малых предприятий или для МСП, а также малых и средних отраслей промышленности модель, используемая в развитых странах, также применяется в некоторой степени в развивающихся странах. Это означает, что венчурные инвесторы поощряют создание бизнес-инкубаторов, в которых предприниматели могут развивать новые и потенциально прибыльные предприятия с помощью знаний и опыта, которые венчурные инвесторы предоставят в обмен на долю в собственности бизнеса и будущей прибыли.

Венчурный капитал для МСП в развивающихся странах поступает из различных фондов и коммерческих предприятий. ЮНИДО поощряет такой способ инвестиций в поддержку развития бизнеса.

Интересно, что Китай не имеет венчурного капитала для поддержки перспективных предприятий.

Предприятия, заинтересованные в привлечении венчурного капитала, должны разработать бизнес-идею и представить ее фирме венчурного капитала. С ростом доступности частного капитала и государственных инвестиционных фондов, также материально обеспеченных государственных компаний, появляются доступные средства. Задача состоит в привлечении венчурного капитала в развивающиеся страны в целом и предпринимателям этих стран в частности.

68 UNIDO, *Venture Capital for Industrial Development: Note for the preparation of the Finance for Development Conference* (19 September 2001), 2, <http://www.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Reports/UNIDO-VC.pdf>.

69 Ibid.

Венчурный капитал, как правило, следует за ПИИ и ищет благоприятные для бизнеса и предприимчивые страны и юрисдикции. Венчурные инвесторы не вкладывают средства, если они не обладают достаточными местными знаниями и пониманиями, хотя существуют исключения. Многие венчурные инвесторы находятся в западных странах, которые считают вложение в развивающиеся страны слишком рискованным. Возможности привлечения венчурного капитала выше там, где есть много успешных предприятий и осуществлены крупные инвестиции.

В заключение, венчурный капитал в высшей степени нерасположен к риску. Венчурные инвесторы могут посчитать более легким вложение капитала в иностранные фирмы с хорошей репутацией в международном масштабе, чем рисковать вложениями в проекты в области ИКТР в развивающихся странах. Вместе с тем растет осознание того, что одни из лучших инженеров-программистов не обязательно «рождаются в США» и инвестиции в возможности использовать эту энергию творческого и интеллектуального капитала в развивающихся странах, возможно, уже происходит.

6.3 Транснациональные корпорации

Согласно ЮНКТАД, ТНК – это включенные или некорпорированные предприятия, включающие головные предприятия и их иностранные филиалы. Головное предприятие определяется как предприятие, которое управляет активами других юридических лиц в других странах, кроме своей страны, как правило, владея определенной долей акционерного капитала. ТНК являются источниками ПИИ, а также потенциальными партнерами в ГЧП. Это особенно касается крупных компаний в области ИТ, крупных финансовых банков и ТНК, действующих в других секторах.⁷⁰

По оценкам, 73 млн. работников были заняты в зарубежных филиалах ТНК в 2006 году, что почти в три раза больше, чем в 1990 году, и общая численность занятых составила примерно 3 процента от глобальной рабочей силы. Китай имеет самое большое число занятых в зарубежных филиалах. В 2004 году около 24 млн. рабочих (3 процента от общей занятости в Китае) были заняты в филиалах иностранных компаний в этой стране по сравнению с менее чем 5 млн. человек в 1991 году.⁷¹

ТНК имеют привилегированный доступ к глобальной производственно-сбытовой цепи. Работа с ТНК может открыть доступ к этим ресурсам и рыночным возможностям. Особые преимущества включают финансирование, а также технические и управленческие знания и опыт, а также возможность передачи этих навыков национальным партнерам.

Что способствует благоприятному климату для финансирования ТНК? Те же самые факторы, которые привлекают ПИИ, стимулируют ТНК для создания предприятия в стране или юрисдикции. Важным является наличие местных знаний и квалифицированных выпускников, а также сильного научно-технического сектора. Это предполагает наличие сильных технических учебных заведений (например, университетов) и научно-исследовательских организаций. Важным является также передача знаний и технологий и управленческих навыков.

70 UNCTAD, "Transnational corporations (TNC)," <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3148&lang=1>.

71 UNCTAD, *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development* (New York and Geneva: United Nations, 2007), 10, http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf.

6.4 Финансовые учреждения (Международные финансовые учреждения)

Согласно Википедии:

Международные финансовые учреждения, или МФУ, относятся к финансовым учреждениям, которые были установлены (или разрешены) более чем в одной стране, и, следовательно, являются субъектами международного права. Их владельцами или акционерами, в целом, являются национальные правительства, хотя и другие международные учреждения и организации иногда фигурируют как акционеры. Наиболее ярким МФУ являются творения многочисленных народов, хотя существуют некоторые двусторонние финансовые учреждения (созданные двумя странами) и являются технически МФУ. Многие из них являются многосторонними банками развития.⁷²

Ниже приведены основные категории МФУ:

- Бреттонвудские учреждения - Всемирный банк, Международный валютный фонд, Международная финансовая корпорация и другие члены Группы Всемирного банка
- Региональные банки развития -
 - Межамериканский банк развития
 - Азиатский банк развития
 - Африканский банк развития
 - Европейский банк реконструкции и развития
- Двусторонние банки развития
- Другие региональные финансовые учреждения, в том числе -
 - Европейский инвестиционный банк
 - Исламский банк развития
 - Северный инвестиционный банк

Финансирование со стороны МФУ и двусторонних учреждений тесно связано с национальными приоритетами планирования развития и условиями развития. Для обеспечения поддержки организации государственного сектора должны привести свои предложения как можно ближе к приоритетам правительства. Следовательно, существует необходимость обеспечения того, чтобы проект, для которого запрашивается финансирование, поддерживался на местном уровне и рассматривался правительством в качестве приоритетной задачи.

