

Государственно-частное партнерство в ИКТ Молдовы

В статье рассматриваются актуальные проблемы развития государственно-частного партнерства (ГЧП) на примере ИКТ — ведущего сектора экономики Молдовы, которое является необходимым инструментом государственного регулирования макроэкономических пропорций. Анализируются барьеры, тормозящие и ограничивающие развитие государственно-частного партнерства. Предложены основные направления повышения эффективности взаимодействия государства и частного в стране.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, сектор ИКТ, рынок ИКТ, проекты ГЧП, проблемы ГЧП.

Общеизвестно, что внедрение ИКТ ускоряет процессы становления инновационной экономики, включающей в качестве важнейшей составной части «цифровую» экономику. Определяющими характеристиками уровня развития информационного общества становятся новые информационные ресурсы и технологии электронного правительства, электронного образования, здравоохранения, правосудия, науки и культуры, электронной коммерции, биометрические, другие технологии информатизации, оказываемые на их основе услуги в электронной форме.

Основными факторами, способствующими развитию государственно-частного партнерства в развитых странах в секторе ИКТ являются: стабильная государственная экономическая политика, направленная на поощрение частной инициативы, в том числе применение мер поддержки ГЧП: субвенций, механизмов переуступки требований; низкие политические и социальные риски; эффективное использование законодательства.

Партнерство в ИКТ дает государству усиление инновационной составляющей в темпах роста национальной экономики; бизнесу — создание новых производственных цепочек, освоение новых рынков, рост доходов; потребителю — комфортную и коммуникационную среду. Создание полноценного информационного общества, возможно только в единстве государства и бизнеса.

В мире ГЧП используется как механизм реализации масштабных инфраструктурных проектов, который стимулирует развитие целых отраслей, прежде всего, ведущих. В Молдове такой отраслью является сектор ИКТ¹ — один из самых быстроразвивающихся.

¹ Сектор ИКТ в соответствии с определением ОЭСР-2007, условно разделен на четыре отрасли: технология информации (ТИ), электронные коммуникации (ЕК), производство оборудования ИКТ и торговля оборудованием ИКТ. ИТ-сектор состоит из трех основных составных частей: программное обеспечение, аппаратное обеспечение и ИТ-услуги.



Н. П. Перчинская,
к. э. н., ведущий научный сотрудник
Национальный институт экономических
исследований при Академии наук Молдовы
(НИЭИ АНМ)
e-mail: natperch@yahoo.com

Отрасль ИТ занимает около 10% ВВП. В структуре ВВП из 10% ИТ-рынка около 8% приходится на телекоммуникации и связь (в то время как в развитых странах этот показатель составляет до 3%). А доля той части ИТ-индустрии, где наибольшая добавленная стоимость — производство софта или электронных компонентов, — составляет всего 2%.

В отрасли ИКТ наблюдается не только высокий уровень оплаты труда зарплаты, но и большая текучесть кадров (много высококвалифицированных программистов ежегодно уезжает за рубеж). Фактически молдавские компании становятся трамплином, с помощью которого молодые люди мигрируют из нашей страны.

В Молдове ИТ-отрасль может развиваться между двумя полюсами — либо в объеме, который необходим и достаточен для функционирования других отраслей экономики, а также базовых потребностей отрасли и государства, либо как одна из основных отраслей, занимая от 20 до 30% объема ВВП. Все зависит от позиции государства в ГЧП.

Если рассматривать ИКТ с точки зрения обеспечения потребностей общества и государства в информационных технологиях, то в стране сложилась положительная ситуация: жители имеют качественный доступ к Интернету, на рынке доступен любой софт и любое оборудование.

По многим показателям развития ИТ Республика Молдова занимает хорошие позиции в мировом рейтинге ИТ. В общих приоритетах развития экономики страны, повышенное внимание уделяется использованию новых информационных технологий и услуг электронных коммуникаций.

Развитие сектора ИКТ является приоритетным для обеспечения устойчивого экономического развития. Сектор ИКТ рассматривается как катализатор роста мировой экономики посредством инвестиций и создания рабочих мест. Информационно-коммуникационные технологии являются одним

из важнейших факторов ускорения социально-экономического развития².

