

Оглавление

Благодарности.....	7
Глава 1. Парадокс мегапроектов	9
Глава 2. Многострадальная история перерасходов	23
Глава 3. Спрос на мегапроекты.....	37
Глава 4. Реальность и вымысел в экономике мегапроектов... 51	
Глава 5. Воздействие на окружающую среду и риски.....	75
Глава 6. Последствия для регионального и экономического развития	97
Глава 7. Работа с риском.....	109
Глава 8. Традиционная разработка мегапроектов.....	127
Глава 9. Уроки приватизации	137
Глава 10. Четыре инструмента ответственности	157
Глава 11. Ответственное принятие решений в мегапроектах.....	181
Глава 12. Что стоит за парадоксом мегапроектов	197
Приложение.	
Риск и ответственность в действии: ситуационный анализ	207
Примечания	219
Библиография	259

Благодарности

Мы хотели бы поблагодарить людей и организации, которые помогли нам в создании этой книги. Особую благодарность мы хотели бы выразить Патрику Понсоллу и Джону Ноултону, проект Eurotunnel, Могенс Бундгаард-Нильсен, компания Sund & Bælt Holding, и Оле Заччи, Министерство транспорта Дании. Они и их сотрудники не только предоставили нам данные для анализа практических примеров, но также высказали критические комментарии относительно более ранней версии рукописи книги.

Мы также хотим поблагодарить Мартина Уочса, Калифорнийский университет в Беркли, и Дона Пикрелла, Национальный центр транспортных систем им. Вольпе в Кембридже, штат Массачусетс, за их комментарии к нашему анализу перерасхода средств. Пер Хоман Ясперсен, Университет Роскильде, внес существенный вклад в наше изучение воздействий на окружающую среду и рисков для нее. Роджер Викерман, Университет Кента в Кентербери, дал ценные комментарии к главе о результатах регионального и экономического развития. Также мы благодарны следующим коллегам за их неоценимую помощь на различных этапах исследования и написания этой книги: Джиму Боману, Ирэне Кристиансен, Джону Драйзеку, Рафаэлю Фишлеру, Ральфу Гакенхеймеру, Маартену Хайеру, Метте Скамрис Холм, Энди Джамисону, Биллу Кейту, Финну Кьерсдам, Мэри Роуз Ливерани, Киму Линджу Нилсену, Тиму Ричардсону, Ивонне Ридин, Эду Сойа, Майклу Сторперу, Энди Торнли, Джиму Трогмортону и Алану Вулфу.

Очень полезные комментарии для подготовки заключительной версии печатного текста предоставили два анонимных рецензента от издательства Кембриджского университета (Cambridge University Press).

Транспортная отрасль и ее учреждения едва ли находятся в авангарде информационной свободы. В некоторых случаях мы не могли с помощью официальных каналов получить данные и всестороннюю информацию, необходимую для написания книги в том виде, как мы себе представляли. Мы благодарны тем смельчакам, которые смогли найти неофициальные способы передачи недостающей информации, когда официальные каналы иссякли. По понятным причинам мы не называем имен.

Лилли Глэд задействовала все свое профессиональное мастерство, чтобы наши черновики превратились в удобочитаемые рукописи. Анни Баск Нильсен оказала ценную помощь в приобретении литературы, которая была положена в основу исследования. Проведение исследования и создание книги стали возможны благодаря щедрым грантам, предоставленным Транспортным советом Дании (Danish Transport Council) и Ольборгским университетом. Наконец, мы хотим поблагодарить нашего редактора издательства Кембриджского университета Сару Каро, оказавшую неоценимую помощь в сопровождении книги в процессе издания. Бент Фливбьорг был лидером группы, проводившей исследования, положенные в основу книги, и является основным автором книги. Мы приносим извинения всем тем, кого забыли здесь упомянуть. Мы несем полную ответственность за ошибки или упущения в этой книге.