Парижская Декларация об эффективности помощи, согласованная Комитетом по содействию развитию ОЭСР, призывает доноров к предоставлению финансирования непосредственно в казну страны-получателя. Страна-получатель решает в соответствии со своими приоритетами и условиями планирования развития, как выделять финансовые средства. Все больше доноров стран ОЭСР тесно сотрудничают с МФУ в целях обеспечения координации деятельности в области планирования и оказания помощи в целях развития. Страны с сильной и подтвержденной системой управления первыми могут извлечь выгоду из такой формы помощи. Страны без такой репутации имеют меньше шансов на получение оказываемой помощи, предложенной Парижской декларацией, если только они не добьются значительных успехов в

⁷² Wikipedia, "International financial institutions," Wikimedia Foundation, Inc., http://en.wikipedia.org/wiki/International_financial_institutions.

поддержке эффективного управления, устранении коррупции и создании открытого и транспарентного нормативно-правового режима и инвестиционного климата для развития частного сектора.

Однако в настоящее время появляется много доноров, не являющихся членами ОЭСР, которые не ограничиваются вопросами управления и демократического развития, которые также очень заинтересованы в стимулировании помощи в целях развития и работе в партнерстве с развивающимися странами для совместных целей в области развития.

Многие из этих преимуществ и недостатков, связанных с ПИИ, также применяются при финансировании со стороны МФУ.

6.5 Межправительственное финансирование

Межправительственное финансирование классифицируется в разделе «помощь», которую Википедия определяет следующим образом:

Помощь, главным образом экономическая, которая может быть предоставлена общинам или странам в случае гуманитарного кризиса или для достижения социально-экономической цели. Гуманитарная помощь, в первую очередь, используется для оказания чрезвычайной помощи, в то время как помощь в целях развития нацелена на создание долгосрочного устойчивого экономического роста. Более богатые страны, как правило, оказывают помощь экономически развивающимся странам.⁷³

В 2006 году доноры ОЭСР увеличили свои взносы примерно до 75 млрд. долл. США по сравнению с 53,7 млрд. долл. США в 2002 году. Фактические данные составили по ОЭСР в 2006 году 77,8 млрд. долл. США, включая вклад в Ирак (7 млрд. долл. США). Большая часть этой возросшей помощи была направлена для облегчения бремени задолженности.

Страны со средним доходом, как Бразилия, Китай, Индонезия и Таиланд, и богатые ресурсами страны, как Ангола, получают меньше официальной помощи развитию (ОПР), поскольку доноры предпочитают помогать странам, которые не в состоянии финансировать свое развитие. Доля ОПР, поступающей в наименее развитые страны и другие страны с низким уровнем дохода, значительно выросла — с 40 процентов в 2002 году до 46 процентов в 2006 году. Кроме того, значительная часть помощи безусловная — то есть, не привязана к закупкам от страны, поставляющей помощь.

В первую очередь, МФУ старается сократить масштабы нищеты, укрепить систему управления, расширить права и возможности женщин, защитить права меньшинств и окружающую среду. Вероятнее всего будут одобрены проекты, которые могут быть связаны с сокращением масштабов нищеты и другими связанными целями. Доноры уменьшили свою поддержку проектов в области ИКТ, предпочитая вместо этого иметь дело с ИКТ как инструментами в борьбе с бедностью и в целях поддержки управления. Изменение климата было недавно признано в качестве одной из основных тенденций, и развивающиеся страны могут ожидать существенную поддержку со стороны развитых стран в создании потенциала для смягчения и адаптации к изменению климата и его последствий.

⁷³ Wikipedia, "Aid," Wikimedia Foundation, Inc., http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_aid.

Финансирование основано на договорных соглашениях между страной-донором и страной-получателем. Данное соглашение контролирует условия сотрудничества. Различные двусторонние учреждения имеют разные требования для получения помощи в целях развития и представления отчетности об использовании фондов развития. В соответствии с Парижской декларацией ОЭСР помощь в целях развития будет все больше направляться непосредственно казначействам развивающихся стран. Развивающиеся страны будут, в конечном счете, иметь возможность решать для себя, как эти деньги для помощи будут расходоваться. Необходимым условием является обеспечение того, чтобы страны располагали финансовым управлением, системой управления, управлением закупками и возможностями надзора за правильным использованием средств с учетом требований открытости, прозрачности, честности и справедливости, которые поддерживаются странами ОЭСР. Таким образом, также применяются многие из вопросов, обсуждаемые в рамках ПИИ.

Успех помощи в целях развития определяется с точки зрения:

- Вклада в сокращение масштабов нищеты;
- Вклада в экономическое развитие и роста в интересах малоимущих;
- Вклада в достижение ЦРДТ;
- Обеспечения долгосрочных последствий помощи.

7. ПОДГОТОВКА СТРАТЕГИИ ПО МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ

Задачи данного раздела:

- Описание действий, необходимых для разработки предложений по финансированию проектов в области ИКТ;
- Обеспечение обзора основных вопросов в разработке такого предложения.

7.1 Обзор мобилизации ресурсов

Существует несколько этапов в разработке стратегии мобилизации ресурсов. Давайте начнем с определения стратегии мобилизации ресурсов и связанных с ними понятий.

Ресурсы могут быть финансовыми, людскими или в натуральной форме — то есть, товары и/или услуги для осуществления стратегии, плана, программы, проекта или деятельности.

Стратегия мобилизации ресурсов представляет собой план, объясняющий, каким образом организация обеспечит ресурсы для реализации проекта и достижения поставленных целей в течение времени.

Разработка стратегии мобилизации ресурсов, как правило, является одним из первых шагов в разработке предложения о финансировании, представляющей собой план выявления потенциальных партнеров и доноров, и объясняющей, как и какими средствами они могут способствовать. Он также является составной частью проектного предложения. Если источники финансирования и другие ресурсы не могут быть определены, то возможно предлагаемая деятельность или проект не является жизнеспособным.

Стратегии мобилизации ресурсов могут присутствовать на уровне национальных стратегий, планов и мероприятий; отраслевых стратегий и планов; или отдельных проектов или организаций. Что касается частного сектора, стратегия мобилизации ресурсов является частью бизнес-плана и ориентирована на прибыль. В государственном секторе стратегия мобилизации ресурсов направлена на обеспечение проектной устойчивости.