Технологическому развитию и модернизации IT-отрасли в республике способствовали такие факторы как:

- принятие целевых программ, которые дали новый толчок спросу на высокотехнологичную продукцию;
- создание благоприятных экономических условий для отраслевых компаний, реализация «прорывных» проектов в сфере внедрения и развития ИКТ на основе государственно-частного партнерства/ Рынок ИКТ в Молдове развивается высокими темпами как за счет разработки и внедрения новых сервисов, так и тиражирования новых технологических и технических решений. В стране функционирует хорошо развитая инфраструктура ИКТ, которая создает условия не только для инноваций, но и для оказания различных видов услуг, как в государственном, так и в частном секторе. Она включает следующие виды услуг «электронное правительство», компьютеризованные транспортные сети, энергосберегающие услуги, снижение расходов на медицинское обслуживание, экологизация применения ИКТ, интерактивное обучение и «облачная» обработка данных.

Значительную роль в данной сфере играют целевые и государственные программы и проекты, которые реализуются для осуществления Стратегии развития сектора информационных и коммуникационных технологий на период 2011–2014 гг., Стратегии развития информационного общества³ в Молдове и Государственной программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)». В данных документах обозначены направления деятельности, конкретные задачи, на выполнение которых будут направлены работы, показатели мониторинга и оценки развития сектора ИКТ, а также условия и механизмы достижения поставленных целей на среднесрочный период:

- увеличение конкурентоспособности местных компаний ИКТ;
- повышение инвестиционной привлекательности сектора ИКТ;
- поощрение использования продуктов и услуг ИКТ;

² Еще в 2009 г. эксперты Всемирного банка (Отчет ICT for Development, 2009) в результате экономического анализа 120 стран, установили прямую связь между развитием электронных коммуникаций и экономическим ростом. Так, увеличение на 10% доли проникновения широкополосного доступа в Интернет приводит к увеличению 1,3% ВВП, то же самое увеличение доли проникновения Интернета приводит к увеличению в 1,1% ВВП, мобильной телефонной связи — 0,8%, фиксированной телефонной связи — 0,7%. За последнее десятилетие до 50 % прироста ВВП в развитых странах осуществляется за счет ИКТ.

³ Стратегия соответствует Программе деятельности Правительства на 2011–2014 гг. «Европейская интеграция: свобода, демократия, благосостояние», Национальной стратегии развития на 2008–2011 гг. и ориентирована на приоритеты Европейской инициативы 2010 («European Information Society for growth and employment – i2010») и цели Пакта стабильности «eSEE» (Stability Pact – Electronic South Eastern Europe Initiative Agenda + for the Development of Information Society in South Eastern Europe 2007–2012»).

- эффективность использования механизмов регулирования на рынке услуг электронных коммуникаций;
- гармонизация нормативно-правовой и законодательной базы с нормативно-правовой базой ЕС, обновленной в 2009 г. (Директивы 2009/140/ЕС и 2009/136/ЕС);
- эффективность государственно-частного партнерства в секторе ИКТ;
- создание условий для развития широкополосного доступа и внедрения цифрового телевидения;
- поощрение использования легального программного обеспечения;
- обеспечение обновления квалификации по специальностям ИКТ на национальном уровне;
- разработка, утверждение и осуществление Национальной программы по внедрению универсальной услуги;
- внедрение портативности (переносимости) телефонных номеров;
- стимулирование спроса на товары и услуги ИКТ со стороны государства.

В Стратегии развития сектора информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) на 2011–2014 гг. (в Плате действий по реализации Стратегии развития сектора информационных и коммуникационных технологий) серьезный акцент был сделан на повышение эффективности государственно-частного партнерства в секторе ИКТ:

- изучение международного опыта по определению и применению эффективных моделей государственно-частного партнерства;
- проведение исследования по анализу законодательства РМ относительно барьеров, препятствующих продвижению ГЧП;
- разработке предложений по изменению законодательства, внедрению эффективной модели государственно-частного партнерства.

В Молдове сформирован определенный научно-технический потенциал в области телекоммуникаций и информационных коммуникационных технологий: функционируют университеты (Молдавский государственный университет, Технический университет Молдовы, Университет Академии наук, Молдавская экономическая академия и др.). Данные структуры занимаются подготовкой специалистов в этой сфере, однако следует отметить, что качество выпускников местных университетов пока невысокое. Поэтому молдавские компании вынуждены самостоятельно готовить их для реальной работы. В различные государственные и негосударственные программы развития ИКТ включены научно-исследовательские институты, производители оборудования, частные компании и операторы связи. Программы, реализуемые в различных странах, решают примерно одинаковые задачи: развитие широкополосной связи, e-правительства, e-образования, e-здравоохранения, e-торговли и т. д.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий в республике оказывает положительное влияние на всю экономику страны по следующим направлениям:

- Видоизменяет характер деятельности государства и его структур: делает работу органов исполнительной власти более динамичной и гибкой, интерактивной.
- Обеспечивает прозрачность в работе органов исполнительной власти, предоставляет гражданам возможность участвовать в подготовке политико-управленческих решений, иметь доступ к правительственной информации, позволит решать их насущные проблемы, защищать права.
- Делает государственные структуры более открытыми, прозрачными и эффективными. То есть устраняет секретность в деятельности администрации и закладывает основу «административной прозрачности». Ликвидируется внутренняя и внешняя «закрытость» исполнительной власти: изменяется не только организационная структура органов власти, но и характер отношений между ними.
- На государственном уровне расширяется диапазон обрабатываемой органами государственной власти информации, растут потенциал и децентрализация компьютерных систем, качественно улучшается информационное обеспечение и др.
- Значительно повышается и технический уровень республики: создаются единые банки данных, компьютеризируется документооборот, технологизируется административная деятельность, что позволяет унифицировать отдельные узлы регуляционного механизма.
- Открывают доступ к огромному объему информации; предоставляют возможность быстрой передачи и получения информации; позволяют дистанционно пользоваться источниками оперативной информации, услугами крупнейших библиотек, баз и банков данных.

Рынок информационных технологий в Молдове за последние 10 лет изменился кардинально и перешел в стадию зрелости. Объем рынка вырос в десятки раз, значительно выросли зарплаты, увеличилось количество отраслей, где применяются информационные технологии. В стране значительно легче внедрять неосвоенные ИТ-идеи/

Однако следует отметить, что в развитии отрасли ИТ наше государство играет пока сдержанную роль. Оно является крупным заказчиком, но взаимодействовать с ним сложно, поскольку необходимо выполнять определенные требования, регламенты, жесткие условия по стоимости тендерного продукта или товара, сроки и правила написания тендерной документации. Для ИТ-отрасли республики предоставлены большие льготы, в частности, по налогообложению компаний, которые производят программные продукты. Однако данная сфера пока не является приоритетом государства, несмотря на то, что развитие сектора выгодно бизнесу, рынку, государству.

В республике наряду с ИТ существуют около 10 конкурентоспособных направлений в разных секторах экономики. Любые информационные и технологические системы запускаются очень медленно, поскольку внедрение автоматизированных систем требует комплексного, поэтапного и осторожного подхода с учетом возможных потерь и приоритетов. Примером может

служить Польша, где система сдачи налоговой отчетности в электронном виде осуществлялась поэтапно в течение пяти лет.

В международной практике тендерные механизмы позволяют оценить соотношение «сроки–цена–качество». Баллы даются за качество персонала, качество технического оснащения, за уровень компании. Данный подход позволяет выбрать оптимальный вариант решения задачи для компании. То есть международные компании проводят тендеры по балльной системе, а не по минимальной цене, как это часто делается в нашей республике, что является отрицательным моментом (отсутствует комплексная оценка).

Что касается финансирования, то степень государственного финансирования в партнерствах в Молдове обратно пропорциональна покупательной способности потенциальных пользователей инфраструктуры и услуг. Это, объясняет схожесть в финансировании проектов ГЧП в странах Центральной, Восточной Европы и Молдовы, которые требуют относительно высокого процента государственного финансирования.

При внедрении ИКТ возможно получение от органа исполнительной власти гражданами несколько типов информации:

- об услугах, предоставляемых гражданам исполнительной структурой;
- о возможностях участия в принятии решений;
- о делопроизводстве и методах работы государственных институтов;
- справочную информация.

Практика внедрения информационно-коммуникационных технологий в Молдове свидетельствует об изменении деятельности административной власти в двух направлениях: Во-первых, технологически облегчаются связи между государством и гражданами, возвращаются государству его законные функции, которые способствуют акцентированию внимания на первостепенных проблемах граждан. Во-вторых, позволяют более взвешенно перейти от регламентации к регулированию, создать новый регулирующий механизм: государство более эффективно и в то же время демократично выполнять свои функции. Современные компьютерные программы позволяют объединить ранее изолированные функции: делопроизводство, информирование, консультирование граждан.