Глава 1

Парадокс мегапроектов

Новое явление

Во всем мире, куда бы мы ни отправились, мы сталкиваемся с новым политическим и физическим явлением: инфраструктурными мегапроектами, стоимость которых оценивается во многие миллиарды долларов. В Европе это туннель через пролив Ла-Манш, Эресуннский мост между Данией и Швецией, мост Васко да Гама в Португалии, немецкий поезд MAGLEV, курсирующий между Берлином и Гамбургом. Это создание высокоскоростной железнодорожной сети по всей Европе, межнациональных систем автострад, туннелей в Альпах, транспортных сообщений через Балтийское море между Германией и Данией, планы превращения аэропортов местного масштаба в узловые аэропорты Европы, огромные инвестиции в новые грузовые порты, проекты транспортной инфраструктуры стоимостью 200 миллиардов марок, предназначенные исключительно для функционирования внутри Германии, транспортные сообщения через Гибралтарский и Мессинский проливы, самый длинный в мире автомобильный туннель, расположенный в Норвегии, не говоря уже о новых и расширяющихся телекоммуникационных сетях, системах международных трубопроводов для транспортировки нефти и газа и межнациональных электрических сетях для удовлетворения растущей потребности развивающегося европейского энергетического рынка. Создается впечатление, что каждая страна, объединившись со своими ближайшими соседями, занимается продвижением этого нового явления под названием «мегапроект» на европейской политической сцене. И Европейский

союз с его грандиозной схемой создания так называемых «транс-европейских сетей» является горячим сторонником и даже инициатором таких проектов, будучи движущей силой в создании и адаптации нормативной базы, правовых режимов, предназначенных для того, чтобы сделать эти проекты жизнеспособными¹.

Подобную ситуацию можно наблюдать как в индустриально развитых, так и в развивающихся странах в других частях света, от Азии до Северной и Южной Америк. В качестве примеров можно привести аэропорт Чеклапкок в Гонконге, туннель Циньлин в Китае, мост Акаси-Кайкё в Японии, туннель под бухтой Сидней-Харбор, Северо-Южную скоростную автомагистраль в Малайзии, скоростную автомагистраль второго уровня в Таиланде и предложения об объединенной евразийской транспортной сети. В Америке это Большой Бостонский туннель, автострады и железные дороги в Калифорнии, новый международный аэропорт Денвера, мост Конфедерации в Канаде, суперавтострада между Сан-Паулу и Буэнос-Айресом, Меж-океанический транспортный коридор через всю Южную Америку — от Атлантики до Тихого океана, и автострада Венесуэла–Бразилия. И даже предложенный США проект на 50 миллиардов долларов, который должен связать США и Россию через Берингов пролив — «самый грандиозный проект в истории», по словам его промоутеров, — не упущен в планах мегапроектов². Выходят за рамки транспортной инфраструктуры плотина «Три Ущелья» в Китае, газовые трубопроводы в России, плотина Пергау в Малайзии, защита от паводков в Бангладеш, газовый трубопровод между Боливией и Бразилией, линия электропередачи между Венесуэлой и Бразилией и, наконец, самый крупномасштабный проект — Интернет с соответствующими инфраструктурными и телекоммуникационными проектами.

Мегапроекты — это лишь часть на удивление связанной цепочки событий, «Великой войны за независимость от пространства».

Общество нулевого трения

Мегапроекты — лишь часть на удивление связанной цепочки событий. Социолог Зигмунт Бауман пронизательно называет это

«Великой войной за независимость от пространства» и рассматривает возникающую новую мобильность как самый мощный и самый желанный фактор расслоения в современном обществе³. Поль Вирильо говорит о «конце географии», в то время как другие говорят о «смерти расстояния»⁴. Билл Гейтс, основатель и глава корпорации Microsoft, назвал этот феномен «капитализм без трений» и рассматривает его как новую стадию развития капитализма⁵. А если Microsoft и Гейтс выделяют концепцию или продукт, всем настоятельно рекомендуется обратить на это внимание. «Общество без трений» может звучать как рекламный лозунг в контексте его использования. Но это не так. Термин определяет качественно новую стадию социально-экономического развития.

В этой ситуации термин «инфраструктура» стал ключевым наряду с «технологией». Инфраструктура быстро превратилась из предварительного условия для производства и потребления в самую суть деятельности. Два наиболее впечатляющих примера — доставка точно вовремя и мгновенный доступ в Интернет. Инфраструктура — великий покоритель пространства, а власть, богатство и статус все больше принадлежат тем, кто знает, как сократить пространство или как извлечь из этого пользу⁶.

Сегодня инфраструктура играет ключевую роль в создании так называемого нового мирового порядка, где люди, товары, энергия, информация и деньги перемещаются с беспрецедентной легкостью. Здесь политика расстояния — это устранение расстояния. Имя утопии — общество нулевого трения. И даже если мы никогда не достигнем утопической свободы от трений, мы можем к ней приблизиться, как это сегодня происходит с распространением Интернета. Современные люди явно предпочитают независимость от пространства и последовательно уменьшают неудобства, связанные с расстояниями, улучшая и расширяя транспортную инфраструктуру, в том числе телекоммуникации и энергию.