Стратегии мобилизации ресурсов не всегда включаются в проектные планы. Иногда они проходят под вывесками, как финансовый план, или они, возможно, не появляются вообще в проектном плане, если финансирование уже получено. Тем не менее, они являются важным шагом в осуществлении проектного цикла. Мобилизация ресурсов является одним из первых рассматриваемых вопросом людей, которые задумывают проекты.

Этапы формулирования стратегии мобилизации ресурсов следующие:

1. Выявить и определить количество требуемых ресурсов, а также объяснить, почему они необходимы. Бюджет может быть достаточным для достижения этой цели, наряду с примечаниями о статьях бюджета и их важности выполнения.

2. Объяснить, каким образом будут приобретены средства. Выявить потенциальных партнеров или сотрудничающие стороны, которые могут предоставить ресурсы.
3. Объяснить, как партнеры или сотрудничающие стороны внесут свой вклад в проект. Обосновать выбор партнеров или сотрудничающих сторон, их роли и вклады.
4. Определить, каким образом будут организованы доступ и связь с партнерами.
5. Обсудить и рассмотреть варианты. Оценить и обосновать выбор.
6. Внести рекомендации.
7. Обратиться к потенциальным партнерам, внести предложения и оценить их интерес.
8. Обсудить соглашение и изменить соответственно проектное предложение.
9. Утвердить и подписать соглашение для выполнения данного проекта.

Из описания этапов видно, почему часть упомянутой информации может оказаться не востребуемой в самом проектном документе или предложении. Тем не менее, эти вопросы должны быть рассмотрены при поиске финансирования, а также при рассмотрении того, как это финансирование будет обеспечиваться.



Практическое упражнение

Сформируйте небольшие группы и обсудите стратегии мобилизации ресурсов, которые вы использовали в прошлом. Оцените эффективность стратегий.

7.2 Подготовка заявки на финансирование

Предполагаемыми получателями заявки на финансирование являются традиционные международные агентства, занимающиеся вопросами развития, такие как: двусторонние агентства группы стран ОЭСР, МФУ и учреждения системы ООН. Другими источниками финансирования, которые можно рассматривать, являются Национальные фонды благосостояния и оказание помощи на двусторонней основе от таких стран, как Китай и Индия, которые становятся все более важными глобальными игроками.

Множество терминов используется для описания заявок на финансирование, и у разных доноров имеются различные требования и процедуры для разработки предложений по финансированию. Тем не менее, меры по подготовке заявки на финансирование являются, в основном, одинаковыми.

Этап оценки

Первый шаг состоит в том, чтобы определить необходимость в данном проекте на основе оценки и анализа. Это первый важный шаг, поскольку, если диагноз окажется не убедительным, то проект не сможет привлечь финансирование.

После четкого определения потребностей важно также оценить обстоятельства и связанные с ними факторы, которые влияют на потребность в проекте и необходимых финансовых средствах. В идеале, должны быть собраны измеримые данные, указывающие на необходимость, потребность и готовность к использованию ИКТ, а также информация о приоритетности предлагаемого проекта со стороны правительства, бенефициаров и заинтересованных сторон. Эта информация поможет обосновать предлагаемые мероприятия и связанный с ними бюджет.

Приведение в соответствие с национальными и международными приоритетами в области развития

Часть обоснования проекта заключается в том, как он соотносится с общими потребностями и приоритетами страны или юрисдикции, ищущими поддержку. Проектное предложение должно быть включено в общенациональную стратегию и план развития.

Для многих доноров главной целью помощи в целях развития является сокращение бедности при нормальных обстоятельствах. «Нормальные обстоятельства» означают отсутствие конфликтов, стихийных бедствий и/или обширных операций по оказанию гуманитарной помощи, которые необходимы, чтобы вернуть страну в ситуацию, когда правительство не действует в режиме кризиса. Цель сокращения масштабов нищеты является первой из глобально согласованных ЦРДТ.

При содействии международных доноров многие развивающиеся страны разработали запланированный подход по борьбе с бедностью, которая определена процедурой Стратегии по сокращению бедности (ССБ).⁷⁴ Всемирный банк был тесно связан с процессом ССБ, и финансовые средства Всемирного банка направлены на достижение целей и задач по сокращению бедности и экономическому развитию, изложенных в ССБ на национальном уровне. Процесс ССБ был несколько улучшен и теперь включает в себя компонент по содействию экономическому росту. В качестве результата все может быть сведено в Стратегию экономического развития и сокращения бедности, процесс которой используется в некоторых странах.

Международные доноры также договорились, что другие приоритеты в области развития должны также быть решены, поскольку они необходимы для сокращения бедности и экономического роста. Эти приоритеты включают в себя:

- Поощрение эффективного управления;
- Содействие расширению прав и возможностей женщин;
- Содействие рациональному природопользованию, которое иногда охвачено в концепции устойчивого развития;
- Борьба с изменением климата путем содействия осуществлению мер по оказанию помощи странам по смягчению и адаптации к изменению климата;
- Обеспечение того, чтобы основные человеческие потребности были удовлетворены в таких областях, как: питание и здоровье, образование и жилье, с сильным акцентом на борьбу с ВИЧ/СПИДом;
- Предотвращение кризисов и восстановление.

Финансирование ИКТР

Если это приоритеты стран-доноров, то как же быть с ИКТ? До недавнего времени проекты в области ИКТ финансировались различными донорскими агентствами, особенно крупными донорскими агентствами-исполнителями, такими как ПРООН и некоторые агентства по двусторонней помощи, такие как Департамент по международному развитию Великобритании (Department for International Development, DFID). Однако само по себе преодоление «цифрового разрыва» больше не рассматривается в качестве важной задачи, и использование ИКТ в качестве инструмента для развития является подходом, который необходимо принять.

