

**ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ ПО МЕГАПРОЕКТАМ:
КАК ИЗБЕЖАТЬ ОШИБОК?**

Круглый стол

**Управление комплексными инвестиционными проектами:
Международная практика и российский опыт
27 июня 2008 г.**

**Хьюго Приемус, Научно-исследовательский институт
жилищного и городского хозяйства и проблем
мобильности**

**Дельфтский технологический университет, Нидерланды
h.priemus@tudelft.nl**

1

Мегапроекты: нечто для амбициозных политиков?

Или же мегапроекты – это крах политической карьеры?

(Flyvbjerg et al; 2003; Pickrell, 1992; Wachs, 1989).

Hall (1981): 'Great Planning Disasters.'

Общие проблемы:

- Недооценка затрат.**
- Переоценка выгоды для транспортной системы.**

Flyvbjerg (2007): «Выживает слабейший»:
именно проекты с наибольшей недооценкой затрат и с наибольшей переоценкой выгод получают политическое одобрение на раннем этапе.

Решение проблемы: прогнозирование на основе референтного класса (Kahneman, 1994). Референтной группой служат сходные завершённые проекты, а не промежуточный бюджетный прогноз данного проекта.

Существует и много других «подводных камней». Ниже представлен их общий обзор.

ОБЩИЙ ОБЗОР ВОЗМОЖНЫХ ОШИБОК

Отсутствие адекватного анализа проблемы. Лоббистские группы продвигают одно конкретное решение.

Редко проводится сравнение альтернатив.

Поиск решений поставленной проблемы.

ОТСУТСТВИЕ АЛЬТЕРНАТИВ

**Подсчитать затраты и выгоды
альтернативных решений.**

**Спроектировать альтернативный вариант
для усиления демократического аспекта
принятия решений**

ОТСУТСТВИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ

Определить программу, минимальные параметры ее эффективности и социальной значимости.

Оставить участникам тендера пространство для творчества.

НЕОДНОЗНАЧНОЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ О МАСШТАБАХ ПРОЕКТА

Оптимизация масштабов: не просто линейная инфраструктура. Учитывайте более обширную территорию. Развивайте инфраструктурные узлы около пунктов остановки или развязок: ожидайте повышения стоимости земли. «Налог» на повышение стоимости земли.

Один мегапроект или его дробление на более мелкие, управляемые компоненты; поэтапное принятие политических решений. Гибкость; не исключайте возможность различных вариантов (Miller, 2008).

ДЕФЕКТЫ СТРУКТУРЫ ПРОЦЕССА

Роль общественности, местных органов власти, частных игроков?

Определить стабильных заинтересованных лиц.

Разработка, проектирование и строительство.

Тендер, равные правила игры для всех.

Прозрачность принятия публичных решений может повредить рыночной позиции правительства.

Забота не только о затратах, но также о качестве и инновациях.

ВОПРОСЫ ПО АНАЛИЗУ ЗАТРАТ И ВЫГОДЫ

**Методические недостатки
предварительной оценки мегапроектов.
Недооценка сетевых эффектов.
Внутренняя процентная ставка. Аспекты
устойчивости, выбросы CO₂. Твердые
частицы, здоровье, безопасность.**

СПОРНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Широкомасштабное распространение ложной информации (Wachs, 1989; 1990; Flyvbjerg et al; 2003, Leijten and De Bruijn, 2008) называют «спорной информацией».

Постараться заранее договориться о том, как стороны будут поступать с имеющейся информацией.

ЧАСТНЫЕ ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПОЗИЦИИ

Земельные позиции могут подорвать рыночную конкуренцию в строительном секторе. Вопросы компенсаций по закону об изъятии земель. Предвзятость в планах зонирования и планах выделения земельных участков.

ВЫБОР ТЕХНОЛОГИЙ

Дилемма: инновационные, относительно неизвестные технологии или проверенные, менее рискованные технологии. Проблема технологической вершины (Trautenberg Frick, 2008).

ИЗМЕНЕНИЯ РЫНОЧНОЙ КОНЪЮНКТУРЫ

За время длительной подготовки и разработки проекта может измениться рынок (потребность в транспорте, строительный рынок, рынки труда, в том числе наличие инженеров, рынок стройматериалов, цены на энергоносители, процентные ставки, обменные курсы валют, цены на земельные участки). Это может сместить баланс затрат и выгод.

СМЕНА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ И НЕПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ РЕШЕНИЙ

Несколько электоральных кампаний в период подготовки проекта: выборы в национальные и местные органы власти. Некоторые мегапроекты играют ключевую роль во время выборов. Международные переговоры и соглашения. Роль Европейской Комиссии (транс-европейские сети). Отсутствие политической преемственности. Взаимосвязь политических программ. Никогда не терять бдительности!

ИЗМЕНЕНИЕ НОРМ И СТАНДАРТОВ

Изменения норм безопасности (опыт туннелей в Альпах). Стандарты качества воздуха. Менять или не менять политику пространственного развития?

ПРИОРИТЕТЫ В МЕГАПРОЕКТАХ

Организуйте в какой-либо форме соревнование между альтернативными вариантами. Чтобы рыночные операторы не были пассивны, пообещайте 100%-ное государственное финансирование. Создавайте мотивацию для частного финансирования.