Мегапроекты занимают центральное положение в новой политике пространства, поскольку инфраструктура все больше строится и развивается как мегапроект. Таким образом, в прошедшем десятилетии произошло резкое увеличение размаха и количества крупномасштабных инфраструктурных проектов, получающих ком-

бинированную поддержку национальных и наднациональных правительств, частного капитала и банков развития.

Для многих проектов характерна поразительно скудная документация об их экономических показателях, влиянии на экологию и поддержке общества.

Парадокс эффективности

Здесь кроется парадокс. В то время как все больше и больше крупных инфраструктурных проектов предлагается и реализуется по всему миру, становится ясно, что для многих проектов характерна поразительно скудная документация об их экономических показателях, влиянии на экологию и поддержке общества⁷. Перерасход средств и доходы ниже ожидаемых часто ставят под сомнение жизнеспособность проекта и превращают проекты, изначально продвигаемые как эффективные средства экономического роста, в возможные препятствия этому росту. Туннель под Ла-Маншем, открытый в 1994 г., чье строительство обошлось в 4,7 миллиарда фунтов стерлингов, наглядно иллюстрирует именно такой случай. Превышение расходов на строительство на 80 процентов поставило под угрозу банкротства несколько организаций, затраты на финансирование на 140 процентов превысили прогнозируемые, а доходы составили меньше половины от ожидаемых (см. главы 2–4). Перерасход средств на строительство нового международного аэропорта в Денвере, открытого в 1995 г., достиг почти 200 процентов от планировавшихся 5 миллиардов долларов США, а пассажиропоток в год открытия составил только половину от проектируемого. Проблемы функционирования нового аэропорта Чеклапкок в Гонконге стоимостью в 20 миллиардов долларов США, открытого в 1998 г., с самого начала привели к огромному увеличению затрат и снижению доходов в самом аэропорту; они распространились на всю экономику Гонконга, приведя к негативным последствиям для ВВП⁸. Через девять месяцев работы журнал *The Economist* назвал аэропорт, стоивший экономике Гонконга 600 миллионов долларов США, «провальным»⁹. Фиаско могло быть всего лишь проблемой начального этапа, хотя и дорогостоящей,

но именно этот тип расходов реже всего принимается во внимание при планировании мегапроектов.

Кто-то может возразить, что, в конечном счете, перерасход средств не так уж и значим и что наиболее монументальные проекты, потрясающие воображение всего мира, имели немалый перерасход. Однако подобные аргументы явно поверхностны. Физический и экономический масштабы сегодняшних мегапроектов таковы, что успех или провал только одного проекта может оказать влияние на целые нации через определенный промежуток времени, длительный или не очень. Вот что пишет Эдвард Мерроу в исследовании мегапроектов RAND:

«В успех мегапроектов вложены настолько огромные суммы, что балансовые отчеты компаний и даже правительственные счета платежного баланса в течение многих лет могут зависеть от его результатов... Успех этих проектов настолько важен для их спонсоров, что в противном случае могут рухнуть и фирмы, и даже правительства»¹⁰.

Аналитики заявляют, что даже в такой большой стране, как Китай, экономические результаты отдельного мегапроекта, такого, как плотина «Три ущелья», «могут препятствовать экономической жизнеспособности страны в целом»¹¹. Ассоциация крупных проектов в Оксфорде, организация подрядчиков, консультантов, банков и других учреждений, заинтересованных в развитии мегапроектов, в своем недавнем выступлении заявила о «многострадальной истории финансовых перерасходов наиболее крупных проектов в государственном секторе». Вывод другого исследования, финансируемого Ассоциацией, гласит, что «в слишком большом количестве проектов делается то, чего не следовало бы»¹². Мы могли бы добавить к этому, что катастрофическая ситуация, выявленная Ассоциацией крупных проектов в отношении финансовых перерасходов, вовсе не ограничивается только государственным сектором. Перерасход средств в частном секторе — тоже обычное явление.