Всемирный банк постоянно финансирует проекты электронного правительства и

⁷⁴ To learn more about the PRSP process, see <http://go.worldbank.org/FXXJK3VEW0> and the PRSP Sourcebook at <http://go.worldbank.org/351CHSR3M0>.

поддерживает страны, развивающие национальные стратегии и планы действий в области ИКТ. Однако эти планы и стратегии должны демонстрировать, что они соотносятся с ЦРДТ и, в частности, с борьбой против бедности и содействия экономическому росту и развитию. Появилась концепция роста в интересах малоимущего населения, и проекты, которые демонстрируют продвижение роста в интересах бедных слоев, поощряются и имеют больше шансов быть профинансированными.

Некоторые агентства по-прежнему напрямую занимаются проектами в области ИКТ. МСЭ несет ответственность за выполнение многих рекомендаций, принятых в соответствии с планом действий ВВУИО. Однако МСЭ не является одним из крупных исполнительных агентств и имеет ограниченные возможности для осуществления решений ВВУИО. Другие агентства также работают напрямую с ИКТ, в том числе Международный научно-исследовательский центр развития (International Development Research Centre, IDRC) Канады, но под углом науки и техники в целях развития. IDRC является небольшим агентством и имеет ограниченные возможности, уделяя особое внимание ИКТ в научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах, которые могут помочь странам в создании потенциала для выполнения своих целей и задач развития при одновременном достижении ЦРДТ.

Проекты в области ИКТ, в частности, проекты электронного правительства, могут быть связаны с сокращением масштабов нищеты и/или управлением и содействием многим ЦРДТ в соответствующих секторах. Например, проекты в области электронного здравоохранения могут быть продемонстрированы, чтобы способствовать большей эффективности в мобилизации ресурсов, достижении и лечении пациентов, страдающих от болезни. Основная проблема, которую стараются избежать многие агентства в вопросе ИКТ, заключается в том, что финансирование проектов в области ИКТ не осуществлялось только ради приобретения компьютеров и периферийных устройств. Таким образом, при разработке проектных предложений в области ИКТ или электронного правительства следует обратить внимание на следующее:

- Был ли данный проект осуществлен раньше?
- Существует ли другие мероприятия или проекты, которые уже решают вопросы по выявленным потребностям?
- Как финансирование данного проекта будет решать вопросы приоритетных потребностей в области развития, определенных для страны или юрисдикции?
- Действительно ли проект выполним? Имеет ли агентство, предлагающее осуществить проект, потенциал для управления проектом, и будет ли в состоянии агентство извлечь выгоду из этого проекта на более долгосрочной основе, или требуется ли непрерывная поддержка извне для того, чтобы проект был успешным? Короче говоря, действительно ли проект является устойчивым?

Стоимость проекта - это не главный вопрос, который будет беспокоить донора. Если проект хорошо продуман и нацелен на решение многих ключевых проблем и приоритетов, которыми интересуется донор, то вполне вероятно получить поддержку донора. Для составления качественной заявки на финансирование необходимо выполнить следующее:

- Заявить, каким образом проект будет способствовать национальным, правительственным, ведомственным и/или организационным целям и задачам.
- Определить цели проекта и их место в более широком контексте национальных целей и задач развития, а также достижения ЦРДТ.
- Описать, каким образом проект будет осуществлен, управление проектом и организационные механизмы, а также подходы к реализации проекта, которые намерено предпринять агентство или министерство, в том числе сотрудничество со всеми заинтересованными сторонами, не только с государственными.

- Перечислить требования, спецификации и результаты в области ИКТ.
- Принять систему управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), в которой описывается, что будет достигнуто в плане результатов (outcomes), в дополнение к итоговым результатам (outputs). Итоговые результаты описывают то, что будет приобретено или создано проектом. Результаты (outcomes) включают процессы и системы, а также являются важной мерой успеха в плане развития, то есть с точки зрения сокращения бедности, либо в понятиях, которые имеют отношение к достижению ЦРДТ. Система УОКР основана на использовании показателей и средств контроля, а также описание допущений, которые будут определять использование и измерение этих показателей.
- Обеспечить оценку потребностей в ресурсах, в том числе в области человеческих ресурсов и компетенций, необходимых для осуществления проекта.
- Составить проектный календарь и сроки исполнения. Диаграмма Ганта может быть очень полезной в этом отношении.
- Предоставить примерный бюджет с подробным изложением основных компонентов расходов, а также как будет происходить управление расходами.
- Описать компонент мониторинга и оценки, который будет использовать показатели УОКР для отслеживания и отчетности об исполнении и результатах с течением времени.

Вставка 1. Компоненты заявки на финансирование

Заявка на финансирование состоит из следующих компонентов:

1. Основные положения, включающие бюджет, ряд позиций и источники финансирования
2. Собственник проекта (подпись/печать)
3. Участники проекта
4. Описание проекта
 - Ситуационный анализ
 - Обоснование
 - Цели
5. Стратегия реализации
 - Результаты и итоги проекта
 - Управление и организационные механизмы управления
 - Правовой контекст
6. Бюджет: сроки и потребности в ресурсах
7. Схема мониторинга и оценки

Для получения дополнительной информации по вопросам планирования реализации, контроля и оценки проектов в области ИКТР, см. *Модуль 7: Управление проектами в области ИКТ в теории и на практике серии модулей Академии ИКТ для лидеров государственного управления.*



Практическое упражнение

Сформируйте небольшие группы и разработайте набросок заявки на финансирование для реального или планируемого проекта. Будьте готовы представить свои наброски на пленарном заседании.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Дополнительная литература

Интернет-ресурсы по ГЧП

BBC News. "What are Public Private Partnerships?" 12 February 2003. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/1518523.stm>.

C.R.E.A.M. EuroPPP and MasterPPPPlan: Building Europe Together with Public Private Partnerships. <http://www.cream-europe.eu>.

Canadian Council for Public-Private Partnerships. Bookstore. <http://www.pppcouncil.ca/publications.asp>.

