

Общая выгода, общая ответственность

Новый подход к управлению подрядчиками в нефтегазовом секторе

Эмма Уилсон и Джуди Кушевски, 2011

Сложные цепочки подрядчиков. *Всё чаще крупные нефтяные компании для повышения эффективности нанимают на выполнение различных проектных работ специализированные сервисные компании; цепочки подрядчиков еще более усложняются, когда государство устанавливает требования по локализации поставщиков оборудования и услуг.*

Управление социальными рисками и рисками для окружающей среды. *От стадии предварительной оценки до систем коммуникации и контроля, эффективное управление должно быть представлено по всей длине цепочки для обеспечения хороших социальных и экологических показателей.*

Общая ответственность. *Ответственность должна быть распределена по всей длине цепочки подрядчиков, включая все отделы компаний, а также между правительством и нефтегазовой промышленностью в целом. Кроме того, должны быть предоставлены возможности для независимого контроля третьей стороной.*

Новые рубежи, новые риски

Сегодня высокие цены на углеводородное сырье и задачи обеспечения бесперебойных поставок энергоресурсов побуждают нефтегазовую отрасль осваивать новые месторождения, часто в районах с чувствительными экосистемами, с большим количеством технологических, политических и социальных рисков. От глубоководных месторождений российской Арктики до нефтеносных песков бассейна Конго новые технологические трудности и опасности, связанные с природными условиями, все чаще становятся нормой.

Гораздо меньшую огласку получают социальные и экологические проблемы отрасли, возникающие в результате построения сложных цепочек подрядных организаций. В то время как большинству людей известны лишь главные компании, такие как BP, Shell и ExxonMobil, более 70% деятельности в нефтегазовой отрасли обычно осуществляют в качестве подрядчиков сервисные компании и их субподрядчики. Последствия катастрофы в Мексиканском заливе в апреле 2010 г. пролили свет на вероятные систематические нарушения и существующие проблемы в отношениях с подрядчиками.

В силу того, что правительства нефтедобывающих стран – от Нигерии до Казахстана и Венесуэлы – пытаются всё больше контролировать свои нефтяные и газовые ресурсы, существует давление в сторону расширения доли местных компаний в цепи подрядчиков. Цели, устанавливаемые правительствами для обеспечения трудоустройства местного населения и использования местных заготовок в международных проектах, усложняют управление подрядчиками, что приводит к появлению дополнительных вопросов о руководстве, межкультурной коммуникации и способности соответствия международным требованиям и стандартам в социальной сфере и по защите окружающей среды.

Отчет «Общая выгода, общая ответственность» является результатом трёхлетних исследований в нефтегазовой отрасли по определению основных проблем, которые стоят перед нефтегазовыми компаниями, задействованными в сложных цепях поставок, а также для определения первоочередных и долгосрочных действий для решения проблем.

Нефтеплатформа Deepwater Horizon – тревожный сигнал

Катастрофический разлив нефти на скважине Макондо компании BP в Мексиканском заливе в апреле 2010 г. стал серьёзным уроком: нефтяные компании должны обеспечивать ответственность за хорошую работу и эффективное управление всеми подрядчиками. Это событие также стало напоминанием о том, что риски слабого управления подрядчиками существуют не только в развивающихся странах.

Одной из причин взрыва стала «размытая» система взаимоотношений и обязанностей, что в целом характерно для отрасли. Роль не только BP, но и восьми других компаний, включая Transocean, Hyundai Heavy Industries, Halliburton, Anadarko, Mitsui и Cameron International, стала объектом расследования аварии. Даже правительство США, будучи контролирующим органом, не избежало обвинений.

Считается, что слабая координация между всеми компаниями сыграла важную роль в развитии катастрофы. Как специальная комиссия правительства США, так и группа внутреннего расследования компании BP отметили сбои в коммуникации и отсутствие общих стандартов и процедур как возможные факторы, приведшие к аварии.

Разрешение данных проблем и предотвращение будущих катастроф требует не только доработки систем и протоколов, но и изменения всей культуры взаимоотношений в отрасли.

Почему хорошее управление подрядчиками необходимо

Сложные цепочки подрядчиков поднимают следующие вопросы:

- то несёт ответственность за обеспечение надлежащей подготовки подрядчиков и субподрядчиков к работе с возможными рисками, даже самыми маловероятными?
- Какие действия должна предпринимать компания-оператор для проверки того, что все их подрядчики и субподрядчики соответствуют требованиям, изложенным в контракте, и работают согласно международным стандартам добросовестной практики?
- Как можно поддерживать высокие стандарты по показателям социальной охраны и защиты окружающей среды, даже когда скорость и низкая стоимость поставок являются приоритетными задачами?

Многие риски и возможности в нефтегазовом секторе связаны с работой крупных сервисных подрядчиков, таких как Halliburton, Transocean, Schlumberger и АМЕС. Эти специализированные компании имеют глобальный рынок и их доходы могут достигать 15-20 млрд. долл. в год. В то же время, все большее число местных подрядчиков и субподрядчиков заключают договоры по крупным нефтяным и газовым проектам.

Общая выгода: «местное содержание» и

региональная экономическая выгода

Наличие нефтяных и газовых ресурсов предполагает возможности для благополучия и лучшие перспективы для развития, однако в то время как Норвегия занимает первое место в Индексе развития человеческого потенциала ООН, прочие страны, богатые нефтью, такие как Нигерия, Венесуэла, Иран и Ангола, так и не смогли полностью реализовать потенциал своих запасов. В настоящее время правительства всё больше пытаются увеличить социально-экономические выгоды в секторе путем установления минимальных обязательных требований по «местному содержанию» (наём местного населения и заказ товаров и услуг у местных компаний). Национальные нефтяные компании также находятся на подъёме, хотя анализ их деятельности лежит вне области исследования данной работы.

Способность компании-оператора выполнять требования по местному содержанию зависит от наличия рабочей силы. Требуемые навыки могут включать в себя как строительные работы, так и общественное обслуживание, а также изготовление рабочей одежды и оборудования. В работе «Общая выгода, общая ответственность», акцент сделан на строительных работах, которые имеют наибольшее влияние на местную окружающую среду и население.

В ряде нефтедобывающих стран количество специализированных подрядчиков увеличивается, при этом растет спрос от крупных проектов. Тем не менее, в некоторых регионах в мире установленные требования по местному содержанию могут быть нереалистичными. Задача состоит в том, чтобы оптимизировать местное содержание в нефтяных и газовых проектах и, тем самым, повысить общую выгоду, сохраняя при этом высокие стандарты по охране здоровья и безопасности, защите окружающей среды и общественного благополучия.

Общая ответственность: за рамками контракта

Одной из основных сложностей в системе цепочек подрядчиков является распределение ответственности по всей длине цепочки. Внешние заинтересованные стороны – местное население, национальное правительство, гражданское общество – всё больше ожидают, что нефтяные и газовые компании будут отвечать за свое негативное воздействие на общество и окружающую среду. Всё чаще это фиксируется в национальном законодательстве и нормативных документах. В свою очередь, операторы нефтегазовых проектов разработали комплексные подходы к консультациям с заинтересованными сторонами. Тем не менее, эти процессы всё чаще критикуются за их неспособность переводить приобретённые знания и достигнутое понимание в внутреннее усовершенствование и изменение поведения по всей цепочке подрядчиков.

Основным инструментом управления ответственностью и работой подрядчика остается юридический договор, вокруг которого уже

сформировался ряд процедур и процессов. На практике это означает, что основное внимание уделяется отношениям между компаниями-операторами и подрядчиками первого уровня, в то время как эффективный менеджмент остальной цепочкой подрядчиков только предполагается – ещё меньше внимания уделяется отношениям с оставшейся частью цепочки. Более того, контракты часто мотивируют минимизацию затрат и ускорение темпов работ, что зачастую достигается в ущерб социальной и экологической составляющим.

Другое потенциальное препятствие для эффективного управления работой подрядчика связано с диапазоном бизнес-функций. Различные отделы – по управлению проектом, закупкам, использованию местных ресурсов, охране здоровья, безопасности и защите окружающей среды и по внешним отношениям – должны работать согласованно и объединять поставленные перед ними цели, стратегию и инициативы. Улучшение внутренней корпоративной синергии и организационной эффективности являются важнейшими вопросами.

Развивающаяся роль ответственности

Ответственность, принятая компаниями, постоянно расширяется. В работе «Общая выгода, общая ответственность» основное внимание уделяется росту важности «управленческой ответственности» - невероятно трудной задачи по применению стандартов и выполнению процедур по всей цепочке подрядчиков для обеспечения наилучших рабочих показателей. Управленческая ответственность простирается дальше и выше

Возрастающая роль стандартов деятельности

Всё большему числу нефтегазовых проектов приходится придерживаться разнообразных стандартов в области защиты окружающей среды, социальной защиты и пр., включая:

- Внутренние стандарты компаний
- Международные стандарты (например, ISO серии 9000 или 14000)
- Добровольные нормы (например, Добровольные принципы по обеспечению безопасности и правам человека; Глобал Компакт ООН)
- Стандарты кредитора (включая стандарты Международной финансовой корпорации и прочих международных финансовых институтов)

Данные стандарты направлены на простые решения, координацию и приведение к соответствию ожиданий и практического применения в различных проектах. Тем не менее, степень, в которой компании-операторы приводят в жизнь исполнение данных стандартов по всей цепочке подрядчиков, остается неопределенной.

юридических требований, а также требует больше, чем принятие стандартов и процедур на бумаге или просто консультации с заинтересованными сторонами.

Такие организационные задачи, как хорошая система коммуникации, обучение, контроль и корпоративная культура знакомы практически всем компаниям, однако они зачастую недооцениваются в сложных ситуациях, когда задействованы многие организации и целый ряд обязательств. Неспособность эффективно

реализовать перечисленное выше приводит к таким рискам, как увеличение затрат и задержки, увеличение финансовой ответственности, споры по контрактам, отрицательные социальные и экологические последствия, недовольство среди населения, ущерб репутации и, в конечном счёте, потеря инвестиционных возможностей.

Трудности

Конкретные проблемы, с которыми сталкиваются международные нефтяные компании и их

Схема: Ожидания, качество работы и последствия сбоев		
Ответственность по социальным вопросам и защите окружающей среды		Риски при сбоях
<p>Юридическая ответственность Нормативная, формально обязывающая и основанная на соблюдении; приводимая в действие правительственными регуляторами и держателями контракта</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Соблюдение правовых норм • Соответствие международным стандартам, указанным в инвестиционных соглашениях и контрактах • Достижение целей по местному содержанию • Проведение обязательных общественных консультаций и социального инвестирования • Выполнение адекватных процедур при аварийных ситуациях 	<ul style="list-style-type: none"> • Юридические санкции, штрафы и пени • Споры по договорам • Судебные разбирательства и связанные с этим расходы и задержки
<p>Ответственность перед заинтересованными сторонами Соответствие ожиданиям заинтересованных сторон по хорошим рабочим показателям за пределами юридического и контрактного соответствия</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Соответствие установленным стандартам добросовестной практики, не включенным в национальное законодательство или контракты • Прозрачность • Обеспечение осмысленного и ответственного диалога с заинтересованными сторонами • Защита местной окружающей среды и источников существования местного населения сверх норм, установленных юридическими обязательствами • Развитие благоприятных и справедливых социальных программ для местного населения на добровольной основе 	<ul style="list-style-type: none"> • Вред репутации • Потеря социальной лицензии на работу • Потеря будущих инвестиционных возможностей
<p>Управленческая ответственность Усилия, предпринимаемые держателями контрактов для социальной защиты и охраны окружающей среды на должном уровне по всей цепочке подрядчиков</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Культура единых рисков и ответственности • Эффективная система коммуникации по всей цепочке • Обучение техническим и управленческим навыкам, а также культурная осведомленность • Передача технологий • Эффективный контроль и мониторинг 	<ul style="list-style-type: none"> • Потеря контроля над результатами проектов • Неспособность нести юридическую ответственность и ответственность перед заинтересованными сторонами

подрядчики при выполнении различных видов обязательств, могут отличаться от ситуации к ситуации. Мы определили три основных группы факторов, которые препятствуют эффективной работе всей цепочки подрядных компаний:

1 Отсутствие чувства общей ответственности по всей цепочке подрядчиков и между заинтересованными сторонами. Распределение ответственности обычно неравномерно в разных проектах. Существует повсеместная потребность в общей ответственности за действия и их результаты, а не индивидуальной ответственности за выполнение определенных задач.

- Связь между международными нефтяными компаниями и субподрядчиками очень слаба, таким образом, международные нефтяные компании могут достаточно тесно работать с непосредственными подрядчиками, но не с субподрядчиками дальше по цепочке.
- «Исполнительское» отношение отрицательно сказывается на стандартах, системах и процедурах; внимание уделяется выполнению процедур на бумаге, а не помощи партнерам в достижении результата.
- Подрядчики и субподрядчики привлекают к себе меньше внимания, чем операторы, что провоцирует игроков в цепочке подрядчиков делегировать ответственность, вместо того, чтобы обеспечивать общую ответственность.
- У компаний и правительств отсутствует взаимопонимание, что ведёт к разности подходов к критериям устойчивого развития, таким как природоохранное законодательство и местное содержание.
- Долгосрочное планирование зачастую недостаточно, что приводит к ситуации, когда существующие сроки реализации проектов часто ограничивают возможности компаний по эффективному планированию результатов, оценке сложностей и последствий невыполнения планов.

2 Недостаточное выполнение норм и процедур по применению стандартов и повышению качества. Недостаточно просто следовать стандартам и принимать стратегии на бумаге; их необходимо выполнять и приводить в действие.

- Обязательства подлежат обсуждению между международными нефтяными компаниями и партнёрами, включая правительства; это означает, что МНК не может гарантировать, что проект, в котором у компании есть небольшая доля, будет осуществляться при полном выполнении всех ее стандартов.
- В процессе закупок недостаточно внимания уделяется стандартам в области социальной защиты и охраны окружающей среды, даже в том случае, когда данные стандарты поддерживаются внутри самих компаний на высоком уровне.
- Соглашения не стимулируют надлежащее выполнение социальных и экологических требований, при этом отсутствует соответствующий баланс между наказанием и поощрением, а также отсутствуют налоговые выплаты по социальным и экологическим требованиям.
- Процедуры согласования стандартов между компаниями в цепочке запутаны и сложны и могут включать в себя юридические обязательства, корпоративные кодексы, международные инициативы и требования международных финансовых институтов.
- Применение стандартов затруднено на протяжении «размытой» цепочки подрядчиков в условиях отсутствия прямого контроля и ограниченных возможностей передавать инициативы и штрафы далее по цепочке.
- Общественные обязательства и отчетность остаются ограниченными, что снижает ответственность на протяжении всей цепочки.

3 Культурные и контекстуальные трудности в сильно отличающихся друг от друга регионах мира. Компаниям необходимо подготовиться к работе с множеством контекстуальных факторов в каждой новой стране, включая понимание того, что международные передовые практики не всегда могут быть применены.

- Слаборазвитые рынки подрядчиков представляют собой риски, а также новые возможности, так как может проявиться отсутствие конкуренции или недостаточное время на построение мощностей, необходимых для обслуживания нужд проекта.
- Коррупция и протекция затрудняют успешное управление проектом, что ограничивает

потенциал принесения прибыли в местную экономику и обеспечения социальной и экологической защиты.

- Ограниченное понимание местной культуры и применяемых практик увеличивает риски и уменьшает влияние оператора на поведение, что может помешать успешной работе.

Принятие мер

Решение всех специфических проблем каждого уникального проекта и усилия по разрешению трудностей требуют сотрудничества и взаимодействия между всеми участниками цепочки подрядчиков. Создание жизнеспособных, восприимчивых и высокопроизводительных отношений между партнерами представляет собой длительный процесс.

Ниже мы предлагаем семь основных мер для компаний-операторов и генеральных подрядчиков. Меры также включают в себя рекомендации для правительств, организаций гражданского общества и прочих лиц, которые стремятся к сотрудничеству с компаниями или к обеспечению контроля в нефтяной отрасли.

Мера 1: Взаимодействие на ранней стадии планирования и оценки

- Выполнить оценку кадрового потенциала на ранней стадии в сотрудничестве с правительственными агентствами и местными специалистами, рассматривая уровни кадровых и технических сложностей, их объем, управление техническим обучением и подрядчиками.
- Выполнить оценку воздействия на окружающую среду и социальные последствия как можно раньше, включая оценку рисков на протяжении всей цепочки подрядчиков.
- Определить и проанализировать ожидания заинтересованных сторон и мнения о развитии местных предприятий.
- Разработать ряд мер и действий по местному содержанию, а также стратегию по оптимизации местного содержания.
- Четко определить юридические обязательства, стандарты по защите окружающей среды и социальным последствиям, а также применяемые методы оценки.

Мера 2: Вклад в наращивание потенциала на слаборазвитых местных рынках

- Осуществить инвестиции в программы по увеличению потенциала местных трудовых ресурсов и компаний, включая образовательные программы и обучение международным стандартам в сотрудничестве с местным правительством и/или образовательными учреждениями.
- Поддерживать совместные общественные и частные инициативы, которые также могут получить право на публичное финансирование.
- Поддерживать местные и национальные ассоциации подрядчиков и поставщиков для наращивания потенциала предприятий и трудовых ресурсов.

Мера 3: Поддержка внедрения стандартов через процесс закупок

- Включать вопросы охраны здоровья, безопасности, защиты окружающей среды и влияния на социальную сферу в процесс предварительной оценки и в тендерные требования.
- Увеличить прозрачность и доступность хода тендера, например, при помощи интернет-сайтов и общественных объявлений, семинаров для поставщиков или системы электронных закупок.
- Противодействовать давлению местных властей в пользу поддержки конкретных предприятий.

Мера 4: Разработка контрактов с целью обеспечения добросовестной практики

- Сбалансировать задачи по затратам, срокам и ответственному исполнению таким образом, чтобы обеспечить достижение всех этих целей.
- Сегментировать бюджетные линии для защиты окружающей среды и социальной сферы или быть в готовности выделить дополнительное финансирование при необходимости.
- Позволить подрядчикам просматривать и обсуждать технические спецификации до подписания контрактов; поддерживать обратную связь и извлекать уроки из ошибок и после подписания контрактов.
- Сделать приоритетным разработку промежуточных документов о взаимодействии с основными подрядчиками, объединять подходы и согласовывать ожидания, а также средства

оценки соответствия требованиям на стадии выполнения проекта.

- Работать с подрядчиками таким образом, чтобы включать стандарты по защите окружающей среды и социальной сферы во все субподрядные контракты и создавать механизмы по контролю их выполнения.
- Завершить оценку воздействия на окружающую среду, социальную сферу и охрану здоровья до подписания контрактов.
- Распространить принципы прозрачности и антикоррупционной деятельности на работу подрядчиков и субподрядчиков, обеспечивая при этом обучение и повышение осведомлённости.

Мера 5: Нарращивание рабочего потенциала и установление доверия

- Выделить достаточный бюджет для наращивания рабочего потенциала подрядчиков, а также разработать план по долгосрочному управлению для обеспечения актуальности навыков и знаний в области защиты окружающей среды и социальной сферы.
- Помогать подрядчикам в разработке своих собственных планов по управлению воздействием на окружающую среду и социальную сферу, а также помогать в их стремлении передать их субподрядчикам.
- Обеспечить внутреннюю систему отчетности, эффективность механизмов коммуникации и получения обратной связи и их соответствие международной практике.
- Рассмотреть принятие долгосрочных контрактных отношений с целью увеличения рабочего потенциала подрядчиков и установления доверия в течение продолжительного периода.
- Вести работы по повышению культурной осведомлённости среди подрядчиков и субподрядчиков для улучшения качества взаимодействия с местным населением.

Мера 6: Обеспечение коммуникации и контроля по всей цепочке

- Обеспечить открытые линии коммуникации между операторами, подрядчиками и субподрядчиками.
- Установить механизмы, которые позволят подрядчикам улучшать свою работу и учиться друг у друга.

- Обеспечить достаточный надзор и мониторинг на рабочей площадке, координацию действий с государственными органами, кредиторами и прочими организациями во избежание перегрузки или неопределённости между контролирующим персоналом или подрядчиками.
- Установить эффективные механизмы обратной связи, чтобы подрядчики могли влиять на процесс принятия решения.
- Потребовать у подрядчиков первого звена включать в отчётность информацию о защите здоровья, окружающей среды и безопасности в работе субподрядчиков.
- Обеспечить использование конфиденциальных «горячих линий» компании для улучшения работы механизмов обратной связи.
- Назначить специалистов по связям с населением (СНН), уполномоченных на работу с подрядчиками и субподрядчиками, а также поддерживать подрядчиков и субподрядчиков использовать при необходимости собственных СНН.

Мера 7: Установление атмосферы доверия и отчетности с внешними заинтересованными сторонами

- Поддерживать публичную отчётность о работе с применением систематического механизма представления отчётов, такого, как Global Reporting Initiative Guidelines или нормы Международной ассоциации представителей нефтяной промышленности по охране окружающей среды, включая также информацию о подрядчиках.
- Четко указывать в публичных документах ответственность различных участников цепочки подрядчиков.
- Поддерживать подрядчиков и субподрядчиков в применении эффективных механизмов реагирования на жалобы общественности.
 - Поддерживать прямое участие подрядчиков и субподрядчиков в работе организаций гражданского общества, включая прямое вовлечение в деятельность по консультациям с общественностью.

- Обеспечить для подрядчиков и субподрядчиков обучение в области отношений с общественностью.
- Рассматривать привлечение независимых гражданских контролирующих групп в качестве третьесторонних наблюдателей.

Видение будущего

Успех в достижении хороших результатов в защите социальной сферы и окружающей среды требует упорного труда, времени и ресурсов, в том числе финансовые инвестиции. Важен потенциал увеличения эффективности, построения отношений с общественностью и выполнения своих обязательств. Также потребуются общие усилия по всей отрасли – как «сверху вниз», так и «снизу вверх» с привлечением всех заинтересованных сторон. Сюда относятся:

- Культура командной работы и общей ответственности: международным нефтяным компаниям, правительствам, национальным нефтяным компаниям, генеральным подрядчикам и субподрядчикам необходимо выработать инструменты и подходы, которые будут способствовать совместному успешному выполнению проекта.
- Снижение документооборота в пользу культуры и коммуникации: в ходе выполнения проектов

партнёрам необходимо поддерживать друг друга при определении и разрешении проблем и трудностей, а не избегать или перекладывать их на плечи других.

- Акцент на долгосрочной перспективе и результатах вне зависимости от графика индивидуальной деятельности: подрядчики и субподрядчики должны отслеживать свою роль в общей деятельности и ходе проекта, а также ставить перед собой более широкие задачи по устойчивому развитию.
- Согласие на применение улучшенных практик по всей отрасли для наращивания потенциала и привлечения местных компаний: сюда могут относиться обычные процедуры закупок, кодекс поведения или обязательства по отрасли, общие механизмы аудита и другие инструменты.
- Участие всех компаний в цепочке для содержательного диалога с внешними заинтересованными сторонами на всех уровнях, с обеспечением надлежащего и адекватного рассмотрения всех вопросов.

Мы остаёмся преданными делу поддержки и продвижения добросовестной практики и изменений отношений, которые могут помочь нефтегазовому сектору достичь хороших результатов в защите окружающей среды и социальной сферы.

Международный институт по окружающей среде и развитию (IIED) является независимым некоммерческим исследовательским институтом, который работает в сфере устойчивого развития. IIED является ведущим экспертом в области исследований и достижения устойчивого развития на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях.

Данный отчёт был составлен при совместной финансовой поддержке Шведского агентства международного развития (SIDA), Министерства Великобритании по международному развитию (DFID), Норвежского агентства по сотрудничеству в развитии (NORAD), Главного управления по международному сотрудничеству (DGIS) (Нидерланды), Международного фонда защиты природы (WWF) и Ирландского агентства по сотрудничеству в развитии (Irish Aid).

Для получения дополнительной информации:

Эмма Уилсон (IIED): emma.wilson@iied.org

Джуди Кушевски: judy@kuszewski.net

В России: Алексей Книжников (WWF-Russia): AKnizhnikov@wwf.ru

В Казахстане: Сауле Оспанова: ospanovs@hotmail.com

Перевод WWF Russia и Дмитрия Матчина

Полный 50-страничный отчёт, содержащий анализ конкретных компаний и полную библиографию, можно загрузить со страницы: <http://pubs.iied.org/16o26IIED.html>.

Отчёт по России можно найти по адресу: <http://pubs.iied.org/Go2752.html>.

Отчёт по Казахстану смотрите по следующей ссылке: <http://pubs.iied.org/Go2750.html>.