Что касается экологических и социальных последствий проектов, можно заметить также, что они часто вообще не принимаются во внимание в процессе разработки проекта или сильно недооцениваются¹³. В Скандинавии учредители транспортных сообщений

Эресунн и Большой Бельт сначала пытались игнорировать или уменьшать значение экологических аспектов вопроса, но, в конечном счете, были принуждены экологическими организациями и группами общественного протеста включить эти вопросы в повестку дня (см. главу 5). В Германии проекты высокоскоростных железных дорог постоянно подвергались критике за то, что не учитывали разрушительного воздействия на окружающую среду. За то же самое обычно критикуют и плотины. Однако экологические проблемы, на которые не обращали внимания в процессе подготовки проекта, обычно дают о себе знать во время строительства и эксплуатации; и если к ним не относиться серьезно, они часто дестабилизируют естественную среду, общество и сами мегапроекты. Более того, неоднократно оказывалось, что положительное влияние на развитие региона, обычно всячески превозносимое учредителями проекта ради получения политического одобрения своей деятельности, либо невозможно измерить, либо незначительно, либо вообще оказывается негативным (см. главу 6).

Вследствие этого анализ затрат и результатов, анализ финансового состояния и экспертиза экологического и социального влияния, которые обычно проводятся в ходе подготовки мегапроектов, подвергаются сомнению, критикуются и осуждаются намного чаще и более резко, чем в любой другой профессиональной области. Разработка мегапроекта сегодня — это не та область, где фигурируют так называемые «честные цифры»¹⁴. Это сфера, где одна группа профессионалов называет работу другой группы не только «предвзятой» и «имеющей серьезные недостатки», но и «создающей серьезные препятствия»¹⁵. И это происходит еще до того, как дело принимает неблагоприятный оборот. В ситуациях еще большего противоборства при поливании друг друга грязью, сопровождающем многие мегапроекты, слова уже другие: «обман», «манипуляция», и даже «ложь» и «проституция»¹⁶. Нравится нам это или нет, но разработка мегапроектов в настоящее время — это область, где мало чему можно доверять, даже цифрам, а некоторые сказали бы: особенно цифрам, представленным аналитиками.

Наконец, учредители проектов часто нарушают требования принятой практики хорошего управления, прозрачности и участия в политическом и административном принятии решений либо

из невежества, либо потому, что расценивают такие методы как помеху для запуска проектов. Гражданское общество не имеет такого же права голоса на этой арене общественной жизни, как на других; обычно граждан держат на существенном расстоянии от принятия решений в мегапроектах. В некоторых странах это положение вещей может постепенно меняться, но до сих пор мегапроекты часто окружены политикой недоверия. Люди опасаются, что политическое неравенство в доступе к процессам принятия решений приведет к неравному распределению рисков, расходов и выгод от проектов¹⁷. Широкая общественность часто скептически или отрицательно настроена по отношению к проектам; граждане и заинтересованные группы организуют протесты. Время от времени тайные группировки даже подстрекают на откровенный саботаж проектов, хотя публично говорят об этом нечасто из страха провокации подобных партизанских действий со стороны других¹⁸. Скандинавы, как и граждане любой другой страны, испытывавшие в последнее десятилетие трудности осуществления одного мегапроекта за другим, для описания отсутствия прозрачности и участия граждан в принятии решений в мегапроектах придумали термин «дефицит демократии». Тот факт, что этот специальный термин, характеризующий ситуацию с принятием решений в мегапроектах, быстро вошел в употребление, показывает, насколько часто большие группы населения расценивают положение дел в этой области как неудовлетворительное.

Гражданское общество не имеет такого же права голоса на этой арене общественной жизни, как на других. Мегапроекты часто окружены политикой недоверия.

Риск, демократия и власть

Парадокс мегапроектов состоит в том, что, несмотря на жалкие показатели эффективности многих проектов, их число постоянно растет. В этой книге мы связываем идею парадокса мегапроектов с идеей риска и отождествляем главные причины парадокса мегапроектов с неадекватной оценкой риска и недостатком ответствен-

ности в процессе принятия решений. Затем мы переходим к возможным способам решения этой проблемы. Мы покажем, что в отношении риска большинство оценок мегапроектов исходит из того, что инфраструктурная политика и проекты существуют в предсказуемом ньютоновском мире причины и следствия, где все происходит согласно плану, по крайней мере, они претендуют на это. В действительности же мир подготовки и реализации мегапроектов очень рискованный, здесь все происходит лишь с некоторой долей вероятности и редко совпадает с первоначально задуманным.

Социологи, такие, как Ульрих Бек и Энтони Гидденс, утверждают, что в современном обществе риск все чаще становится центром для всех аспектов человеческой деятельности; что мы живем в «обществе риска», где размышления о социальных, экономических, политических и экологических проблемах обречены на провал, если при их решении не учитывается риск¹⁹. Если этот диагноз правилен, а мы докажем, что для мегапроектов он справедлив, тогда нельзя продолжать действовать так, как будто риск не существует, или недооценивать риск в столь дорогостоящей и важной области, как разработка мегапроектов.