Canadian Union of Public Employees. Public Private Partnerships (P3). <http://cupe.ca/public-private-partnerships>.

Centaur Media. Public Private Finance. <http://www.publicprivatefinance.com>.

Institute for Public-Private Partnerships, Inc. <http://www.ip3.org>.

Irish Government Public Private Partnership Website. <http://www.ppp.gov.ie>.

Ministry of Finance. Public Private Partnership. Government of Singapore. <http://www.mof.gov.sg/policies/ppp.html>.

PPP Bulletin. <http://www.pppbulletin.com>.

The Government of France PPP Website (in French). <http://www.ppp.minefi.gouv.fr/>.

The National Council for Public-Private Partnerships. <http://www.ncppp.org>.

UNISON. Private Finance Initiative (PFI). <http://www.unison.org.uk/pfi/>.

Wikipedia. Private Finance Initiative. Wikimedia Foundation, Inc. http://en.wikipedia.org/wiki/Private_Finance_Initiative.

Источники по разработке заявок на финансирование

Craven, Jayne. 2006. *Basic Tips for Fund-raising for Small NGOs in Developing Countries*. http://www.wougnet.org/Links/docs/Basic_NGO_funding_final-JCravens.pdf.

Eldis. Working with donors: Latest Additions. Institute of Development Studies. <http://www.eldis.org/index.cfm?objectid=235440C9-DA51-65AF-A977B0B32DA841B3&id=1&pageNo=2>.

Foundation Center. Proposal Writing Short Course. <http://foundationcenter.org/getstarted/tutorials/shortcourse/index.html>.

The World Bank. Online Resources on Business Planning and Proposal Writing. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/OPPORTUNITIES/GRANTS/DEVMARKETPLACE/0,,contentMDK:20410598~pagePK:180691~piPK:174492~theSitePK:205098,00.html>.

United Nations. Grant proposal writing guidelines. <http://www.un.org/depts/dhl/sflib/libmgnt/grantproposals.htm>.

Глоссарий

Соглашение по основным телекоммуникациям (АВТ)	Соглашение требует, чтобы каждый участник гарантировал, что все поставщики услуг, стремящиеся использовать в своих интересах запланированные обязательства, были бы доступны, и использовали общественные базовые телекоммуникации, и сети и услуги, на разумной и справедливой основе.
Лучший подбор источников	При данном подборе источников правительство предоставляет предложения по оказанию услуг и побуждает рынок найти наиболее экономически эффективное решение, в то же время обеспечивая и/или превышая спецификации, требуемые от услуги или продукции, к которой стремились. Выбор поставщика услуг основан на лучшем соотношении цены и качества технического предложения.
Строительство-владение-эксплуатация (СВЭ)	Договорное соглашение, в котором инвестор частного сектора обеспечивает активы общественного обслуживания и заключает контракты на необходимые сооружения и последующее оперирование активами. У частного инвестора есть право собственности на активы в течение его жизни. Инвестору разрешают взимать платежи, арендную плату или плату за обслуживание, посредством которых инвестиционные и эксплуатационные расходы могут быть восстановлены. Право собственности, хотя и считается неограниченным, на практике может иметь пределы, потому что у договорного соглашения обычно есть конечный срок. Кроме того, для того, чтобы контракт остался действительным, инвестор должен вести дела в соответствии с параметрами работы, изложенными в договорном соглашении или управляющим. Жизнь активов может также наложить «естественное» ограничение контракта.
Строительство-владение-эксплуатация-передача (СВЭП)	Форма финансирования проекта, где частное юридическое лицо получает договор от частного или общественного сектора, на финансирование, проектирование, строительство и управление оборудованием в течение установленного периода, часто это происходит в течение 20 или 30 лет. После завершения договора собственность возвращается юридическому лицу, которое ее предоставило. Во время договора проектной стороне разрешается определять расходы для пользователей оборудования, соответствующие сборы, платежи, арендную плату и затраты, заявленные в контракте договора. Это позволяет проектной стороне возратить его вложения и расходы на работу и обслуживание проекта. Из-за долгосрочной природы договоров, платежи обычно повышаются во время действия договора. Степень повышения часто связана с сочетанием внутренних и внешних переменных, позволяющим стороне достигнуть удовлетворительного внутреннего уровня доходности за ее вложения.
Строительство-эксплуатация-передача (СЭП)	Подобно СВЭП, СЭП возвращается к общественному обслуживанию после установленного срока работы, проводимой частным сектором.
Аутсорсинг бизнес-процесса (ВРО)	Наем третьей стороны или поставщика услуг, для выполнения функций, считающихся «непрофильными» относительно первичной бизнес-стратегии, таких как финансовые и административные процессы, функции человеческих ресурсов, информационный центр и службы по работе с клиентами, бухгалтерский учет и платежная ведомость. Аутсорсинг бизнес-процесса отличен от аутсорсинга ИТ, который сосредотачивается на том, чтобы нанимать третью сторону или поставщика услуг для выполнения деятельности, относящейся к ИТ, такой как управление и разработка приложений, работа информационного центра или проверка и гарантия качества.