Функционирующие в Молдове проекты ГЧП

В Республике Молдове на сегодняшний день основными проектами в формате государственно-частного партнерства являются следующие:

- Концессионный проект SE «Международный аэропорт Кишинэу» (инициированный Агентством публичной собственности).
- Два проекта «список государственных активов и перечень работ и услуг национальных общественных интересов предложил государственно-частного партнерства» (Министерство экономики совместно с Агентством публичной собственности), Он позволит установить области и государственных инфраструктурных проектов, представляющих национальный интерес.

- Положение о стандартных процедурах и условий для выбора частного партнера.
- Проекты для предоставления диализа, радиации (Министерство здравоохранения).
- Проекты для ремонта домов Государственного университета Молдовы (Министерство образования).

Целью концессии в данных проектах является развитие качества услуг, обеспечение экономической эффективности и соблюдение высоких стандартов безопасности и надежности. Некоторые проекты уже находятся в стадии функционирования, однако пока они не имеют эффективной отдачи (например первый ГЧП в Молдове в медицинской сфере. Компания Global Biomarketing Group-Moldova, занимающаяся поставками медицинской техники, совместно с районной больницей Оргеева, открыла в этом населенном пункте диагностический центр EUROCLINIC. В процессе реализации проекта выигравшая тендер компания столкнулась с многочисленными трудностями: бытовыми, дополнительными расходами (которые не предусматривал их бизнес-план), долгим периодом окупаемости инвестиций, а также конкуренцией со стороны других медицинских учреждений.

Что касается сектора ИКТ, то здесь имеются несколько крупных проектов в области телекоммуникаций, ориентированные на поддержку отечественных предпринимателей. Данные проекты представляют собой примеры государственно-частного партнерства в ИКТ национального значения, однако со стороны государства отсутствует пока инициатива в их функционировании.

Без положительного вмешательства государства молдавские софтверные компании (несмотря на хорошую систему образования, институты развития, налоговые льготы, гранты от фондов) будут существовать только на дальней периферии технологических рынков и продуктов. Они не смогут самостоятельно осуществить представленные на рис. 1 проекты, которые требуют не только больших финансовых средств, но и желание властей внедрять инновационные элементы в систему управления. Внедрение вышеперечисленных проектов ГЧП способствовало бы быстрому продвижению Молдовы на лидирующую позицию в данной области среди стран ЕС.



Рис. 1. Проекты ГЧП в секторе ИКТ Молдовы

Проект ГЧП «Электронное правительство». На сегодняшний день в Молдове реально функционирует только проект «Электронное правительство». Цель проекта заключается в увеличении доступности и повышении качества спектра государственных услуг, которые предоставляются гражданам (в том числе представителям диаспоры) и бизнесу путем использования инноваций и лучшего управления, благодаря информационным технологиям и связи в государственном секторе. Данный проект направлен на создание эффективной системы взаимодействия между органами государственной власти, гражданами и бизнесом посредством государственных услуг, предоставляемых в электронном виде. Проект будет способствовать продвижению повышению уровня использования гражданами информационно-коммуникационных технологий. Поскольку в настоящее время взаимодействие между правительством и гражданином и правительством и бизнесом сопровождается огромным количеством формальностей, требованием множества ненужных документов. Граждане республики выполняют лишь роль курьера между различными учреждениями. Проект по внедрению электронных услуг значительно упростит эти отношения за счет снижения роли человеческого фактора и будет способствовать борьбе с коррупцией.

Функционирование электронного правительства в Молдове организовано в Интернет-порталы (к примеру, сайт Правительства РМ — gov.md, сайт НБМ — bnm.md) — комплексные электронные средства, которые обеспечивают осуществление ряда функций правительства:

- поиск и получение информации;
- взаимодействие граждан и организаций с органами государственной власти;
- проведение органами государственной власти мероприятий для граждан и организаций;
- предоставление общественных услуг.

Сейчас выделяются три основных элемента электронного правительства:

1. Электронная демократия и участие (e-democracy and participation) предназначены для формирования общественного мнения и выработки решений через электронные средства (голосование, гражданские сети и т. д.).
2. Электронные производственные сети (electronic production network) являются формами сотрудничества между публичными, а также публичными и частными институтами через электронные средства.
3. Электронные общественные услуги (electronic public services) предназначены для предоставления услуг для получателей, частных лиц или компаний через местные, региональные или национальные порталы.

Предоставление услуг электронного правительства — это более легкий доступ и сокращение времени по сравнению с поездкой или стоянием в очереди в правительственных департаментах. Для установления тесной связи между государством и частными компаниями необходимо, чтобы в республике сектор



Рис. 2. Основные принципы, элементы и недостатки внедрения электронных проектов в Молдове

Источник: составлено автором

ИКТ функционирует в соответствии с основными принципами ГЧП (рис. 2).

Основными недостатками внедрения электронных проектов в республике (согласно интервьюированию экспертов компаний ИКТ, проведенному в 2013 г.) являются как субъективные, так и объективные факторы (рис. 2).

Проблемы, тормозящие и ограничивающие развитие ГЧП в секторе ИКТ⁴

Проведенное автором исследование по проблемам функционирования государственно-частного партнерства в форме интервьюирования с ведущими специалистами сектора ИКТ страны, позволило выделить следующие барьеры в развитии государственно-частного партнерства в Молдове.

1. Государственно-частным партнерством в ИКТ можно считать разные формы взаимодействия — от отдельных госконтрактов до системной поддержки государством отечественных компаний (путем таможенно-тарифного регулирования, преференций отечественным производителям при проведении закупок аппаратуры за счет бюджетных средств, стимулирования экспорта инновационных технологий и продукции их компаний).
2. Для ИКТ Молдовы эффективно подойдет такая концепция ГЧП: как договоренность государства и бизнеса о «правилах игры» по принципу «бизнес

⁴ Исследование проводилось методом интервьюирования ведущих специалистов ИКТ — членов Национальной ассоциацией частных компаний ИКТ на третьем ежегодном саммите — MOLDOVA ICT SUMMIT (Кишинев, 2012, 16–17 мая). Особое внимание саммита было уделено внедрению информационных технологий во все сферы жизни страны.

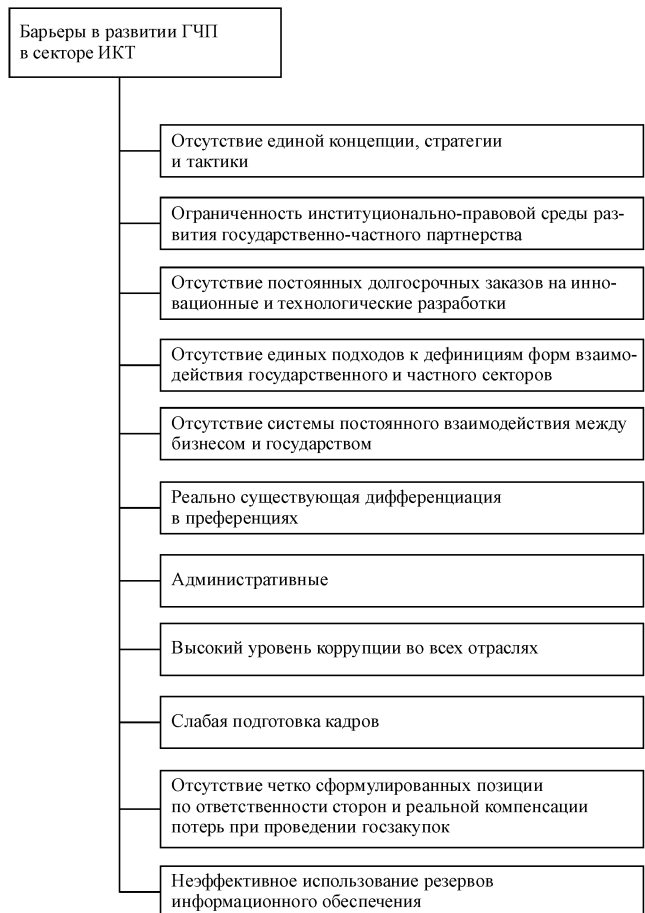


Рис. 3. Факторы (барьеры), тормозящие и ограничивающие развитие ГЧП в секторе ИКТ

Источник: составлено авторами по результатам интервьюирования

выигрывает, если выигрывает государство». Бизнесу в схемах ГЧП–ИКТ необходимо предложить льготы и преимущества (возможности для роста его доходов), в обмен на участие в развитии объектов производственной и социальной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности.

3. Роль и значение института государственно-частного партнерства в ИКТ проявляется за счет консолидации ресурсов бизнеса и государства для решения задач развития конкурентной среды данной отрасли. В Молдове государство играет исключительную роль и часто вмешивается в автономные сферы жизни общества, в том числе и в компетенцию бизнеса, при этом не всегда обосновывая свои действия законодательно.
4. Частный бизнес компаний ИКТ является серьезным участником взаимодействия с властью. Ему свойственна социальная ориентированность бизнеса, заинтересованность в решении общественных проблем. Бизнес в основном направлен как на получение прибыли, перераспределения средств государственного бюджета, правительственных фондов, так и на инвестирование или участие в глобальных проектах, имеющих большое значение для экономики страны.
5. В Молдове имеющиеся возможности информационных технологий для быстрых перемен в структуре, системах и менеджменте пока еще

не реализованы, поскольку властные структуры сопротивляются переменам, даже когда новые ИКТ предлагают повышение эффективности. Необходимо, чтобы в республике новые информационные технологии стали новыми политико-административными технологиями. Внедрение информационно-коммуникационных технологий в республике делает работу органов исполнительной власти более динамичной и гибкой, интерактивной, помогает обеспечить прозрачность деятельности правительства и госучреждений, доступ населения к публичной информации. При этом повышается качество предоставляемых услуг.

6. Государство должно активно участвовать в проектах или программах государственно-частного партнерства сектора ИКТ и осуществлять постоянный мониторинг производительности партнерства. Этот мониторинг следует проводить ежедневно, еженедельно, ежемесячно или ежеквартально по различным аспектам каждого партнерства (частота проведения должна быть зафиксирована в бизнес-план и/или договора).
7. Не способствует внедрению ГЧП в Молдове высокая коррумпированность государственного аппарата на всех уровнях власти, во всех отраслях, сферах, регионах, муниципалитетах. В секторе ИКТ она также приобрела уже системный характер и приводит к неэффективному расходованию денежных средств.
8. Развитие эффективного государственно-частного партнерства в секторе ИКТ возможно только при консолидации финансовых источников государства и частного бизнеса, бюджетных и внебюджетных источников. Для привлечения частного капитала к формированию ГЧП необходимо отработать систему стимулирования, привлечения частных инвестиций за счет налоговых, кредитных и таможенных преференций, страхования рисков и др.
9. Реализация проектов государственно-частного партнерства в секторе ИКТ республики возможна при применении следующих основных принципов:
 - открытости (прозрачная и благоприятная среда для реализации ГЧП, наличие обратной связи между участниками партнерства, публикации в СМИ);
 - доверия (отсутствие бесконечных проверок частного бизнеса со стороны органов государственной власти);
 - непрерывности (непрерывность взаимодействия государства и бизнеса в реализуемых проектах);
 - окупаемости (получение прибыли частным сектором в случае участия в ГЧП).

10. Наиболее серьезные препятствия, с которыми инициаторам конкретных проектов ГЧП в секторе ИКТ (они практически аналогичны многим стран с переходной экономикой) приходится сталкиваться на различных этапах их реализации, отмечаются, в частности, следующие:

- отсутствие централизованного государственного органа, который выступал бы в качестве координатора и диспетчера проектов ГЧП, реализуемых на региональном уровне;
- неэффективность действующей системы государственного заказа на один бюджетный год;
- отсутствие четкого разграничения приоритетов в пропорциях и взаимосвязях государственно-частного партнерства;
- отсутствие необходимых полномочий по ведению хозяйственной деятельности у государственных ведомств, выступающих в качестве одной из сторон партнерских отношений с частным бизнесом;
- несовершенство молдавского законодательства.

Список использованных источников

1. Закон № 179-XVI от 10 июля 2008 г. о частно-государственном партнерстве (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 165-166, ст. 605).
2. Постановление № 255 от 11.04.2013 г. о создании Межминистерской сети частно-государственного партнерства. Опубликовано: 19.04.2013 г. в Monitorul Oficial № 83–90 статья № 310.
3. Императивы институционализации взаимодействия бизнеса и власти. <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg>.
4. В. Варнавский. Государственно частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник ИЭ РАН, № 3, 4, 2009.
5. В. Г. Варнавский. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005.
6. Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985.
7. M. B. Gerrard. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development, Vol. 38, № 3, 2001. <http://www.imf.org/external/pubind.htm>.
8. Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004.

Public-private partnerships in ICT Moldova

N. P. Perchinskaya, PhD, Senior Research, The National Institute for Economic Research of the Academy of Science of Republic of Moldova.

The article discusses the current problems of public-private partnerships (PPPs) as an example of information and communication technologies — the leading sector of the economy of Moldova, which is a necessary tool of state regulation of macroeconomic proportions. Analyzes barriers hindering and restricting the development of public-private partnership. The main directions of improving the efficiency of interaction between government and the private in the country.

Keywords: public-private partnership, the ICT sector, ICT market, PPP projects, PPP problems.