Подход Бека–Гидденса к феномену общества риска — наша отправная точка для понимания риска и его особой значимости для современного общества. И все же этот подход не слишком далеко продвигает нас в желаемом направлении. Проблема теорий, подобных теории Бека–Гидденса, заключается в том, что они используют понятие риска главным образом как метафору для сформировавшейся современности. Мы хотим выйти за рамки символов и теорий и использовать риск как аналитическую структуру и ориентир для фактического принятия решения. Для этого мы рассмотрим ряд идей о том, как оценка риска может использоваться в качестве инструмента для управления им²⁰. По словам Сильвио Фантовича и Джерома Рейвеца, когда факты неясны, ставки на решения высоки, а ценности спорны, в основе принятия решения должна лежать оценка риска²¹. Все большее количество областей, где общество принимает решения, отвечают этим критериям. Разработка мегапроектов — одна из них.

Мы не думаем, что риск можно исключить из общества риска. Однако мы считаем, что риск нужно признавать гораздо более явно

и управлять им намного лучше и с большей ответственностью, чем это обычно происходит сегодня. Так же, как Ортвин Ренн, Томас Уэблер и другие, мы придерживаемся мнения, что к процессу оценки и управления риском помимо обычного круга лиц, включающего правительственных экспертов, чиновников и политиков, необходимо привлекать граждан и заинтересованных лиц и учитывать их опыт и компетенцию²². Здесь под заинтересованными лицами мы понимаем ключевые институты, такие как неправительственные организации, различные правительственные уровни, представителей промышленных интересов, научно-техническую экспертизу и СМИ. Некоторые представители этих групп заинтересованных лиц будут утверждать, что они выступают во имя общественного блага, а некоторые, хотя и не все, так и будут делать. Учитывая, что такие заинтересованные лица не всегда являются достойными представителями общественности, мы считаем необходимым как с демократической, так и с прагматической точки зрения всячески привлекать общественность к принятию решений. Такое привлечение должно происходить через тщательно разработанные совещательные процессы, начиная с этапа обсуждения и в течение всего процесса осуществления крупномасштабных проектов²³. Так же как Ренн и Уэблер, мы считаем, что нужно максимально использовать коллегиальный и совещательный подходы для привлечения общественности и заинтересованных лиц и что результатом будут более обоснованные и демократические решения, связанные с риском.

Однако мы признаем, что совещательные подходы к риску, основанные на коммуникативной рациональности и доброй воле участников, могут лишь отчасти улучшить качество принимаемых решений и часто терпят фиаско в отношении мегaproектов²⁴. Это происходит потому, что интересы и властные отношения, вовлеченные в мегaproекты, обычно очень сильны, что нетрудно понять, учитывая огромные суммы денег на кону, большое количество рабочих мест, воздействие на окружающую среду, национальный престиж и так далее. Коммуникативный и совещательный подходы хорошо работают как идеальные оценочные эталоны для принятия решений, но они совершенно беспомощны перед лицом власти²⁵. А ведь именно покровительство власти, а не приверженность со-

вещательным идеалам часто определяет разработку мегапроектов. Кроме совещательных процессов мы также остановимся на способах влияния на властные отношения и результаты и их уравнивание путем реформирования институциональных механизмов, которые формируют контекст принятия решений в мегапроектах²⁶.

Главная идея книги, основанная на таком подходе к риску, заключается в том, что успешное принятие решений — это не только вопрос лучшей и более рациональной информации и коммуникаций, но также и институциональных механизмов, обеспечивающих ответственность и особенно ответственность за риск. Мы рассматриваем ответственность не только как вопрос, касающийся периодических выборов, но как постоянный диалог между гражданским обществом и управленцами, а также в отношении организаций, несущих ответственность друг перед другом через соответствующие проверки и оценки²⁷. Таким образом, мы заменяем традиционный решенческий подход к разработке мегапроектов более современным институциональным, основанным на методах и правилах, объединяющих риск и ответственность²⁸. Мы считаем также, что наш подход должен опираться на фактический опыт конкретных проектов. Мы ставим своей целью обеспечить реалистическое понимание насущных проблем и выдвинуть предложения, желаемые на практике и возможные для осуществления.