Система управления содержанием (CMS)	Компьютерные приложения обычно создают, редактируют, управляют, исследуют и издают различные виды цифровых СМИ и электронного текста.
Управление отношениями с потребителями (CRM)	Термин относится к процессам, включающим программное обеспечение, осуществляющихся компанией для регулирования отношений с клиентами.
Проектирование-Строительство (ПС)	По этой модели, правительство заключает контракт с частным партнером для проектирования и построения оборудования в соответствии с требованиями, установленными правительством. После того, как оборудование завершено, правительство принимает ответственность за его работу и обслуживание. Этот метод снабжения также упоминается как строительство-передача.
Управление информационными ресурсами предприятия (ЕСМ)	Стратегии, методы и инструменты обычно собирают, управляют, хранят, защищают и доставляют содержимое и документы, связанные с организационными процессами. Инструменты ЕСМ и стратегии предусматривают управление неструктурированной информацией организации, везде, где та информация существует.
Расширенная рамочная структура управления (EMF)	Всесторонняя модель для управления проектами в области ИТ в правительстве.
Владение ценными бумагами	Интерес в объединении.
Планирование ресурсов предприятия (ERP)	Информационная система всего предприятия, разработанная, чтобы координировать все ресурсы, информацию и действия, должна была закончить бизнес-процессы, такие как выполнение заказа или составление счетов. Система ERP поддерживает большую часть деловой системы, которая обслуживает в единой базе данных данные, необходимые для множества деловых функций, таких как производство, управление целями поставок, финансы, проекты, человеческие ресурсы и управление отношениями с клиентами.
Прямые иностранные инвестиции (ПИИ)	Инвестиции, вложенные для достижения устойчивого интереса к предприятиям, действующим за пределами экономики инвестора. Иностранное юридическое лицо или группа связанных юридических лиц, которая делает инвестиции, называют «прямым инвестором». Некорпоративное или объединенное предприятие — ветвь или филиал, соответственно, в которые были сделаны прямые инвестиции, — упоминаются как «предприятия прямых инвестиций».
Диаграмма Ганта	Это гистограмма, которая иллюстрирует проектный график. Диаграммы Ганта показывают даты начала и конца конечных элементов и итоговых элементов, которые включают работы по декомпозиции элементов проекта. Некоторые диаграммы Ганта также показывают зависимость (то есть сеть предшествований) отношений между действиями.
Генеральное соглашение по таможенным тарифам и торговле (ГАТТ)	Соглашение ВТО, которое вступило в силу в январе 1995 года в результате Уругвайского раунда переговоров. Соглашение было создано, чтобы расширить многостороннюю систему торговли до сектора обслуживания, таким же образом Генеральное соглашение по тарифам и торговле обеспечивает такую систему для торговли товарами. Все члены ВТО - подписавшие ГАТТ. Основной принцип ВТО самой привилегированной нации относится также к ГАТТ. Однако, на момент вступления Участники могут ввести временное освобождение от этого правила.

Парниковые газы (GHG)	Атмосферные газы, которые поглощают и выделяют излучения в пределах теплового инфракрасного диапазона и вызывают парниковый эффект.
Международные финансовые учреждения (МФУ)	Финансовые учреждения, которые были учреждены (или лицензированы) больше чем одной страной, и, следовательно, являются субъектами международного права. Их владельцами или акционерами, как правило, являются национальные правительства, хотя другие международные институты и организации иногда представлены как акционеры. Самые известные международные финансовые учреждения – это создания составных наций, хотя некоторые двусторонние финансовые учреждения (созданные двумя странами) существуют и технически являются МФУ. Многие из них – это многосторонние банки развития.
Независимые электростанции (генерирующие) (НЭС)	Электростанции, которые не являются частью централизованной сетки электричества.
Интеллектуальная собственность (ИС)	Продукты умственной деятельности, включают изобретения, литературные и художественные работы, символы, названия, изображения и дизайны, используемые в торговле.
Права на интеллектуальную собственность (ПИС)	Права создателей интеллектуальной собственности на их творения.
Частная финансовая инициатива (ЧФИ)	Обеспечивает способ осуществления главных капиталовложений, без непосредственного обращения за помощью к общественным средствам. Частные консорциумы, обычно вовлекая большие строительные фирмы, заключают контракт на проектирование, строительство, и в некоторых случаях управление новыми проектами. Контракты обычно длятся 30 лет, в течение которых здание арендуется органом государственной власти.
Государственно-частный диалог (ГЧД)	Партнерство между правительствами и бизнесом, но с отличной от обычного общественно-частного товарищества целью. Их цель состоит в том, чтобы достигнуть развития частного сектора через осуществимые экономические реформы.
Государственно-частное партнерство (ГЧП)	Совместное предприятие между общественным и частным секторами, основано на опыте каждого партнера, это лучше всего удовлетворяет ясно определенные общественные потребности через соответствующее распределение ресурсов, рисков и наград.
Стратегия по сокращению бедности (ССБ)	Обрисовывает в общих чертах макроэкономическую, структурную и социальную политику страны и программы по трехлетнему или более длинному горизонту, чтобы продвинуть всеобъемлющий рост и уменьшить бедность, так же как связанные внешние потребности финансирования и основные источники финансирования. Подготовленный государствами-членами через процесс participatory, вовлекающий внутренние заинтересованные лица, так же как внешних партнеров развития, включая Всемирный банк и Международный валютный фонд, и обновленный каждые три года с ежегодными докладами о достигнутых результатах.
Управление, ориентированное на результаты (УОР)	Всесторонний подход жизненного цикла к управлению, которое объединяет бизнес-стратегию, людей, процессы и меры, чтобы улучшить принятие решения и проводить изменения. Подход сосредотачивается на том, чтобы получать правильный проект в раннем процессе, осуществляя измерения выполнений, учась и изменяясь, и отчитываясь относительно выполнения работы.