КАК ИЗБЕЖАТЬ ОШИБОК?

Пять этапов принятия решений:

1. **Проблемный анализ: в чем состоит проблема и на кого она воздействует?**
2. **Составление функциональной программы требований: каким критериям должен соответствовать проект?**
3. **Разработать технические, функциональные и экономические аспекты и определить проект как готовый к исполнению.**
4. **Реализация проекта с момента, когда перевернута первая лопата земли, до момента сдачи.**
5. **Эксплуатация инфраструктуры по завершении.**

Рассматривайте процесс принятия решений как процесс познания.

НЕ НАЧИНАЙТЕ С ГОТОВОГО РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

**В чем состоит проблема? Для кого?
Постарайтесь прийти к консенсусу.**

Ценности и критерии.

Цели и задачи действующих лиц.

**Ограничения и сдерживающие
факторы.**

АЛЬТЕРНАТИВЫ

**Голландское Министерство транспорта:
эксплуатация, ценообразование, строительство
сооружений.**

**Не всегда инвестирование является оптимальным
решением проблемы.**

**Другие маршруты, другие модальности, другие
профили, другие формы пространственного
размещения.**

**Альтернативы: обозначить и признать на ранних
стадиях.**

ПРОГРАММА ТРЕБОВАНИЙ

Какие критерии? Какие социально значимые параметры должны быть соблюдены? Разумно составленная функциональная программа создает такие условия для тендера, когда участники соревнуются в области качества, инноваций и цены.

МАСШТАБЫ ПРОЕКТА

**Посмотрите на пересечения и развязки.
Посмотрите на пространственное
распределение. Организуйте систему
«налога» на повышение стоимости
земельных участков. Подумайте,
целесообразно ли поэтапное
осуществление проекта.**

СТРУКТУРА ПРОЦЕССА

Государственно-частное партнерство с разумным распределением риска.

**Частные партнеры: предприимчивость, творческий подход, понимание рисков.
Контакт с альянсами для снижения общих рисков. Инновации в проведении тендера: достаточно ли кандидатов?
Роль страховых компаний?**

АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНЫХ ЗАТРАТ И ВЫГОД (SCB) Постоянное совершенствование методов анализа SCB.

СПОРНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

С самого начала примите совместное решение о том, как будете собирать и использовать информацию. Какие источники информации следует считать авторитетными. Посредничество, чтобы избежать тупиковых ситуаций. Бесприигрышная политика. Кто несет риск недо- и переоценки?

ЧАСТНЫЕ ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПОЗИЦИИ

Переговоры для достижения приемлемых решений проблемы.

Закон о компенсации.

Возможно: отделить землевладение от строительства. Государственное землевладение для сохранения конкуренции на строительном рынке.

ТЕХНОЛОГИЯ

**Опасайтесь «технологической
вершины» (Tranberg Frick, 2008).
Снижайте риски, выбирая
проверенные технологии.**

ИЗМЕНЕНИЯ РЫНОЧНОЙ КОНЪЮНКТУРЫ

**Применяйте метод сценариев.
Постарайтесь хеджировать некоторые
риски. Страхование: возможности и
ограничения. Ценовое выражение
рисков. Что произойдет в случае
введения сборов с потребителей услуг.
Распределяйте риски.**

СМЕНА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ И НЕПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ РЕШЕНИЙ

**Иногда: старайтесь частично
деполитизировать принятие решений.
Заключайте контракты на срок,
превышающий срок полномочий
кабинета. Заставьте политические
органы в максимальной степени
платить за собственную
непоследовательность и отсутствие
преемственности решений.**

ИЗМЕНЕНИЕ НОРМ И СТАНДАРТОВ

Постарайтесь заменить абсолютные нормы относительными. Компенсируйте ущерб тем, кто пострадал от введения новых норм и стандартов.

**Информирование о новых стандартах.
Обучение представителей
государственной власти и частных
партнеров.**

ЭКСПЛУАТАЦИЯ ПРОЕКТА

Тендер DBFM (проектирование, финансирование, строительство и эксплуатация): инвестирование + несколько десятилетий эксплуатации. Способствует устойчивости. Заранее проанализировать роли и риски государственных и частных партнеров в ходе эксплуатации. Будет ли эксплуатация экономически обоснованной?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: МНОГО ПОДВОДНЫХ КАМНЕЙ

- отсутствие адекватного проблемного анализа;**
- отсутствие альтернатив проекту;**
- отсутствие функциональной программы;**
- неопределенность относительно масштабов проекта;**
- неадекватная структура процесса;**
- вопросы анализа социальных затрат/выгод.**

- спорная информация;**
- частные земельные позиции;**
- вид выбранной технологии;**
- изменения рыночной конъюнктуры;**
- смена политической власти и
непоследовательность решений;**
- изменение норм и стандартов.**

**Реальность: принятие решений подобно
Эхтернахской процессии. Оно весьма хаотично.
Пять стадий принятия решений:
после каждой стадии – "добро" или "стоп".
Иногда часть какой-либо фазы повторяется.**

**Оставляйте в запасе как можно больше вариантов.
Не теряйте гибкость, чтобы успешно справляться с
неожиданностями. После 70 лет неусвоенных
уроков пора приступить к серьезной работе.**