Краткий обзор

Мы выстраиваем наши доводы в пользу нового подхода к принятию решений в мегапроектах в два этапа. В первой половине книги мы определяем недостатки традиционного подхода к разработке мегапроектов. Исходя из этого, мы аргументируем необходимость другого подхода. Наша критика традиционного подхода работает на упреждение. Критикуя, мы вскрываем проблемы, которые необходимо решать с помощью альтернативного подхода. Во второй половине книги мы эмпирически и теоретически рассматриваем, как можно преодолеть недостатки традиционного подхода, обращая особое внимание на риск, институциональные вопросы и ответственность. И наконец, в приложении мы предлагаем читателям рассмотреть пример из реальной практики, показывающий,

как наш подход к принятию решений в мегапроектах был применен в конкретном проекте, над которым мы работали в качестве консультантов датского правительства, а именно в проекте транспортного сообщения по Балтийскому морю, связывающего Германию с Данией через пролив Фемарн-Бельт, одним из крупнейших межнациональных инфраструктурных проектов в мире.

На протяжении всей книги мы иллюстрируем основные идеи, опираясь на опыт тщательного изучения трех недавних мегапроектов, образующих часть так называемой Трансъевропейской транспортной сети, финансируемой Евросоюзом и национальными правительствами:

- 1) туннель под Ла-Маншем между Францией и Великобританией, известный под названием «Chunnel», открытый в 1994 г., — самый длинный подводный железнодорожный туннель в Европе;
- 2) транспортное сообщение Большой Бельт, открытое в 1997–1998 гг., которое соединяет Восточную Данию с континентальной Европой и включает самый длинный подвесной мост в Европе плюс второй по длине подводный железнодорожный туннель;
- 3) транспортное сообщение Эресунн между Швецией и Данией, открытое в 2000 г. и соединяющее остальную часть Скандинавии с континентальной Европой.

Эти три ситуационных исследования дополнены данными многих других крупных проектов, главным образом в области транспортной инфраструктуры, но также и других областей, таких как информационные технологии, электростанции, водное хозяйство, нефте- и газодобыча и космические проекты. Экономика и политика строительства моста или аэропорта, несомненно, во многом отличаются от исследований космоса, управления водным хозяйством или обеспечения глобального доступа в Интернет. Но, несмотря на подобные различия, наши данные показывают, что существует и значительное сходство, например, касательно превышения запланированных расходов и финансового риска, где мы находим удивительно сходную модель в различных типах проектов.

Мы показываем, что меры по обеспечению ответственности, необходимой для выявления и снижения систематической недооценки затрат, переоценки прибыли и других рисков, достаточно похожи для многих проектов. Таким образом, несмотря на то что основной акцент в книге сделан на разработку транспортных инфраструктурных мегапроектов, выработанный подход применим и для других типов мегапроектов.

Наши ситуационные исследования и другие данные охватывают проекты как государственного, так и частного секторов. Мы доказываем, что для мегапроектов не существует простой формулы разделения правительства и бизнеса. Мегапроекты столь сложны, что, по сути, они в значительной степени являются гибридом. Это касается даже проектов, которые считаются полностью частными, например, туннель под Ла-Маншем, поскольку очевидная сложность и потенциальное значение мегапроекта требует существенного участия государственного сектора во многих вопросах, касающихся, например, безопасности и защиты окружающей среды. Таким образом, сотрудничество государственного и частного секторов является решающим даже для проектов частного сектора. Но вопрос состоит не в том, необходимо ли такое сотрудничество, а в том, как его осуществлять. В главах 9 и 10 мы останавливаемся на этом вопросе и по-новому очерчиваем границы общественного и частного участия в разработке мегапроектов с целью улучшения управления рисками.

Связывая идею мегапроектов с идеей риска, мы надеемся внести свой вклад в исследования рисков и привлечь внимание к этой теме. Насколько нам известно, никакое другое исследование сегодня этим не занимается. При написании книги мы ориентировались на межотраслевую аудиторию студентов и ученых, представляющих социальные науки и науки, изучающие процесс принятия решений с учетом рисков, представителей государственной политики и планирования, начиная от социологии и социальной политики до политических наук и государственной политики, включая государственное управление, руководство и планирование. Политики, управленцы и проектировщики также являются важной целевой группой книги, как и консультанты, аудиторы и другие практики, разрабатывающие мегапроекты. Мы настаиваем, что правитель-

ства и разработчики, продолжающие игнорировать информацию и предложения, представленные здесь, действуют на свой страх и риск. Мегaproекты становятся все более общественными и в высокой степени политизированными предприятиями, привлекающими значительное международное внимание и обладающими большим потенциалом создания дурной славы.