Программа по устойчивому развитию сетевой среды (ПУРСС)	Каталитическая инициатива, дающая импульс налаживанию связей в развивающихся странах и помощи людям в обмене информацией и опытом, относящемуся к устойчивому развитию в целях улучшения жизни. Начата в 12 экспериментальных странах в 1992 как результат мировой встречи на высшем уровне, Программа сотрудничества по устойчивому развитию (SDNP) предложила помощь в установлении соединения к национальным сетям и Интернету, сборе контента и пользовательском обучении в 39 развивающихся странах и 36 маленьких островных развивающихся государствах. SDNP больше не является эксплуатационным.
Малые и средние предприятия (МСП)	Компании, общая численность или товарооборот которых падают ниже определенных пределов. Чтобы стандартизировать это понятие, Европейский союз категоризирует компании с численностью меньше чем 50 служащими как «маленькие», и с численностью меньше чем 250 как «средние». В США бизнес называется малым при условии меньше чем 100 служащих, в то время как бизнес среднего размера часто называется так, если служащих меньше чем 500. Малые и средние предприятия (МСП) также известны как малый и средний бизнес.
Государственный инвестиционный фонд (ГИФ)	Принадлежащий государству инвестиционный фонд состоит из финансовых активов, таких как ценные бумаги, облигации, собственность, драгоценные металлы или другие финансовые инструменты. ГИФы получили международную известность, вкладывая капитал в несколько финансовых фирм Уолл Стрит, включая Citigroup, Morgan Stanley и Merrill Lynch. Эти фирмы нуждались в наличном вливании из-за потерь, следующих из субстандартного ипотечного кризиса. Некоторые ГИФы держатся исключительно центральными банками, которые накапливают средства в ходе их управления национальной банковской системой. Этот тип фонда имеет обычно главную экономическую и финансовую важность. Другие ГИФы - просто государственные сбережения, вложенные различными юридическими лицами в целях инвестиционного возвращения и у которого, возможно, нет существенной роли в финансовом управлении.
Транснациональные корпорации (ТНК)	Корпорация или предприятие, которое управляет производством или поставляет услуги в больше чем одной стране. Также известна как транснациональная корпорация.
Фонд обеспечения универсального доступа (ФОУД)	ФОУД получают финансирование из различных источников и обеспечивают целевые субсидии, чтобы поощрить условия телекоммуникационных услуг частными операторами в нерентабельных регионах.
Спектральное уплотнение с разделением по длине волны (WDM)	В оптоволоконных коммуникациях технология, которая уплотняет многократные оптические несущие сигналы на единственном оптическом волокне при использовании различных длин волны (цвета) лазерного света для того, чтобы нести различные сигналы. Это предусматривает увеличение потенциала в дополнение к предоставлению возможности двунаправленной коммуникации по одной стороне волокна.

Заметки для инструктора

Как было отмечено в разделе, озаглавленном как «О серии учебных модулей», данный и другие модули серии призваны для того, чтобы представлять ценность для различных слушателей в разнообразных и изменяющихся национальных условиях. Эти модули разработаны таким образом, чтобы быть представленными полностью или по частям, в различных режимах – как в режиме реального времени, так и автономно. Модуль может изучаться отдельными учащимися и группами учащихся в учебных заведениях, а также в рамках государственных учреждений. Уровень участников и продолжительность учебных занятий будет определять объем детализации представления информации.

Данные заметки предлагают вниманию инструкторов некоторые идеи и предложения по более эффективному представлению информации модуля.

Дальнейшие указания по учебным подходам и стратегиям представлены в справочнике по разработке учебных программ, разработанного в качестве сопутствующего материала для Академии ИКТ для лидеров государственного управления. Руководство доступно по адресу: <http://www.unapcict.org/academy>

Структурирование учебных занятий

Для 90-минутных занятий

Дать общее представление о важности финансирования проектов в области ИКТР, различных формах финансирования и вопросах, затрагивающих финансирование для ИКТР. К ним относятся факторы, влияющие на распространение ИКТ, развитие мировой экономики и спрос на государственные услуги и инфраструктуру (см. Раздел 1).

Для 3-часового занятия

После предоставления краткого обзора механизмов финансирования проектов в области ИКТР (Раздел 1), необходимо сосредоточить внимание на ГЧП в качестве подхода финансирования проектов в области ИКТР. Опишите преимущества данного подхода и рассмотрите ключевые факторы. Обсудите виды ГЧП (см. Разделы 2-3).

Для целого дня (длительность занятий – 6 часов)

Занятие продолжительностью один день предоставляет возможность обсудить более подробно актуальность ГЧП для проектов в области ИКТ и электронного правительства, включая преимущества, проблемы и вопросы для беспокойства. Можно также включить тематические исследования ГЧП в области электронного правительства (см. Раздел 4).

Для двухдневных занятий

Двухдневное занятие предусматривает время для обсуждения рисков, связанных с ГЧП для электронного правительства, и каким образом они могут быть устранены или смягчены (Раздел 4). Участники также должны иметь возможность не только проанализировать тематические исследования ГЧП в области электронного правительства, предоставленные в модуле, но также и изучить возможности для ГЧП в проектах в области электронного правительства в своей собственной юрисдикции.

Для трехдневных занятий

Первые два дня должны охватить вопросы, вышеперечисленные для двухдневного занятия. На третий день могут быть кратко рассмотрены источники финансирования, помимо ГЧП (см. Раздел 6), либо до, либо после практической сессии по подготовке наброска заявки на финансирование для проекта в области электронного правительства (см. Раздел 7). Достаточно времени должно быть выделено для последнего, одного из ключевых моментов обучения.

Об авторе

Ричард Лабель является независимым консультантом, проживающим в Канаде. У него почти 30-летний опыт в укреплении организационной структуры и управления информацией и знаниями в развивающихся странах. С 1992 года он предпринял миссии в более чем 60 развивающихся стран от имени ПРООН и других организаций, работающих в сфере международного развития. В своей консалтинговой практике он консультировал правительства, международные агентства, занимающиеся вопросами развития, и других участников процесса развития по использованию соответствующих ИКТ и методов управления для достижения целей национального развития. В настоящее время его основное внимание уделяется вопросам управления, модернизации и реформе государственного управления. Он провел оценку возможности подключения к Интернет и потенциал ИКТ в различных странах. Также он участвовал в разработке стратегий и планов действий в области ИКТ в странах Азии и Африки, в том числе в Азербайджане, Ботсване, Джибути, Габоне, Мавритании, Монголии, Руанде, Тринидад и Тобаго, и Узбекистане.

Благодарности

Автор желает выразить признательность за использование предоставленных информации и материалов в процессе работы над организацией государственно-частного партнерства (ГЧП) в проекте по внедрению электронного правительства в Монголии в 2007 году для правительства Монголии по гранту Всемирного Банка:

- Рахзэбу Чодури, компании «Atos Consulting» из Лондона, за предоставление права использования материалов по ГЧП, заключению контрактов и прочим вопросам
- Кену Чиа, директору и главе IT/Communications Practice Group, Baker & McKenzie. Wong & Leow, Сингапур

Также отдельное спасибо Джо Фагану за предоставление ценной информации о его опыте участия в разработке системы электронных закупок Megx, которая сейчас используется правительством Канады, и за информацию о работе, проведенной на Филиппинах при разработке системы электронных закупок PhilGEPS.

АТУЦ ИКТР

Азиатско-Тихоокеанский учебный центр информационных и коммуникационных технологий для развития при ООН является вспомогательным органом Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Целью АТУЦ ИКТР является активизация усилий стран-членов ЭСКАТО по использованию ИКТ в их социально-экономическом развитии на основе создания человеческого и институционального потенциала. Работа АТУЦ ИКТР сосредоточена на трех основных компонентах:

1. Обучение. Для повышения знаний и навыков в области ИКТ разработчиков политики и ИКТ-специалистов, а также укрепление потенциала инструкторов и учебных заведений в области ИКТ;
2. Исследование. Для проведения аналитических исследований, связанных с развитием человеческих ресурсов в области ИКТ;
3. Консультации. Для оказания консультационных услуг по программам развития человеческих ресурсов для членов и ассоциированных членов ЭСКАТО.

АТУЦ ИКТР находится в г. Инчон, Республика Корея.

<http://www.unapcict.org>

ЭСКАТО

ЭСКАТО является региональным подразделением Организации Объединенных Наций и выступает в качестве главного центра ООН экономического и социального развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Ее задача заключается в укреплении сотрудничества между ее 53 членами и 9 ассоциированными членами. ЭСКАТО обеспечивает стратегическую связь между глобальными и программами и проблемами на национальном уровне. Она оказывает поддержку правительствам стран региона в деле укрепления региональных позиций и защищает региональные подходы в решении уникальных социально-экономических проблем в условиях глобализации в мире. ЭСКАТО находится в Бангкоке, Таиланд.

<http://www.unescap.org>

Серия модулей Академии ИКТ для лидеров государственного управления

<http://www.unapcict.org/academy>

Академия представляет собой всеобъемлющую учебную программу в области ИКТР, состоящую из восьми модулей, основная цель которых оснастить разработчиков политики необходимыми знаниями и навыками по использованию в полной мере возможностями ИКТ для достижения целей национального развития и преодоления «цифрового разрыва».

Модуль 1 – Взаимосвязь между ИКТ и полноценным развитием

Освещаются ключевые вопросы и решения от этапов создания политики до реализации в области использования ИКТ для достижения Целей развития тысячелетия.

Модуль 2 – Политика, процессы и управление ИКТ в целях развития

Основное внимание уделяется вопросам создания политики и управления ИКТР, а также предлагается важная информация об аспектах национальной политики, стратегий и рамочных структур, способствующих ИКТР.

Модуль 3 – Применение электронного правительства

Изучаются концепции электронного правительства, принципы и виды приложений. Здесь также рассматриваются вопросы построения систем электронного правительства и определения соображений процесса проектирования.

Модуль 4 – Тенденции развития ИКТ

Содержится анализ современных тенденций в области ИКТ и будущих направлений развития. Здесь также рассматриваются основные технические и политические соображения при принятии решений в области ИКТР.

Модуль 5 – Управление использованием Интернета

Рассматривается дальнейшее развитие международной политики и процедур, которые регулируют использование и эксплуатацию сети Интернет.

Модуль 6 – Обеспечение информационно-сетевой безопасности и неприкосновенности частной жизни

Рассматриваются вопросы и тенденции в области информационной безопасности, а также процесс разработки стратегии по обеспечению информационной безопасности.

Модуль 7 – Управление проектами в области ИКТ в теории и на практике

Представляются концепции управления проектами, имеющими отношение к проектам в области ИКТР, в том числе широко используемые методы, процессы и порядки в области управления проектами.

Модуль 8 – Варианты финансирования ИКТ в целях развития

Изучаются варианты финансирования проектов в области ИКТР и электронного правительства. Освещается государственно-частное партнерство, как особо полезного варианта финансирования в развивающихся странах.

В настоящее время данные модули дополнены местными тематическими исследованиями национальными партнерами Академии для обеспечения значимости модулей и удовлетворения потребностей разработчиков политики в разных странах. Эти модули также переведены на разные языки. Кроме того, данные модули будут регулярно обновляться в целях обеспечения их актуальности для разработчиков политики, а также для разработки новых модулей, направленных на ИКТР 21-го века.

Виртуальная академия АТУЦ ИКТР (AVA – <http://ava.unapcict.org>)

- Интернет-платформа дистанционного обучения для *Академии*.
- Разработана для обеспечения доступности в режиме онлайн всех модулей Академии, включая виртуальные лекции, презентации и тематические исследования.
- Предоставляет возможность обучающимся лицам изучать материалы по своему усмотрению.

Электронный центр ИКТР для совместной работы (e-Co Hub – <http://www.unapcict.org/ecohub>)

- Ресурсный и сетевой портал для обмена знаниями в области ИКТР.
- Предоставляет удобный доступ к содержанию модулей.
- Пользователи могут участвовать в дискуссиях в режиме онлайн и стать частью Интернет-сообщества практиков e-Co Hub, которая служит для обмена опытом и расширения базы знаний в области ИКТР.

Чтобы в полной мере воспользоваться услугами, предоставляемыми AVA и e-Co Hub, зарегистрируйтесь по следующему адресу: http://www.unapcict.org/join_form

Серия модулей Академии ИКТ для лидеров государственного управления

Ричард Лабель

Модуль 8: Варианты финансирования ИКТ в целях развития

Перевод с английского
под редакцией А.С. Бакенова

Бумага офсетная. Гарнитура Arial
13,45 печ. л. Тираж: 200 экз.

Верстка осуществлена М. Усубалиевой

Дизайн и разметка: Scandinavian Publishing Co., Ltd and studio triangle

Отпечатано в Национальном центре информационных технологий Кыргызской Республики и ОсОО ИК «Zest-Asia»