Плотина «Три Ущелья», упомянутая выше, является тому доказательством, так же как 650-километровый газопровод Мьянма–Таиланд и вспомогательная дорога, построенная через девственные природные леса и ареалы. Известное во всем мире своими путеводителями издательство Lonely Planet решило честно напечатать в своем популярном путеводителе по Таиланду недвусмысленный протест против трубопровода, в котором прямо называет действия тайского правительства и упомянутых транснациональных компаний, таких как American Unocal и French Total, «жульничеством», «позором» и «преподнесением совершившегося факта»²⁹. Lonely Planet призывает читателей присоединиться к протестам против проекта и предоставляет, как всегда, исчерпывающие сведения: адреса, телефоны и номера факсов там, где это возможно. Вряд ли Тайское управление по туризму хотело бы подобным образом представить свою страну гостям, и, разумеется, это не та известность, которой желали бы транснациональные корпорации, если бы у них был выбор. Но мы считаем, что выбор существует: есть другой способ работы с мегaproектами, и эта книга объясняет его суть.

И наконец, хотя книга вовсе не предназначена для неспециалистов, мы все же надеемся, что граждане, объединения, активисты, СМИ и широкая общественность, проявляющие интерес и испытывающие влияние мегaproектов, сделают для себя полезные открытия, например, касающиеся политических игр и жульничества, с которыми они могут столкнуться, если окажутся вовлеченными в мегaproекты. Понимание анатомии мегaproектов необходимо для того, чтобы стать сильным игроком в разработке проектов. И, как уже упоминалось, мы расцениваем более активное вмешательство гражданского общества и заинтересованных групп в принятие решений по мегaproектам как необходимое условие более обоснованных и демократических решений.

Теоретики общества риска и демократии недавно подошли к изучению типа практической политики и планирования, необходимого для работы с риском при практическом общественном обсуждении и принятии решений. «В обществе риска, — согласно выводам одного из исследований, — государственная политика требует долгосрочного планирования в условиях неопределенности в четко очерченных границах принципов и фактических данных, что позволяет обеспечивать эстафетное и гибкое принятие решений. Это, в свою очередь, требует вовлечения информированных и активных граждан, ценящих серьезные и ответственные отношения с экспертами и политическими деятелями. Демократия большого доверия — единственный способ встретить рискованное будущее»³⁰. Для того чтобы этот подход заработал, вера в «демократию большого доверия» должна основываться не на эфемерных идеалистических рассуждениях о достоинствах демократии, а на трезвом анализе риска и демократической ответственности. Жизнь неотделима от риска. Но с риском можно иметь дело намного более разумными способами, чем те, которые мы наблюдаем сегодня. Мы предлагаем эту книгу как попытку воплощения на практике способа принятия решений и демократии, к которой призывают теоретики риска, а также демократии для особой сферы, касающейся увеличения социальной, экономической и политической надежности в разработке мегапроектов.

Глава 2

Многострадальная история перерасходов

В этой и следующих главах мы рассматриваем опыт множества мегапроектов, включая туннель под Ла-Маншем и транспортные сообщения через проливы Большой Бельт и Эресунн. Стоимость последних трех оценивается во многие миллиарды долларов. И хотя мы подвергаем эти проекты придирчивому анализу, наша цель состоит вовсе не в их критике, даже в случаях имеющихся недоработок, а в конструктивном изучении и извлечении уроков, которые могут оказаться полезными для более качественного принятия решений по мегапроектам в будущем. Учитывая, какие огромные суммы денег затрачены на крупнейшие транспортные инфраструктурные проекты, удивительно, насколько незначительны доступные данные и исследования, которые помогли бы ответить на два основных вопроса: 1) привели ли такие проекты к предполагаемым результатам и 2) какова фактическая жизнеспособность таких проектов в сравнении с проектируемой. Поэтому, кроме транспортных проектов, мы сочли целесообразным рассмотреть данные и исследования других типов инфраструктурных проектов и сравнить опыт этих проектов с опытом транспортного сектора. Таким образом, мы рассмотрим данные нескольких сотен больших проектов. В этой главе мы остановимся на стоимости мегапроектов. В главах 3 и 4 мы рассмотрим спрос на такие проекты и их жизнеспособность.

Первым шагом на пути к сокращению перерасхода средств должно стать признание, что значительный риск перерасхода существует и его невозможно полностью устранить, но можно уменьшить.

Проблема превышения расходов

Превышение расходов — широко распространенное явление в крупных транспортных инфраструктурных проектах. Разница между фактическими и предполагаемыми капитальными затратами часто достигает 50–100 процентов, поэтому для многих проектов перерасход средств оборачивается угрозой жизнеспособности самого проекта. Первым шагом на пути к сокращению перерасхода средств должно стать признание, что значительный риск перерасхода существует и его невозможно полностью устранить, но можно уменьшить. Следующим шагом является передача риска перерасходов тем, кто лучше всего способен им управлять. Оба шага будут рассмотрены ниже.

Главной причиной перерасходов является недостаток реализма в первоначальной смете. Недооценивается продолжительность и стоимость задержек, недопустимо низко оцениваются непред-

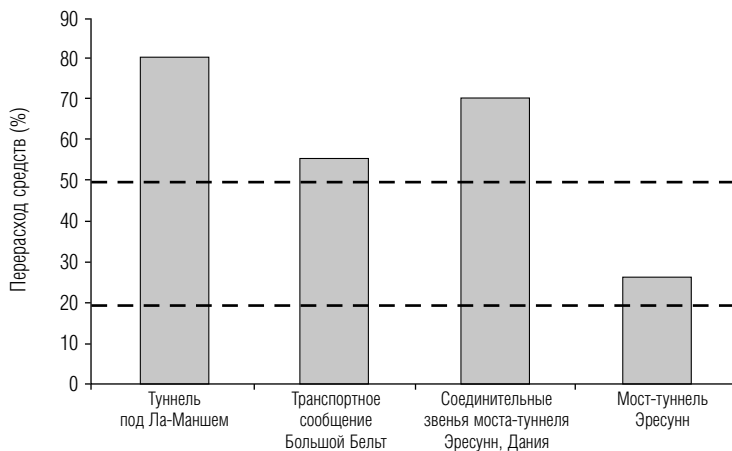


Рис. 2.1. Превышение расходов на строительство туннеля под Ла-Маншем, транспортных сообщений Большой Бельт и Эресунн (неизменные цены)

виденные расходы, не учитываются должным образом изменения в технических требованиях и проектных решениях, недооцениваются или игнорируются изменения валютных курсов, равно как и геологический риск, а также количественные и ценовые изменения, стоимость отчуждения и требования безопасности и защиты окружающей среды. Многие крупные проекты к тому же зачастую включают большой процент высокорискованных технологических инноваций. Такой риск обычно проявляется в увеличении расходов, которые в первоначальной смете часто определяются неверно. Рассмотрим рост себестоимости на ряде реальных проектов.

Туннель под Ла-Маншем, Большой Бельт и Эресунн

Туннель под Ла-Маншем, также известный как «Chunnel», является самым длинным подводным железнодорожным туннелем в Европе. Он был открыт в 1994 г. и соединяет Францию и Великобританию. Когда договор о строительстве туннеля под Ла-Маншем был ратифицирован французским и британским парламентами в 1987 г., стоимость общего объема инвестиций для этого частного финанси-

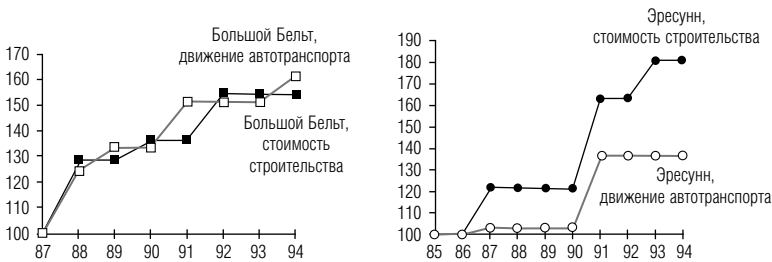


Рис. 2.2. Изменение прогнозов стоимости строительства (неизменные цены) и транспортного потока для транспортных сообщений Большой Бельт и Эресунн. Сообщение Большой Бельт было открыто в 1997–1998 гг.; мост-туннель Эресунн — в 2000 г.

Источник: Метте Скамрис и Бент Фливбьорг «Неточность транспортных прогнозов и сметы затрат в крупных транспортных проектах» (Mette K. Skamris and Bent Flyvbjerg “Inaccuracy of Traffic Forecasts and Cost Estimates on Large Transport Projects”), *Transport Policy*, том 4, №3, 1997, с. 141–6.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru