Archive of SID

فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیستم، شماره ۵۹، تابستان ۱۳۹۷

بررسی الزامات قانونی استفاده از توان داخل در صنعت بالادستی نفت و گاز

سیدنصراله ابراهیمی[۱] - سعیده قاسمی[۲]

دریافت: ۱۳۹۶/۳/۳۰- پذیرش: ۱۳۹۶/۸/۲۰

چکیده

اخیراً کشورهای دارای ذخائر نفت وگاز با اتخاذ سیاست‌های مختلفی درپی افزایش هرچه بیشتر سهم خود از عملیات نفتی هستند. تصویب قوانین حداکثر استفاده از توانمندی‌های داخل ازجمله این روش‌هاست تا با الزام به‌کارگیری خدمات نیروی انسانی، تجهیزات و کالاهای تولیدی در قلمرو سرزمینی آن کشور، ارزش افزوده‌ای مضاف بر درآمد ناشی از استخراج نفت در اقتصاد کشور ایجاد نمایند. از زمان اکتشاف نفت در ایران و خصوصاً پس از ملی شدن صنعت نفت و نیز پیروزی انقلاب اسلامی، قوانین متعددی درخصوص استفاده از توان داخل به تصویب رسیده است. درحال حاضر، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» به‌عنوان مهمترین سند بالادستی، الزامات مربوط به توان داخل را از قبیل: الزام ارجاع کار به شرکت ایرانی، مشارکت ایرانی-خارجی یا خارجی، الزام انجام کار، الزام رعایت حداقل نصاب ۵۱٪، الزام اطلاع‌رسانی، الزام نظارت و کنترل پیش‌بینی نموده و متعاقباً ضمانت اجرای تخلف از این الزامات ونیز موارد استثناء از الزام به استفاده را مقرر می‌نماید. مقاله حاضر درصدد است تا ضمن تبیین هریک از این الزامات، ضمانت اجرا و موارد استثناء آنها، خلأهای موجود را با لحاظ ویژگی صنعت نفت وگاز ایران مطرح و حسب مورد پیشنهاداتی را ارائه نماید.

واژگان کلیدی: *استفاده حداکثری از توان داخل، ارجاع کار، انجام کار، حداقل نصاب ۵۱٪، صنعت نفت وگاز.*

---

۱. استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران snebrahimi@yahoo.com
۲. دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) saide.ghasemi@ut.ac.ir

www.SID.ir

Archive of SID

۱. مقدمه

کشورهای دارای ذخائر غنی نفت وگاز همواره درصدد هستند تا منافع خود را از پروژه‌های نفتی به طرق مختلف قراردادی و یا غیرقراردادی افزایش دهند (Natural Resource Governance Institute, 2015: 1). یکی از این روش‌ها که به نوعی رویکرد جدیدی در صنعت نفت وگاز تلقی‌گردیده، استفاده از سیاست‌ها و ابزارهای مربوط به «توان داخل»[1] است که ردپای آن را برای نخستین بار می‌توان در اوایل دهه ۱۹۷۰ در نروژ جست‌وجو کرد که پس از آن به‌طور گسترده توسط سایر کشورهای نفتی و شرکت‌های معظم نفتی[2] به‌عنوان بخشی از سیاست‌های بازاریابی[3] یا مسئولیت اجتماعی شرکتی[4] مورد استفاده قرارگرفت (Kalyuzhnova et al, 2016: 15). روش‌های إرتقای توان داخل، بسته به اهداف و اولویت‌های کشور میزبان، طیف وسیعی از اقدامات شامل وضع محدودیت‌های گمرکی تا دخالت مستقیم دولت با پرداخت یارانه به تولیدکنندگان داخلی را دربرمی‌گیرد (Tordo et al, 2013: ix). این اقدامات معمولاً از طریق وضع قوانین و مقررات مربوطه و یا تهیه و تنظیم شروط قراردادی و درج آن در توافقات فیمابین شرکت ملی نفت کشور میزبان و شرکت نفتی بین‌المللی صورت می‌پذیرد.

موضوع توان داخل و استفاده از ظرفیت‌های موجود در ایران همواره یکی از دغدغه‌های مسئولین کشور خصوصاً در بخش نفت وگاز بوده‌است؛ چراکه پس از گذشت قریب به بیش از یک صد سال از اکتشاف تجاری میادین نفتی در ایران و وابستگی اقتصاد کشور به این صنعت، هنوز قسمت عمده انجام یک پروژه شامل تکنولوژی و تجهیزات نفتی متکی به توان شرکت‌های بین‌المللی نفتی است و رشد شرکت‌های داخلی در این زمینه ناچیز بوده و در اکثر موارد، انجام عملیات با صرف هزینه و زمان بیشتری انجام می‌پذیرد. قانونگذار ایران با درک نیاز به بومی‌سازی صنعت در کشور، در بازه‌های زمانی مختلف نسبت به تصویب قوانین مرتبط با توان داخل مبادرت ورزیده که درحال حاضر، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم»[5] به‌عنوان مهمترین سند بالادستی، الزامات و سیاست‌های مختلف مربوط به ارتقای توان داخل را تبیین

1. Local Content.
2. International Oil Companies (IOC).
3. Marketing.
4. Social Corporate Responsibility.

۵. قانون اصلاح «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات» مصوب ۱۳۷۵ بوده که در این مقاله به‌ترتیب باعنوان «قانون حداکثر فعلی» و «قانون حداکثر پیشین» مورد اشاره قرار خواهند گرفت.

www.SID.ir

Archive of SID

نموده است. برخی از مهمترین این الزامات که ارتباط مستقیمی با موضوع ارتقای توان داخل داشته عبارت از: الزام به ارجاع کار، الزام به انجام کار، الزام رعایت حداقل نصاب ۵۱٪، الزام به اطلاع‌رسانی و الزام به نظارت و کنترل است. به دلیل وجود خلأهای اساسی در این قانون که همواره مورد اعتراض انجمن‌ها و سندیکاهای مختلف داخلی قرارگرفته، کارگروهی درحال تهیه اصلاحیه‌ای بر قانون مذکور بوده که جلسات این کارگروه در زمان نگارش مقاله حاضر هم چنان درحال برگزاری است. نویسندگان مقاله تلاش دارند تا ضمن بررسی مهمترین الزامات قانونی مرتبط با ارتقای توان داخل، خلأهای موجود را نیز بررسی و حسب مورد راهکارها و پیشنهاداتی به‌منظور اصلاح این قانون ارائه نمایند.

۲. تعریف توان داخل

توان داخل مفهومی است که تعریف آن برحسب اهداف، اولویت‌ها، الزامات، دغدغه‌ها، ابزار، روش‌های پیاده‌سازی و معیار اندازه‌گیری هر کشور متفاوت است (Acheampong et al, 2016: 285). درعین‌حال، توان داخل امری است چند وجهی که می‌توان از دیدگاه فنی-مهندسی، تکنولوژیک، اقتصادی، مالی، مدیریتی، قانونی، قراردادی و ... مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرارگیرد. این موضوع باعث می‌شود تا ارائه تعریفی جامع و مانع از توان داخل با مشکل روبرو باشد. با این وجود، محققان سعی کرده‌اند با استفاده از عناصر مشترک، تعریفی را به عنوان قدر متیقن این مفهوم ارائه نمایند. شایان ذکر است که اگرچه مفهوم توان داخل و به‌کارگیری آن در صنعت سابقه طولانی دارد (Ngoasong, 2014: 271)، اما ورود این مفهوم به ادبیات آکادمیک در سال ۱۹۸۱ توسط *گراسمن*[1] تحقق یافت (Kazzazi & Nouri, 2012: 2166). در یکی از جدیدترین تحقیقات صورت‌گرفته، توان داخل بدین‌ترتیب تعریف شده است: «کل ارزش افزوده به اقتصاد یک کشور از طریق به‌کارگیری خدمات نیروی انسانی، مواد اولیه، تجهیزات و کالاهای تولیدی آن کشور در بخش‌های مختلف اقتصادی آن» (Acheampong & Ashong, 2016: 286). یکی از نویسندگان مدعی است که پس از بررسی بیش از هشتاد مقاله، تعریف مناسب قابل ارائه از ساخت داخل در سطح یک صنعت عبارت است از «بیشینه کردن ارزش تولیدات ملی در طول زنجیره ارزش ذی‌نفعان آن صنعت در قالب انتقال تکنولوژی، توسعه منابع انسانی، ارتقای مهارت‌ها و مدیریت دانش، توسعه سازندگان، عرضه‌کنندگان و تأمین‌کنندگان» (یقطین، ۱۳۹۲:

1. Gene M. Grossman, (1981), The Theory of Domestic Content Protection and Content Preference, Q J Econ (1981) 96 (4): 583-603.

www.SID.ir

Archive of SID

۱). ایراد این تعریف آن است که توان داخل مفهومی غیر از صرف ساخت داخل است. تعاریف دیگری نیز در جامعه آکادمیک مطرح گردیده ولی ازآنجا که موضوع اصلی مقاله حاضر، بررسی این مفهوم در چهارچوب قوانین و مقررات بوده؛ فلذا در ادامه به قوانین و مقررات ایران و چهارچوب ساختاری برخی از کشورهای دارای ذخائر غنی نفت و گاز اشاره خواهد شد.

۳. مفهوم توان داخل در قوانین ایران

«قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» به عنوان قانون مرجع، صراحتاً و به طور مستقل تعریفی از توان داخل ارائه نکرده؛ با این وجود، عناصر تشکیل‌دهنده این مفهوم شامل مواردی از جمله اصطلاح «طرح»، «ارجاع کار»، «شرکت ایرانی»، «کار در داخل کشور» و «تولید داخلی» به طور مستقل تعریف شده است.[۱] «آئین‌نامه تضمین معاملات دولتی» مصوب۱۳۹۴/۹/۲۲ هیئت وزیران نیز از جمله متون قانونی است که واژگان و اصطلاحات پرکاربرد را در معاملات دولتی تعریف نموده، با این‌وجود، همانند رویه قانون حداکثر فعلی، تعریفی از توان داخل ارائه نمی‌نماید و به ارائه تعریف عناصر کلیدی از جمله مفهوم «کارفرما»، «پیمانکاری»، «فرآیند ارجاع کار»، «تولید»، «ساخت» و سایر اصطلاحات مرتبط بسنده نموده است (هاشم‌زاده، ۱۳۹۵: ۱).

اگرچه در قانون تعریفی مستقل از توان داخل ارائه نشده، با این وجود در ضمیمه «حداکثر استفاده از توان ایرانی»[۲] قرارداد بیع متقابل مدل ۲۰۰۸ به این مفهوم اشاره شده که مطابق بند ۳-۱ آن، منظور از توان ایرانی، «ارزش کل کارهای انجام‌شده و خدمات ارائه شده توسط ۱) اشخاص حقیقی ایرانی، ۲) شرکت‌های ایرانی و ۳) جوینت‌ونچر شرکتی/قراردادی با مشارکت ایرانی جهت انجام بخشی از پروژه بوده که به عنوان توان ایرانی به طور کامل محاسبه خواهد شد». در همین راستا، روش‌های به‌کارگیری نیروی انسانی ایرانی، توان مهندسی، توان ساخت، توان تجهیز، مواد و خدمات را که همگی به نوعی عناصر اصلی سازنده توان داخل هستند را به طور جداگانه مشخص می‌کند.[۳]

---

۱. این مفاهیم حسب‌مورد در بخش‌های مختلف این مقاله تبیین گردیده است.

2. APPENDIX N :MAXIMUM UTILISATION OF IRANIAN CONTENT.

۳. شایان‌ذکر است که عمده قراردادهای بیع متقابل از جمله بیع متقابل نسل سوم در زمان حاکمیت قانون حداکثر پیشین منعقد شده (ابراهیمی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۵) و متن قرارداد و عناصر مقرر در ضمیمه قرارداد بر مبنای این قانون تنظیم شده‌اند.

www.SID.ir

Archive of SID

۴. مفهوم توان داخل در قوانین برخی کشورها

جهت تبیین مفهوم توان داخل، قوانین برخی از کشورهای دارای ذخائر غنی نفت و گاز مورد بررسی قرارگرفت که برخی از این کشورها در زمره کشورهای در حال توسعه و یا حداقل توسعه یافته قرار دارند.

در بخش تعاریف قانون نفت تانزانیا مصوب ۲۰۱۵، توان داخل به معنای: «میزان ارزش افزوده یا ایجاد شده در اقتصاد کشور تانزانیا از طریق استفاده مؤثر از منابع انسانی و مواد اولیه و خدمات در عملیات صنعت نفت وگاز به منظور ارتقا و توسعه ظرفیت‌های اتباع تانزانیا و تشویق به سرمایه‌گذاری و مشارکت محلی» است.

مطابق ماده ۲ «دستورالعمل راجع به روش اندازه‌گیری توان داخل در واگذاری‌ها و قراردادهای اکتشاف و استخراج» [1] مصوب ۱۳ نوامبر ۲۰۱۴ وزارت اقتصاد مکزیک، توان ملی (یا داخلی) به معنای «درصدی است که بیانگر ارزش پزوی مکزیک[2] در کالاها، خدمات، نیروی کار، آموزش، انتقال تکنولوژی و زیرساخت‌های فیزیکی بر مبنای محلی و منطقه‌ای از ارزش کل پول تعریف شده در دستورالعمل است».

در کشور غنا، ماده ۴۹ از «مجموعه مقررات نفت (توان داخل و مشارکت داخلی)»[3] مصوب ۲۰۱۳ در تعریف توان داخل مقرر می‌نماید: «میزان یا درصد مواد تولیدی، نیروی انسانی، تأمین مالی، ارائه کالا و خدمات در زنجیره ارزش صنعت نفت وگاز در داخل که به صورت پولی قابل ارزیابی باشد».

به موجب ماده ۱۰۶ «قانون توسعه توان صنعت نفت وگاز نیجریه»[4] مصوب ۲۰۱۰، توان نیجریایی بدین‌ترتیب تعریف شده است: «میزان ارزش افزوده یا ارزش ایجاد شده به اقتصاد نیجریه با توسعه نظامند ظرفیت و توانمندی‌ها از طریق به‌کارگیری مؤثر نیروی انسانی، منابع و خدمات در صنعت نفت وگاز نیجریه».

کشور نروژ از جمله کشورهای گروه دیرآمدگان[5] است که سیاست‌ها و رویکردهای این کشور در ارتقای توان داخل همواره به عنوان الگو، مطرح بوده (یقطین و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۵۴) و

1. Methodology to Measure the Local Content in Assignments and Exploration and Extraction Contracts. (“Methodology”) – Published by the Ministry of Economy on November 13, 2014.
2. Mexican Pesos.
3. Petroleum (Local Content and Local Participation) Regulations, 2013.
4. Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act, 2010.
5. Late Comer.

www.SID.ir

Archive of SID

با وجود سیاست‌ها و رویکردهای مترقی در زمینه توان داخل (Heum, 2008: 8)، در قوانین این کشور تعریفی از این مفهوم ارائه نشده است.

۵. سیر تاریخی الزام به استفاده از توان داخلی در قوانین ایران

پس از اکتشاف تجاری نفت در ایران (۵ خرداد ۱۲۸۷) و صنعتی شدن آن، توان داخل و جنبه‌های مختلف آن همواره یکی از دغدغه‌های مسئولین و قانونگذاران بوده که حسب فضای حاکم و امکانات موجود، بر تحقق یک یا چند عنصر سازنده آن تأکید می‌نمودند. پیش از بررسی الزامات فعلی حاکم بر استفاده حداکثری از توان داخل در صنعت نفت و گاز، ضروری است نگاه اجمالی به الزام استفاده از توان داخل در طول زمان داشته باشیم:

۵-۱. الزامات توان داخل پیش از انقلاب

بحث استفاده از نیروی انسانی ایرانی، یکی از نخستین و صریح‌ترین مقرره موجود بوده که در ماده ۱۲ امتیاز دادرسی به آن اشاره شده است.[۱] قانون ملی شدن صنعت نفت (۱۳۲۹/۱۲/۲۹) را نیز می‌توان به عنوان نخستین سند قانونی مهم در به دست گرفتن کلیه امورات مربوط به نفت توسط دولت ایران قلمداد نمود که در آن، رویکرد به توان داخل یکی از مهمترین و بنیادی‌ترین اهداف بوده‌است.[۲] البته پیش از تصویب این قانون و نیز پس از تصویب آن، قراردادهای نفتی متنوعی در قالب قرارداد امتیاز و مشارکت در تولید منعقدگردیده که به واسطه تصویب در مجلس سنا و شورای ملی، به حالت ماده واحده قانونی درآمده است. در این قراردادها، حسب مورد، شروط مختلفی در راستای الزام به رعایت توان داخل در قالب استخدام نیروی انسانی ایرانی، آموزش کارمندان ایرانی به منظور جایگزینی آنها با کارکنان خارجی و اولویت و ترجیح استفاده از کالاهای ساخت داخل مشاهده می‌شود. تقریباً می‌توان گفت که در قراردادهای مشارکت در تولید، این شروط به‌صورت تیپ درآمده و با کمی تغییر عیناً تکرار شده‌است.

«قانون طرز اجرای اصل ملی شدن صنعت نفت در سراسر کشور» (۱۳۳۰/۲/۹) نیز با هدف اجرائی نمودن قانون ملی شدن صنعت نفت، یکی از وظایف خود را در ارتباط با توان داخل در

۱. «فصل دوازدهم: عمله و فعله که در تأسیسات فوق کار می‌کنند باید رعیت اعلیحضرت شاهنشاه باشند باستثنای اجزای علمی از قبیل مدیر و مهندس و عماق و مباشرین».

۲. «به‌نام سعادت ملت ایران و به‌منظور کمک به تأمین صلح جهانی، امضاکنندگان ذیل پیشنهاد می‌نمائیم که صنعت نفت ایران در تمام مناطق کشور بدون استثناء ملی اعلام شود یعنی تمام عملیات اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری در دست دولت قرار گیرد».

www.SID.ir

Archive of SID

ماده ۶، بر لزوم آموزش نیروی متخصص ایرانی به منظور جایگزینی متخصصین خارجی تأکید دارد.

«قانون مربوط به تفحص و اکتشاف و استخراج نفت در سراسر کشور و فلات قاره» (۱۳۳۶/۴/۲۰) را شاید بتوان نخستین قانون رسمی راجع به نفت و گاز در ایران دانست که شئونات و موضوعات مختلف قراردادهای نفتی را مقرر می‌دارد. رویکرد مشروط آن به بحث رجحان کالای ساخت داخل با لحاظ چهار عامل اصلی پروژه (زمان، قیمت، کمیت و کیفیت)، بسیار مترقی ارزیابی می‌شود.

«ماده واحده قانون حمایت از صنایع داخلی کشور» (۱۳۴۳/۱۰/۲۸) با جایگاهی مشابه قانون حداکثر استفاده از توان، کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت را مکلف می‌نمود تا مشروط به رعایت ۴ عامل اصلی پروژه، احتیاجات خود را منحصراً از کارخانجات داخلی خریداری نمایند. این قانون را می‌توان نخستین قانون مستقل مربوط به استفاده از توان داخل درکلیه صنایع کشور از جمله نفت و گاز قلمداد نمود.

«قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران» (۱۳۴۶/۴/۲۶) و «آیین نامه معاملات دولتی» (۱۳۴۹/۱۲/۲۷) نیز با هدف ارتقای توان داخل تصویب شده بودند.

در قانون نفت ۱۳۵۳ نیز الزام به تشکیل شرکت ایرانی به عنوان پیمانکار کل جهت انجام عملیات نفتی، الزام به استخدام کارکنان ایرانی و آموزش آن‌ها، استفاده از ساخت داخل و موارد استثنا، مالکیت شرکت ملی نفت بر تأسیسات و کالاهای وارداتی از جمله مقررات مرتبط با ارتقای توان داخل محسوب می‌شود که شرکت ملی نفت ایران در ماده ۲۲ به عنوان مقام نظارت‌کننده بر اجرای مفاد این قانون تعیین شده بود.

۲-۵. الزامات توان داخل پس از انقلاب

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و خروج کارشناسان و متخصصان خارجی و متعاقباً بروز جنگ تحمیلی و واردشدن صدمات جدی به تجهیزات نفت‌وگاز، تلاش‌هائی به منظور ارتقای توان داخل صورت پذیرفت؛ اما به دلایلی از قبیل اولویت تولید نفت و بهره‌بردای از چاه‌ها و حفظ سطح تولید، ضعف دانش فنی و تکنولوژیک، فقدان سرمایه کافی جهت تأمین مالی باعث شد تا این تلاش‌ها با موفقیت چشمگیری روبرو نباشد (اُفقه، ۱۳۹۱: ۱-۲). این روند کماکان ادامه

www.SID.ir

Archive of SID

داشت تا این‌که با بروز تحریم‌های اخیر و مشکلات ناشی از آن، اقداماتی در سطح ملی درپیش گرفته‌شد که از جمله مهمترین آن‌ها می‌توان به «پروژه ساخت ده گروه خانواده کالا و تجهیزات اولویت‌دار صنعت نفت» اشاره‌کرد. در ادامه، نگاه اجمالی به مهمترین اسناد بالادستی و قوانین مرتبط با إرتقای توان داخل و الزامات آن خواهد شد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) به عنوان یکی از مهمترین اسناد بالادستی کشور توجه خاصی به بحث توان داخل داشته و بر استقلال سیاسی و اقتصادی کشور (اصل ۲)، جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور، منع اسراف و تبذیر در کلیه شئون مربوط به اقتصاد، استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور و افزایش تولیدات صنعتی جهت تأمین نیازهای عمومی، خودکفائی کشور و رهائی از وابستگی تأکید ویژه‌ای داشته است (اصل ۴۳).

قانون نفت ۱۳۶۶ (اصلاح مصوب ۱۳۹۰/۴/۲۱) مهمترین متن قانونی موجود راجع به صنعت نفت وگاز بوده که اصول حاکم بر آن را تبیین می‌نماید. یکی از این اصول، الزامات توان داخل بوده که در ماده ۱۰ بر آموزش و تربیت نیروی انسانی تأکید دارد.

در راستای نیاز به وجود قانون تخصصی توان داخل، «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات» مصوب ۱۳۷۵ به صورت طرح پیشنهادی نمایندگان به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که علیرغم تلاش بسیار گسترده صنعتگران، تولیدکنندگان و سازندگان در جهت پیشبرد طرح از طریق هیئت دولت، عملاً به دلیل مخالفت گسترده تعدادی از وزارتخانه‌های ذیربط (به دلیل عدم پذیرش نظارت فراسازمانی) به نتیجه نرسید. این قانون به دلائلی از جمله عدم اهتمام متولیان و فقدان طراحی ساز وکارهای اجرائی-نظارتی، عملاً تا سال ۱۳۸۰ بلااقدام باقی ماند و نهایتاً آیین‌نامه‌های آن تدوین و تا سال ۱۳۸۶ گام‌های مهمی در طراحی و استقرار ساز وکارهای لازم برای اجرای مؤثر قانون برداشته شد. پس از آن به دلیل ادغام شورای اقتصاد در کمیسیون اقتصاد دولت، انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تشکیل معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری که تفاوت ساختاری با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور داشت، اجرای قانون به بوته فراموشی و تعلیق سپرده شد (شریفی، ۱۳۹۰: ۱-۲).

«قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه

www.SID.ir

Archive of SID

سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۲، جهت ایجاد شرایط رقابتی، افزایش توان و کارائی پیمانکاران داخلی، افزایش اشتغال و سهم ساخت داخل طرح‌های صنعتی و عمرانی کشور، ساز وکارهائی را در ارتباط با اعطای تسهیلات بانکی، صدور ضمانت‌نامه، رفع معافیت‌های گمرکی اندیشیده است که تمامی این عناصر در ارتقای توان داخل نقش به‌سزائی ایفاء می‌کنند.

یکی دیگر از قوانینی که ارتباط مستقیمی با بحث توان داخل و ارتقای آن دارد، «قانون برگزاری مناقصات» مصوب۱۳۸۳ است که الزامات و تشریفات مقرر در آن می‌بایست توسط دستگاه‌های دولتی ذیربط مورد تبعیت قرارگیرد. در همین راستا، مطابق بند «د» ماده ۱۳، ضروری است موازین قانون حداکثر حسب مورد در مناقصات بین‌المللی رعایت شود.

«قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی» (۱۳۸۶/۵/۷) را می‌توان به نوعی مکمل قانون حداکثر استفاده از توان داخل در نظرگرفت که نسبت به آن نگاه جامع‌تری به بحث تولید داشته و رفع موانع تولید شامل مباحث مختلف و اصلاحات موردنیاز در قوانین و مقررات از جمله بحث تجمیع عوارض، حمایت از صادرات، تسهیلات و نوسازی صنایع، حق بیمه و ترکیب سهم حق بیمه کارگر، کارفرما، دولت و کسورات حق بیمه کارگران، اصلاحاتی در قانون کار در جهت حمایت از اشتغال، انرژی مصرفی در کارخانه‌های برق صنعتی، گاز و نیز مباحث گمرکی، تأمین مالی پروژه‌های تولیدی از حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی شده است (حسینی و دیگران، ۱۳۹۴: ۳۸).

مطابق «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» مصوب ۱۳۹۱، این وزارت جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش نفت و گاز، سیاستگذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت برکلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی تشکیل‌شده و بر نقش آن جهت تقویت و ارتقای همه‌جانبه تخصص‌های موردنیاز صنعت نفت و گاز شامل تدوین نظام جامع سرمایه انسانی موردنیاز صنعت، تدوین نظام جامع کیفیت کالا و خدمات به منظور ارتقای کیفیت تولیدات و خدمات داخلی و اعمال سیاست‌های حمایتی از بومی‌سازی و طراحی و ساخت تجهیزات و تأسیسات مورد نیاز صنعت، اتخاذ سیاست‌های حمایتی در مورد شرکت‌ها و مؤسسات داخلی حوزه صنعت به منظور توانمندسازی و افزایش توان رقابتی آنها جهت ساخت تجهیزات و صدور خدمات فنی و مهندسی تأکید شده است.

www.SID.ir

Archive of SID

در حال حاضر، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» مصوب ۱۳۹۱ مهمترین قانون موجود در ارتباط با ساز وکار و الزامات مربوط به توان داخل بوده که صنعت نفت و گاز نیز از آن تبعیت می‌نماید. این قانون نیز همانند قانون حداکثر پیشین به صورت طرح به مجلس ارائه گردید. بررسی این طرح همزمان با موضوعاتی از قبیل تصویب بودجه سال ۱۳۹۱، اجرای فاز دوم هدفمندی یارانه‌ها و برگزاری دور دوم انتخابات مجلس باعث شد تا بررسی و تصویب طرح با شتاب‌زدگی فراوان همراه بوده و مورد اعتراض کارشناسان، سندیکاها و سایر افراد ذینفع قرارگیرد (ایتان، ۱۳۹۱: ۱) و به همین دلیل این قانون با اشکالات و خلأهای زیادی روبروست که حسب مورد در بخش‌های دیگر مقاله حاضر مورد بررسی قرارخواهدگرفت.

«سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» ابلاغی از سوی رهبری در سال ۱۳۹۲ را می‌توان به عنوان شاخص‌ترین سند بالادستی موجود در ارتباط با توان داخل دانست که سیاست‌های ابلاغی آن در ادامه و تکمیل سیاست‌های گذشته، خصوصاً سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و با چنین نگاهی تدوین شده و راهبرد حرکت صحیح اقتصاد کشور به سوی اهداف مقرر را مشخص می‌نماید و به نوعی تمامی سیاست‌های مذکور بر حول محور ارتقای جایگاه توان داخل قرار دارد.

مصوبه هیئت وزیران در خصوص «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت وگاز» مصوب ۱۳۹۵ و اصلاحی ۱۳۹۶/۳/۲۴ نیز بیانگر جدیدترین رویکرد قانونی در ساختار قراردادهای موسوم به آی.پی.سی[1] بوده، که در آن راهکارهای ارتقای توان داخل از جمله مشارکت شرکت‌های ایرانی با شرکت‌های خارجی جهت انتقال و توسعه دانش فنی و مهارت‌های مدیریتی و مهندسی مخزن و چرخشی بودن سمت‌های مدیریتی و واگذاری تدریجی سمت‌های مدیریت اجرائی به اتباع ایرانی اشاره شده است (بند ب ماده ۴). در متن مصوبه، شرکت خارجی متعهد به رعایت قانون حداکثر فعلی بوده و در این راستا می‌بایست به طور حداکثری از نیروی انسانی داخلی بهره برد و جهت ارتقای توان کیفی این نیروها، برنامه‌های آموزشی و تحقیقاتی مرتبط را با هزینه خود تدارک ببیند.

باتوجه به جایگاه قانون‌های برنامه توسعه در تحقق اهداف دولت در امور مختلف از جمله اقتصاد خرد و کلان، رویکرد دولت نسبت به توان داخل نیز یکی از مهمترین موضوعاتی است که در این قوانین مورد اشاره قرارگرفته است. در قوانین برنامه توسعه سوم، چهارم و پنجم نیز مقرراتی

1. Iranian Petroleum Contract- Integrated Petroleum Contract.

www.SID.ir

Archive of SID

در این خصوص درج گردیده که به لحاظ تصویب «قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۹۵، از بررسی مواد قوانین پیشین اجتناب می‌گردد. مهمترین محورهای الزامات توان داخل قانون برنامه ششم را می‌توان در این موارد خلاصه نمود: استفاده از نیروهای بومی استانی، جذب دانش و نوآوری از کشورهای صاحب فناوری، توسعه بازارهای صادراتی (کالایی و کشوری) خدمات فنی و مهندسی و کالاهای ایرانی، اعزام نیروی کار، جذب اساتید و متخصصان برای آموزش و انتقال تکنولوژی برای نیروهای ایرانی، تلاش برای الحاق به سازمان تجارت جهانی جهت جلوگیری از اعمال تبعیض‌های ناروا، جذب شرکت‌های معتبر جهانی و منطقه‌ای در زنجیره تولید داخلی به شکل مستقیم و با اولویت مشارکت با سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان داخلی به منظور افزایش توانمندی، رقابت‌پذیری و صادرات کالاها و خدمات تولیدی، اصلاح سیاست‌های ارزی و تجاری و تعرفه‌ای با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید داخل برای صادرات است.

حال که مهمترین اسناد بالادستی مرتبط با توان داخل بررسی گردید، در ادامه به مهمترین الزامات قانونی در این خصوص اشاره می‌شود.

۶. مخاطبین الزام استفاده از توان داخل

پیش از بررسی الزامات استفاده حداکثری از توان داخل ضروری است ابتدا مخاطبین و مشمولین این الزامات شناسائی شده تا متعاقباً الزامات قانونی و ضمانت اجرای تخلف از این الزامات بر این مخاطبین بار شود. به جهت اهمیت شناسائی مشمولین الزامات توان داخل، در قانون حداکثر فعلی نیز پس از ارائه تعریف اصطلاحات، دومین ماده به نحو مشروح از تابعان و مشمولین این قانون یاد می‌کند و در این راستا، مخاطبان خود را با توجه به داشتن ماهیت عمومی یا خصوصی حسب مورد ملزم به رعایت مفاد و مقررات قانون می‌نماید. بر این اساس، در صدر ماده، کلیه نهادها و سازمان‌های نامبرده شده از جمله وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن شامل شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و نیز شرکت‌های تابعه و فرعی آن‌ها مشمول قانون بوده و در هرحال، اعم از استفاده از بودجه عمومی دولت و یا از درآمدهای خود و یا از اعتبارات و تسهیلات ارزی و ریالی دستگاه‌های مذکور، موظف‌اند مقررات قانون را رعایت نمایند. پس از حکم اصلی، قانونگذار در ذیل تبصره این ماده حکمی دیگر را مقرر می‌نماید که براساس آن

www.SID.ir

Archive of SID

کلیه واحدها و نهادها اعم از خصوصی داخلی و خارجی موظف گردیده‌اند تا در اجرای پروژه‌ها یا طرح‌هایی که در آنها از تسهیلات ارزی یا ریالی دولت استفاده می‌کنند به میزان تسهیلات و امکانات دولتی مورد استفاده، الزامات توان داخل را رعایت نمایند.

مطابق ماده ۷ آئین‌نامه اجرائی شیوه انعقاد قراردادهای بیع متقابل (مصوب ۱۳۸۴/۴/۱۷) و تبصره آن، بیان حداقل درصد الزامی ساخت داخل در متن قرارداد بین شرکت ملی نفت ایران و پیمانکار الزامی است و در قراردادهایی که تأمین مالی آن با شرکت خارجی است، حداقل درصد توسط شورای اقتصاد تعیین می‌شود.

نکته مهمی که در این قسمت قابل طرح است در خصوص یکی از شروط رایج در قراردادهای تأمین مالی بوده که بعضاً از آن به عنوان شروط جغرافیایی نیز یاد می‌شود. سازمان توسعه و همکاری اقتصادی نیز اعتباردهندگان کشورهای عضو خود را ملزم نموده تا حداقل ۸۵٪ اعتبار اعطائی را در کشور خود هزینه نمایند (بابائی و دیگران، ۱۳۸۷: ۳). این الزام در راستای تقویت توان کشور اعتباردهنده بوده و عملاً کشور اعتبارگیرنده در موضع ضعف قرارخواهدگرفت، چراکه پولی که می‌بایست صرف ارتقای توان تولیدی صنایع آن کشور می‌شد، عملاً با وارادت کالا به نوعی جایگزین تولیدات داخلی خواهد شد. متأسفانه این ترتیبات در صنعت نفت ایران نیز به نوعی اتفاق افتاده است. برای مثال در وام اخذ شده در فازهای (۹ و ۱۰) طبق قرارداد، ۸۵٪ وام کم بهره صرف خریدهای خارجی و ٪۲۰ وام تجاری صرف خریدهای خارجی شده است. با توجه به ترکیب وام اعطاء شده، الزاماً در نهایت حداقل ۶۰ ٪ وام اعطائی صرف خریدهای خارجی گردید (کاشانی، ۱۳۸۸: ۲۳۶). در مثال دیگر، با بروز تحریم‌ها و عدم امکان پرداخت قیمت نفت خریداری شده، چین ترتیبات فاینانسی را از طریق گشایش خط اعتباری برای ایران فراهم نمود. از آنجاکه چین دارای خط اعتباری بود، کل کار و *وندور* شرکت‌های پیمانکار و ساخت تجهیزات را تعیین می‌کرد. به این ترتیب تجهیزات و کالاهای چین وارد بازار ایران شد و ارجاع کار به جای شرکت‌های ایرانی که در زمینه ساخت برخی تجهیزات سال‌ها تجربه داشتند به شرکت چینی داده شد که برخی از آن‌ها شاید یک سال بیشتر تجربه نداشتند (یقطین، ۱۳۹۲/۹/۱۳: ۱).

در راستای تعیین مخاطب رعایت الزام توان داخل، ماده ۱۳– ۱ قرارداد بیع متقابل مدل ۲۰۰۸ نه تنها پیمانکار، بلکه پیمانکاران فرعی وی را نیز مکلف می‌نماید تا جهت تصدی عملیات توسعه،

www.SID.ir

Archive of SID

اتباع ایرانی صلاحیت‌دار را مطابق قوانین ایران[۱] در اولویت قرار دهند. تکلیف رعایت توان داخل توسط پیمانکاران فرعی در ماده ۳- ۸ ضمیمه قرارداد بیع متقابل نیز تأکید شده است.

۷. الزام قانونی مربوط به ارجاع کار و انجام کار در داخل

یکی از مهمترین مباحث مربوط به الزامات استفاده حداکثری از توان داخل، موضوع ارجاع کار و انجام کار و تفاوت بین این دو مفهوم است که این تمایز در قانون حداکثر پیشین رعایت شده بود اما در قانون فعلی، بین این دو مفهوم خلط گردید. در واقع، فلسفه اصلی و روح قانون حداکثر، ارتقای جایگاه شرکت‌های پیمانکار طراحی- ساخت داخلی (پیمانکار عمومی/پیمانکار اصلی)[۲] در اجرای پروژه‌های بخش عمومی است (حسینی یزدی، ۱۳۸۱: ۱۶۳) و هرگونه الزام به استفاده حداکثری از مواد و تجهیزات داخلی به عنوان عامل ثانوی حائزاهمیت است.

در قانون پیشین، الزام اصلی و اولیه بر ارجاع کار به شرکت‌های داخلی (با تأکید بر پیمانکار طراحی- ساختEPC) بود. در این صورت «ارتباط کارفرما (بخش عمومی) با پیمانکار خارجی»[۳] به «ارتباط پیمانکار ایرانی با پیمانکار خارجی» تبدیل می‌شد و پیمانکار خارجی کار را به پیمانکار ایرانی تحویل می‌داد و از این طریق، فناوری و تجربیات پیمانکار خارجی به پیمانکار ایرانی منتقل می‌گردید. چنانچه امکان ارجاع به شرکت ایرانی میسر نبود، با اخذ مجوز شورای اقتصاد و ضمن رعایت حداقل ۵۱ ٪ سهم ارزشی کار طرف ایرانی، کار به مشارکت ایرانی- خارجی ارجاع می‌شد تا به این ترتیب، رهبری مشارکت کاری و یا حقوقی به دست شرکت ایرانی باشد. علاوه بر حفظ سهم غالب طرف ایرانی (حداقل ۵۱ ٪) در ارجاع کار، کارفرما موظف به نظارت بر تأمین حداقل ۵۱ ٪ از مواد، تجهیزات، خدمات مورد نیاز پروژه از داخل کشور گردیده بود که در صورت عدم امکان رعایت، نیازمند اخذ مجوز از شورای اقتصاد بود (شیروی و پوراسماعیلی، ۱۳۹۰: ۵۱).

در قانون فعلی، بحث خرید صرف نظر از بحث پروژه با موضوع ارجاع کار مخلوط شده، در

---

۱. بند الف ماده ۱۲۱ قانون کار.

2. General Contractor/Main Contractor.

۳. در برخی از پروژه‌های تکرارپذیر(نظیر فازهای پارس جنوبی) ارجاع کار به پیمانکاران خارجی توسط کارفرمای دولتی صورت پذیرفت که متاسفانه در اکثر مواقع اسناد و مدارک تکنولوژیک و فنی قرارداد به دلیل عدم ظرفیت و توانمندی کارفرما دربه‌کارگیری آن در پروژه‌های آتی و نیز به بهانه وصف محرمانه و سری بودن، این مدارک در اختیار شرکت‌ها و پیمانکاران داخلی قرار نگرفت و به بوته فراموشی سپرده شد. این درحالی است که در صورت مشارکت شرکت ایرانی و خارجی، امکان انتقال دانش فنی و نیز استفاده شرکت ایرانی از این تجربیات در پروژه‌های آتی فراهم می‌شود.

www.SID.ir

Archive of SID

حالی‌که حداکثر استفاده از توان داخلی در مفهوم عام قانون مذکور لزوماً به معنی حداکثر ساخت داخل نیست؛ بلکه هدف اصلی ایجاد توانمندی و قابلیت در شرکت‌های داخلی جهت مدیریت و اداره پیمانکاری‌های بزرگ EPC بوده (نگاه کل‌نگر) که این امر بر موضوع خرید ساخت داخل (نگاه جزءنگر) غلبه داشته و این مهم در اجازه عدول از ۵۱ ٪ دوم با تصویب شورای اقتصاد و عدم اجازه عدول از ۵۱ ٪ اول (مشارکت ایرانی- خارجی) در متن قانون پیشین مشخص است (حسینی یزدی، ۱۳۸۱: ۱۶۶) ولی در قانون فعلی می‌توان ۱۰۰ ٪ پروژه را به خارجی واگذارکرد. ضمن‌آنکه این تأکید بر خرید تولیدات ساخت داخل در قانون حداکثر درحالی است که قوانین دیگر مثل قوانین بودجه و یا مصوبات هیئت وزیران بر الزام دستگاه‌ها به خرید کالاهای ایرانی خصوصاً کالاهای مصرفی با دوام و سرمایه‌ای اصرار دارند. پیشنهاد می‌شود در نسخه اصلاحی، همانند قانون پیشین به نقش پیمانکاران عمومی صریحاً اشاره شود.

خوشبختانه در بند الف ماده ۴ «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز» مصوب ۱۳۹۵ و اصلاحی ۱۳۹۶، مشارکت شرکت‌های ایرانی اکتشاف و تولید با شرکت‌های خارجی در فرآیند اجرای قرارداد به عنوان یک الزام درج گردیده است اما با این‌وجود، ترتیبات مشارکت و میزان سهم طرف ایرانی مشخص نیست.

۸. الزام قانونی مربوط به رعایت حداقل نصاب

در قانون فعلی همانند قانون پیشین، معیار رعایت حداقل عددی ۵۱٪ در ارجاع کار و انجام کار تعیین شده است با این تفاوت که در قانون فعلی می‌توان با ارجاع تمام کار به شرکت خارجی از این معیار عدول کرد؛ درحالی‌که در قانون پیشین، ارجاع کار به مشارکت ایرانی- خارجی با حداقل سهم ارزشی کار طرف ایرانی (۵۱٪) الزامی بود.

تعیین درصد ثابت در رعایت الزام استفاده از توان داخل یکی از شیوه‌های ممکن در تعیین ضابطه حداقل بوده و برخی از کشورها از این ضابطه استفاده نموده‌اند (مثل نیجریه، قزاقستان و آنگولا در به‌کارگیری نیروی انسانی (Tordo et al, 2013: 48)) و برخی سقف استفاده از توان داخل را بنابر اوضاع و احوال خاص هر پروژه به طور موردی و نسبت به مراحل پیشرفت تدریجی اجرای یک پروژه تعیین می‌کنند (Atsegbua, 2012: 487 &Tordo et al, 2013: 170-173).

نکته قابل توجه در سیاست حداقل درصد اعلامی کشور ایران این است که در سال ۱۳۷۵ و

www.SID.ir

Archive of SID

تصویب قانون پیشین، معیار عددی ۵۱٪ به‌عنوان حداقل عددی تعیین گردیده بود و ۱۶ سال بعد در سال ۱۳۹۱، قانونگذار مجدداً معیار عددی ۵۱٪ را تعیین کرده گوئی توان داخل کشور به همان ترتیب سابق بوده است. این نحوه تعیین درصد ثابت و ایستا در خصوص کلیه صنایع و پروژه‌ها بدون لحاظ توانمندی‌ها و خلأهای هر صنعت شایسته نبوده و پیشنهاد می‌شود تا قانونگذار از هر یک از دستگاه‌های ذیربط درخواست نماید تا پس از انجام بررسی‌های موشکافانه[1] و ارزیابی دقیق توانمندی‌های هر صنعت، حداقل درصد ثابت را مستند به گزارش‌های مکتوب و موثق به مقام ناظر قانون به طور مجزا اعلام نمایند، به نحوی که درصد اعلامی به صورت سقف باز بوده و متناسب با اوضاع و احوال پروژه و پیشرفت تدریجی آن قابل اصلاح باشد تا به این ترتیب، نتیجه به واقع نزدیک‌تر گردد و راه‌های دور زدن قانون و سند سازی‌های صوری متوقف گردد.

یکی از بحث‌های بسیار مهم مرتبط با موضوع حاضر، تعریف اصطلاح «داخل» در ترکیب «توان داخلی» است. این اصطلاح را می‌توان با استفاده از پارامترهای مختلف تعریف‌کرد. به عنوان مثال، شرکت مورد نظر جهت ارجاع کار یا انجام کار ممکن است در کشور مربوطه ثبت شده و سهامدارن آن نیز تابعیت همان کشور را داشته باشند و یا اینکه در کشور مورد نظر ثبت شده ولی سهامداران آن کلاً یا بعضاً خارجی باشند و یا اینکه شرکت در خارج از مرزهای کشور مورد نظر ثبت شده باشد ولی سهامدارن آن اشخاص متبوع کشور مورد نظر باشد (Tordo et al, 2013: 2).

در ایران، مالکیت سهام و محل ثبت شرکت به عنوان عناصر اصلی تعریف شرکت داخلی تعیین گردیده است. بر این اساس، مطابق قانون حداکثر فعلی، «شرکت ایرانی، عبارت از شرکت ثبت شده در مراجع قانونی داخل کشور که ۱۰۰٪ سهام آن متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی است». در تعریف شرکت ایرانی، قانونگذار تلاش نموده تا با مبنا قرار دادن تابعیت سهامدارن شرکت غیر از معیار صرف ثبت شرکت، امکان دور زدن قانون در تلقی شرکت ایرانی را محدود نماید که برای مثال، شرکت‌های چینی با ثبت شرکت در مناطق آزاد در دوره حاکمیت قانون پیشین انجام می‌دادند. علیرغم این تعریف، این امکان وجود دارد که شرکتی با ۱۰۰٪ سهام خارجی در ایران ثبت شده و این شرکت ثبت شده سهامدار ۱۰۰ ٪ شرکت جدیدالتأسیس دیگری باشد. در این صورت ضابطه قانونگذار کارایی لازم را نخواهد داشت. پیشنهاد می‌شود در قسمت اخیر این تعریف، عبارت «حقوقی ایرانی که با لحاظ سهامداران آن در سلسه مراتب ثبت

1. Due Diligence.

www.SID.ir

Archive of SID

شرکتی همچنان ۱۰۰ ٪ سهام متعلق به اتباع ایرانی باشد» اضافه شود.

تعیین معیار ثبت در داخل کشور باعث شده تا برخی از شرکت‌های اکتشاف و تولید که ۱۰۰٪ سهام آن‌ها متعلق به اشخاص ایرانی است و بنا بر ضرورت‌های عملیاتی در خارج از ایران به ثبت رسیده‌اند (مانند شرکت‌های پتروپارس و پترو‌ایران)، به طور قانونی نتوانند به عنوان شریک شرکت‌های خارجی در قراردادهای آی.پی.سی همکاری نمایند. برای رفع این معضل، با تشخیص و تأیید وزارت نفت، «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالا دستی نفت و گاز» در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۲۴ اصلاح شده تا این شرکت‌ها بتوانند به عنوان شریک شرکت‌های معتبر نفتی خارجی در فرآیند اجرای قرارداد حضور یافته و به این ترتیب امکان انتقال و توسعه دانش فنی و مهارت‌های مدیریتی به آنها میسر شود. شایسته است قانونگذار ترتیباتی در خصوص تلقی این شرکت‌ها به عنوان «شرکت‌های ایرانی عملی» در قانون نیز فراهم نماید.

۹. الزام قانونی مربوط به اطلاع رسانی

یکی از مهمترین اقدامات لازم در جهت ارتقای توان داخل، بحث اطلاع رسانی است که از یک طرف، دستگاه‌های موضوع قانون مکلف گردیده‌اند تا نیازمندی‌های خود را ابتدا به ساکن به وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام نمایند تا این نهاد به عنوان متولی امر صنعت در کشور، نسبت به برنامه‌ریزی صحیح و منسجم در این خصوص مبادرت نماید. در مقابل، این وزارت مکلف است تا به نحو مقتضی و روزآمد، اطلاعات لازم راجع به ساخت داخل را در اختیار متقاضیان قراردهد (ماده ۳ قانون حداکثر فعلی).

در گذشته خرید دستگاه‌ها از خارج منوط به دریافت مهر عدم ساخت بود. این روش به دلیل گستردگی بسیار زیاد کالاها و عدم قابلیت نظارت سیستماتیک، زمینه‌ساز فسادهای زیادی شد و لذا به مرور حذف گردید. خوشبختانه وزارت صنعت، معدن و تجارت از یک سو و وزارت نفت نیز از سوی دیگر با استفاده از بستر فناوری اطلاعات موفق به راه‌اندازی ایران کد و نفت کد، سامانه تدارکات الکترونیکی دولت و سامانه تأمین الکترونیکی کالای وزارت نفت گردیدند که با هدف هدایت خریدهای دولت از داخل صورت پذیرفت. در واقع با شفاف شدن فرآیندهای خرید از این طریق، تعداد زیادی از خریدهای کالاهای مشابه که در داخل کشور تولید می‌شود، مشخص شده و به این ترتیب امکان نظارت و اعمال ضمانت اجرای تخلف از قانون تسهیل

www.SID.ir

Archive of SID

می‌گردد (ایتان، ۱۳۹۱: ۱). این ترتیبات مربوط به ایجاد پایگاه داده‌ای و مراجعه به آن جهت رفع نیازها به عنوان یک ضرورت اساسی در قوانین و سیاست‌های مربوط به توان داخل کشورهایی از جمله نروژ، مکزیک، برزیل، نیجریه و غنا درج گردیده است.

در همین راستا، ماده ۳-۶ ضمیمه بیع متقابل مدل ۲۰۰۸، پیمانکار را مکلف می‌کند تا فهرستی از اشخاص حقیقی، شرکت‌ها و مؤسسات تأمین‌کننده کالا و خدمات را با لحاظ کیفیت، قیمت و زمان تحویل تهیه‌کنند و به این منظور می‌بایست از داده‌های موجود استفاده کرده و نیز بررسی‌های لازم را برای شناخت توانمندی‌ها و ظرفیت‌های متناسب با الزامات پروژه به عمل آورد.

۱۰. معیار و نحوه ارزیابی نصاب استفاده از توان داخل

یکی از موضوعات مهم در اندازه‌گیری و کمی‌سازی توان داخل، تعاریف ارائه شده از عناصر تشکیل دهنده مفهوم آن بوده که حسب مورد در کشورهای مختلف متغیر است (Acheampong et al, 2016: 286). مطابق ماده ۴ قانون حداکثر فعلی، مشمولین قانون موظف شده‌اند تا در اجرای کلیه پروژه‌ها به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که حداقل ۵۱٪ «هزینه هر پروژه» به صورت «کار در داخل» کشور باشد. مطابق تعریف قانونی، منظور از کار در داخل کشور، «سهم ارزش فعالیت‌های مختلف اقتصادی به جز ارزش زمین، ساختمان و تأسیسات آن است که توسط طرف قرارداد به طور مستقیم یا از طریق شرکت اشخاص ثالث اعم از ایرانی یا خارجی در داخل کشور تولید یا اجرا می‌شود». منظور از تولید داخل «عبارت از تولید کالا، تجهیزات، خدمات یا محصولاتی اعم از سخت افزار، نرم افزار، فناوری و نشان «برند» است که ۱۰۰٪ آن با طراحی متخصصین ایرانی یا به طریق مهندسی معکوس یا انتقال دانش فنی و فناوری انجام می‌شود». در خصوص قسمت اخیر تعریف تولید داخلی، عملاً در دنیای صنعتی کنونی، بسیاری از شرکت‌های صاحب نام و دارای تکنولوژی‌های برتر، سازنده تمام قطعات و اجزای کالای تولیدی خود نبوده و عموماً مشتری شرکت‌های دیگری هستند که حتی ممکن است در سایر کشورها فعالیت صنعتی داشته باشند و در خوش‌بینانه‌ترین حالت نیز قادر به طراحی ۱۰۰٪ محصولات خود نیستند و این تعریف به نوعی محدوده کالاهای ساخت داخل را محدود می‌کند (هاشم‌زاده، ۱۳۹۵: ۱) در واقع، این نگاه ملی‌گرایانه به کل پروسه تولید داخلی، نه هدف است نه امکان اجرایی دارد و با روح قانون هماهنگ نیست، چرا که هدف قانون فعلی می‌بایست «پروژه» باشد نه تولید همه اجزاء و مواد و

www.SID.ir

Archive of SID

تجهیزات. ازآنجایی‌که اندازه‌گیری ارزش افزوده ناشی از به‌کارگیری توان داخل، فرآیند بسیار پیچیده‌ای بوده که در برخی موارد به سادگی میسر نیست (Acheampong, 2016: 285)، ارائه چنین تعاریفی بیش از پیش بر پیچیدگی این فرآیند می‌افزاید.

در خصوص نحوه ارزیابی و کمی‌سازی توان داخل، با نسخ قانون حداکثر پیشین و دستورالعمل‌های مربوطه از جمله دستورالعمل نظارت بر اجرای ماده (۳) قانون حداکثر استفاده، در این زمینه با خلأ روبرو هستیم. این درحالی است که پیش‌نویس آئین‌نامه‌ای تحت عنوان «دستورالعمل نظارت بر اجرای مواد ۱ تا ۷ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور» توسط انجمن‌ها و سندیکاهای ذینفع در اجرای قانون از جمله انجمن سازندگان تجهیزات صنعت نفت ایران تهیه شده، ولی این پیش‌نویس در وزارت صنعت، معدن و تجارت مسکوت مانده و اقدامی در خصوص ابلاغ آن صورت نپذیرفته است (صمیمی دهکردی، ۱۳۹۵: ۱).

۱۱. استثنائات وارد بر رعایت الزام قانونی حداکثر استفاده از توان داخل

همان گونه که اشاره شد، بحث ارجاع کار و انجام کار مهمترین موضوعات مطرح در قانون حداکثر هستند که می‌بایست حداقل نصاب مقرر قانونی در خصوص آنها رعایت گردد. یکی از سؤالات مطرح آن است که آیا الزام استفاده از توان داخل، الزامی است مطلق که در هرحال می‌بایست رعایت شود و یا اینکه الزامی است مشروط به عوامل ۴ گانه پروژه یعنی زمان، قیمت، کیفیت و کمیت. تعیین درصد ثابت و الزام به رعایت آن بدون درنظرگرفتن ۴ عامل پروژه گاهی اوقات دارای نتیجه عکس بوده و باعث می‌شود ضمن آنکه هزینه اجرای پروژه بالا رود، کیفیت انجام کار نیز به طور اساسی تحت‌الشعاع قرار گیرد.

شاید بتوان نخستین رد پای این نگرانی را در قرارداد فروش نفت و گاز و طرز اداره عملیات آن مصوب ۱۳۳۳ (قرارداد کنسرسیوم) مشاهده کردکه در جزء ج ماده ۳۴ این قرارداد، پس از تقریر الزام رجحان کالای داخل اشعار می‌دارد: «... با این قید که اشیای مذکوره با مقایسه آن با اشیاء مشابه خارجی با همان شرایط مساعد از لحاظ نوع جنس و قیمت و سهل‌الحصول بودن آن در موقع لزوم به مقادیر مورد نیاز و قابل مصرف بودن آن در موردی‌که برای آن منظور شده در ایران به دست بیاید. در مقایسه قیمت اشیاء وارداتی با اشیاء ساخته شده و مهیا شده در ایران کرایه و هرگونه حقوق گمرکی که طبق این قرارداد نسبت به اشیاء وارداتی مزبور قابل پرداخت باشد

www.SID.ir

Archive of SID

ملحوظ گردد». قسمت اخیر این ماده در محاسبه حقوق و عوارض گمرکی بر قیمت نهائی کالای وارداتی را می‌توان یکی از مقررات مترقی دانست.

در قوانین و مقررات فعلی، قسمت اخیر ماده ۴۳ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴ موضوع لحاظ کردن دو عامل قیمت و کیفیت و مطابق ماده ۲ «شیوه‌نامه حمایت از تولید داخلی و شفاف‌سازی معاملات» وزارت نفت به بحث همسنگ‌سازی قیمت کالاهای داخلی و خارجی با لحاظ عوارض و تعرفه‌های گمرکی اشاره شده است.

در خصوص اطلاق یا تقیید الزام مربوط به حداقل استفاده از توان داخل، قرارداد بیع متقابل حکمی مقرر نکرده است، ولی در ضمیمه مربوط به توان داخل، پیمانکار زمانی موظف به رعایت الزام مربوط به استفاده از توان داخل بوده که کالاها، تجهیزات و خدمات مورد نیاز پروژه به اندازه کافی و با قیمت و کیفیت مناسب در بازارهای داخلی موجود باشد در غیر این صورت، پیمانکار می‌تواند اقلامی که در بازار ایران موجود نبوده یا از کیفیت مطلوب برخوردار نیستند و یا از نظر قیمت، قابل رقابت با نوع خارجی خود نباشند را از خارج کشور وارد کنند. شایان ذکر است که در عمل، قراردادهای بیع متقابل رویه واحدی در خصوص شرایط استفاده از توان داخل اتخاذ نداشته و معیارهای مختلفی در قراردادهای متعدد اعمال شده است. برای مثال در قرارداد توسعه فاز ۱۲ میدان گازی پارس جنوبی، معیار کیفیت، کمیت، تناسب اقلام با اهداف پروژه و دوره تحویل قید شده و به قیمت اشاره‌ای نشده است (حاتمی و کریمیان، ۱۳۹۲: ۸۷۱-۲).

متأسفانه، مصادیق امکان عدول از حداقل نصاب در قانون حداکثر فعلی مقرر نشده و این امر به تشخیص بالاترین مقام دستگاه ذیصلاح واگذار گردیده که در ادامه به این موضوع پرداخته خواهد شد.

۱-۱۱. استثنائات وارد بر انجام کار

در ماده ۴ قانون فعلی، پس از تقریر الزام به رعایت حداقل ۵۱٪ هزینه هر طرح و پروژه به صورت کار در داخل مقرر شده که چنانچه امکان انجام کار با توجه به فهرست تولیدات داخلی موضوع ماده ۳ قانون امکان‌پذیر نباشد، در این صورت با توافق بالاترین مقام اجرائی دستگاه ذیربط و وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌توانند نیازهای خود را از خارج تأمین کنند.

یکی از ایرادات وارد آن است که مرجع تأیید موارد استثناء منطقاً نمی‌تواند بالاترین مقام

www.SID.ir

Archive of SID

دستگاه ذینفع (کارفرما) باشد و تولی آن باید بر عهده یک نهاد و مرجع فرابخشی قرارگیرد که وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز از این خصیصه برخوردار نیست. این درحالی است که در قانون پیشین، اخذ مصوبه شورای اقتصاد به عنوان یک نهاد فرابخشی در هرحالت نیاز بود.

۲-۱۱. استثنائات وارد بر ارجاع کار

به لحاظ منطقی بحث ارجاع کار بر انجام کار مقدم بوده و می‌بایست نخست به این موضوع پرداخته می‌شد. قانونگذار علاوه بر این‌که این ترتیب منطقی را رعایت نکرده، بلکه ترتیبات مربوط به استثنای وارد بر ارجاع کار را به مفاد ماده پیشین در خصوص انجام کار ارجاع داده است. در ماده ۵ قانون فعلی، مخاطبین قانون مکلفند تا طرح‌ها و پروژه‌های خود را به شرکت‌های ذیصلاح ایرانی ارجاع داده و در صورت عدم ارائه خدمات توسط شرکت ایرانی، فعالیت موردنظر را با رعایت مفاد ماده ۴ با تأیید بالاترین مقام اجرائی دستگاه ذیربط به مشارکت ایرانی- خارجی یا خارجی واگذار نمایند.

در خصوص شرایط استثنای قانون و عدم امکان واگذاری کل کار به طرف ایرانی، در پیش‌نویس طرح (که مورد تصویب کمیسیون قرار نگرفت و لذا در صحن نیز مطرح نشد)، ابتدا مشارکت شرکت‌های ایرانی- خارجی و در صورت عدم امکان، مشارکت شرکت‌های خارجی- ایرانی مجاز شمرده شده بود. مشخص نیست چرا این بخش از پیش‌نویس طرح (که بیش از متن فعلی متضمن حمایت از تولید داخل است) توسط کمیسیون حذف شده است؛ درحالی که تعریف شرکت خارجی-ایرانی هم چنان در متن قانون وجود دارد. این درحالی است که قانون پیشین در مورد ضرورت ارجاع کار به شرکت ایرانی یا مشارکت ایرانی- خارجی استثنائی قائل نمی‌شد و ارجاع کامل کار به شرکت خارجی ممنوع بود و در هرحال می‌بایست حداقل سهم ارزشی کار طرف ایرانی ۵۱٪ رعایت می‌گردید.

درخصوص مرجع صالح جهت صدور مجوز عدول از مقرره قانونی، محتوای مواد ۴ و ۵ در خصوص ساماندهی و مدیریت امر، با هم در تناقض است و دستگاه‌ها را دچار نوعی سردرگمی می‌کند. مشخص نیست در خصوص استثنائات قانون، در چه مواردی تنها موافقت بالاترین مقام دستگاه اجرائی کافی است (ماده ۵) و در چه مواردی موافقت وزیر صنعت، معدن و تجارت (ماده ۴) نیز لازم است (ایتان، ۱۳۹۱: ۱).

۱۲. نظارت و کنترل بر اجرای الزام حداکثر استفاده از توان داخل

www.SID.ir

Archive of SID

یکی از مهمترین بحث‌های مطرح در خصوص اجرای هر قانونی، موضوع نظارت و ضمانت اجرای تخلف و عدم تبعیت از مفاد قانون است . درخصوص قانون حداکثر فعلی نیز بحث مربوط به نظارت و کنترل از مباحث اساسی است، به طوری که یکی از مهمترین دلایل تدوین طرح قانون حداکثر فعلی و نسخ قانون حداکثر پیشین به همین موضوع مربوط می‌شود.

در قانون فعلی، نظارت و کنترل اجرای الزامات قانون حداکثر حسب مورد بر عهده بالاترین مقام اجرائی دستگاه ذیربط و وزارت صنعت، معدن و تجارت است . به نظر می‌رسد خارج نمودن متولی نظارت بر قانون از سطح فرابخشی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، شورای اقتصاد و سازمان‌ها و نهادهای فرابخشی)، و تفویض آن به بالاترین مقام دستگاه ذینفع و وزارت صنعت، معدن و تجارت که متولی بهره‌برداری از بسیاری از پروژه‌ها و طرح‌های صنعتی است، با روح نظارت مستقل بر اجرای این مهم تناقض آشکار دارد.

در عین حال، ماده ۲۲ قانون فعلی در یک رویکرد جدید نسبت به قانون پیشین قوه قضائیه را مکلف نموده تا شعبه یا شعباتی از دادگاه‌های عمومی را برای رسیدگی و صدور حکم تخلفات ناشی از عدم اجرای این قانون توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی اختصاص دهد. نکته اول آنکه تا لحظه نگارش مقاله حاضر، قوه قضائیه چنین ترتیباتی را ایجاد ننموده است. ثانیاً ارجاع رسیدگی به تخلفات ناشی از عدم اجرای الزامات توان داخل به شعب یا شعبی از دادگاه‌های عمومی با لحاظ ماهیت خاص صنایع خصوصاً نفت وگاز به لحاظ پیچیدگی و محرمانگی آن به صلاح نبوده و می‌بایست در این زمینه کارگروه‌های کارشناسی نظارت مخصوص جهت رسیدگی تشکیل گردد.

شایان ذکر است که قانون حداکثر پیشین نیز از همین ضعف عدم وجود ساز وکار شفاف نظارت و کنترل رنج می‌برد و به همین علت تا حدود ۷ سال پس از تصویب قانون اجرائی نشد تا اینکه در سال ۱۳۸۲ دستورالعمل نظارت بر اجرای ماده (۳) قانون حداکثر استفاده، تصویب و مقرراتی در این خصوص وضع گردید. اما با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و نیز شورای اقتصاد، اجرای قانون بدون متولی باقی ماند. در قانون فعلی نیز هنوز دستورالعمل و یا آیین‌نامه مرتبط با نظارت بر قانون تصویب نشده‌است. در این‌راستا، حدود سه سال پیش، آئین‌نامه‌ای[1]

۱. پیش‌نویس این آئین‌نامه تحت عنوان «دستورالعمل نظارت بر اجرای مواد ۱ تا ۷ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور» بوده که توسط انجمن سازندگان تجهیزات صنعت نفت ایران، انجمن صنفی شرکت‌های اتوماسیون صنعتی، سندیکای صنعت برق، جامعه مهندسان مشاور ایران، انجمن سازندگان تجهیزات صنعتی ایران و انجمن شرکت‌های مهندسی و پیمانکاری نفت، گاز و پتروشیمی تهیه شده‌است. متن این آئین‌نامه توسط انجمن سازندگان تجهیزات صنعت نفت ایران در اختیار نگارنده این مقاله قرارگرفته که پس از بررسی می‌توان گفت که تا حدی مشابه

www.SID.ir

Archive of SID

توسط مجمع انجمن‌ها و تشکل‌های صنعتی تهیه به وزارت صنعت، معدن تجارت ارائه گردید اما تاکنون هیچ اقدامی در خصوص ابلاغ این دستورالعمل صورت نپذیرفته است.

علیرغم خلأ قانونی موجود و اهمیت بحث نظارت در صنعت نفت وگاز ایران، ساز وکار نظارت بر اجرای تعهد مربوط به انجام کار در قرارداد تعبیه شده است. مطابق قرارداد و ضمیمه بیع متقابل نمونه ۲۰۰۸، نظارت بر توان داخل را می‌توان در دو مرحله و چند لایه به شرح ذیل تبیین کرد:

الف- مرحله تهیه برنامه حداکثر استفاده

در ابتدا، کمیته مدیریت مشترک موظف است تا «کمیته فرعی مشترک برای بهره‌برداری از توان ایرانی»[1] را تشکیل داده و این کمیته، «برنامه حداکثر استفاده از توان ایرانی» تهیه شده توسط پیمانکار را بررسی و بر اساس «ساختار شکست کارها» و ظرفیت‌های موجود آن را جرح و تعدیل نماید. این برنامه اولیه، متعاقب انجام مطالعات مهندسی و سایر تغییرات حاصله متناسب با پیشرفت کار تغییر کرده و نسخه اصلاح شده به کمیته مدیریت مشترک ارائه خواهد شد. پس از بررسی و تأیید، این برنامه برای تصویب نهائی به شرکت ملی نفت ایران ارسال می‌گردد (حاتمی و کریمیان، ۱۳۹۳: ۸۷۲).

ب- مرحله اجرای برنامه

پس از تصویب برنامه از سوی شرکت ملی نفت ایران، کمیته فرعی مشترک موظف است تا در مراحل مختلف پروژه بر اجرای عملی این برنامه و تحقق اهداف مقرر در آن نظارت نماید.[2]

۱۳. ضمانت اجرای عدم رعایت الزامات مربوط به توان داخل

یکی از ساز وکارهای قانونگذار در عملیاتی نمودن قوانین و مقررات، تعیین ضمانت اجرای

ساختار مندرج در دستورالعمل نظارت بر ماده ۳ قانون پیشین می‌باشد.

۱. Joint Iranian Content Subcommittee.

۲. جدول ذیل، درصدهای محقق‌شده توان داخل در فازهای مختلف پارس جنوبی را اعلام می‌نماید.

ردیف	عنوان/فاز مربوطه	۱	۲ و ۳	۴ و ۵	۶ و ۷ و ۸	۹ و ۱۰
۱	درصد ساخت داخل در قرارداد	۵۱	۳۰	۴۰	۵۱	۵۱
۲	درصد ساخت داخل تحقق‌یافته	۶۵	۳۲	۴۲	۵۲,۵	؟

(کاشانی، ۱۳۸۸: ۲۳۶).

www.SID.ir

Archive of SID

مناسب در موارد تخلف بوده تا به پشتوانه آن، اجرای مؤثر و کارآمد قانون را تضمین نماید. متأسفانه در قانون حداکثر فعلی، ضمانت اجرائی در خصوص تخلف از الزامات قانونی مقرر نگردیده، هرچند ماده ۲۲ قانون، قوه قضائیه را مکلف نموده تا شعبه یا شعباتی از دادگاه‌های عمومی را برای رسیدگی و صدور حکم تخلفات ناشی از عدم اجرای این قانون توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی اختصاص دهد. بنابراین در این قسمت با خلأ مقررات روبرو هستیم که می‌بایست به عمومات قوانین موجود مراجعه شود. از این رو، با لحاظ مخاطبین دو الزام ارجاع کار و انجام کار می‌بایست جهت یافتن ضمانت اجرای متناسب قائل به تفکیک شد.

همان گونه که گفته شد، ارجاع کار یک وظیفه کارفرمائی بوده که حسب پروژه یا طرح توسط یکی از دستگاه‌های اجرائی موضوع قانون به شرکت‌های داخلی یا مشارکت ایرانی- خارجی و یا خارجی انجام می‌پذیرد. از طرف دیگر، پس از ارجاع کار، بحث انجام کار توسط شرکت‌های داخلی یا مشارکت ایرانی- خارجی یا خارجی بوده که می‌بایست الزامات مقرر در قانون را رعایت نماید (ابراهیمی و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۵). بنابراین در مرحله ارجاع پروژه اصلی، می‌بایست ضمانت اجرای مناسب تخلف دستگاه اجرائی و در مرحله انجام کار، ضمانت اجرای متناسب برای پیمانکار ذیربط را تعیین نمود.

در خصوص فساد و تخلف دستگاه اجرائی در اجرای قانون حداکثر دو بحث مطرح می‌شود. نخست بحث رسیدگی به تخلف مقام ذیربط و دوم اقدامات قانونی راجع به کار ارجاعی. چنانچه دستگاه اجرائی در اجرای قانون حداکثر به عنوان قانون مصوب مجلس تخلف نماید، مطابق آئین و مقررات مندرج در قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های آن)، قانون دیوان محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۱ و اصلاحیه‌های آن) و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۶۰ و اصلاحیه‌های آن) به این تخلفات رسیدگی و حسب مورد به عنوان تخلف اداری و یا اعلام جرم، ضمانت اجرای مربوطه اعمال خواهد شد. پس از اثبات تخلف در مرجع ذیربط، شخص ذینفع می‌تواند از دادگاه صالح، ابطال کلیه اقدامات مربوط به ارجاع کار از جمله قراردادهای منعقده را درخواست نماید. بررسی جزئیات هریک از این ضمانت اجراها از چهارچوب این نوشتار خارج بوده و نیازمند نگارش مقاله مستقلی است.

در ارتباط با بحث انجام کار، به نظر می‌رسد که قانونگذار عامدانه وارد ترتیبات قراردادی فی مابین نشده تا از این طریق امکان انعطاف و مذاکره دوجانبه را بین طرفین قراردادی تسهیل نماید

www.SID.ir

Archive of SID

که قراردادهای نفتی نیز از این موضوع مستثنی نیستند. در همین راستا، مطابق ماده ۲۴-۳ قرارداد بیع متقابل مدل ۲۰۰۸، چنانچه پیمانکار از تعهد مربوط به استفاده از توان داخل به میزان حداقل ۵۱٪ تخلف نماید، دو ضمانت اجرا به این منظور پیش‌بینی شده است که عبارتند از: حق شرکت ملی نفت ایران به خاتمه قرارداد یا کاهش حق‌الزحمه پیمانکار متناسب با میزان انحراف از درصد مشخص شده است. شایان ذکر است که در نسخه‌های پیشین قرارداد بیع متقابل همانند مدل ۲۰۰۳، صرفاً ضمانت اجرای مربوط به کاهش میزان حق‌الزحمه مورد اشاره قرار گرفته بود. با این وجود، با توجه به اینکه بحث توان داخل جزء تعهدات اساسی و عمده قرارداد محسوب می‌شود، تخلف از آن به نوعی نقض اساسی و عمده قرارداد بوده و در هرحال شرکت ملی نفت ایران می‌توانست حق خاتمه قرارداد را در این خصوص اعمال نماید. گفتنی است که در برخی از قراردادهای بیع متقابل، همانند قرارداد توسعه فاز ۱۲ میدان گازی پارس جنوبی به هیچ یک از این ضمانت اجراها اشاره نشده بود (حاتمی و کریمیان، ۱۳۹۳: ۸۷۳).

یکی از نوآوری‌های نسل سوم بیع متقابل نسبت به نسل‌های قبلی، تعیین مکانیسم پاداش و جریمه پلکانی است . به طور مثال با افزایش سهم توان داخلی به بیش از ۵۱٪، حق‌الزحمه پیمانکار نیز افزایش خواهد یافت (ابراهیمی و شیریجیان، ۱۳۹۳: ۲۰؛ ابراهیمی و دیگران، ۱۳۹۱: ۵). فرمول طراحی شده به این صورت است که حداقل استفاده از توان داخلی ٪۵۱ تعیین شده و برحسب میزان افزایش درصد استفاده از توان داخلی به بیش از ۵۱ ٪، میزان پاداش به ماخذ x درصد حق‌الزحمه قراردادی افزایش می‌یابد. برعکس، در صورتی‌که پیمانکار کمتر از درصد مقرر از توان داخل استفاده نماید، برحسب هر درصد کاهش از ۵۱ ٪ به تناسب از حق‌الزحمه قراردادی او x درصد به عنوان جریمه کسر خواهد شد (حاتمی و کریمیان، ۱۳۹۳: ۸۷۳- ۴).

۱۴. نروژ، نمونه موفق در استفاده از توان داخل

اگرچه اهداف ارتقای توان داخل، شیوه‌های اجرائی و نحوه نظارت برآن در کشورهای دارای منابع نفتی از جمله قزاقستان، نیجریه، روسیه و انگلستان و غیره تقریباً مشابه بوده اما کشور نروژ به معنی واقعی در پیاده سازی سیاست‌های توان داخل یک استثناء تلقی گردیده و همواره از آن به عنوان یک الگو یاد می‌شود (Huem, 2008: 3). بررسی سیر تاریخی و مراحل پیاده سازی موفقیت‌آمیز سیاست‌های توان داخل در این کشور نیازمند پژوهشی مستقل بوده که از موضوع

www.SID.ir

Archive of SID

مقاله حاضر خارج است با این وجود، در ادامه به مهمترین راهکارهای ارتقای توان داخل آن اشاره می‌شود.

مقوله توان داخل در نگاه دولت نروژ یک هدف اصلی و ملی بوده که بر این اساس، برنامه‌ریزی و سیاست‌های خود را در سه سطح بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت تدوین نمود. با این رویکرد، نحوه مشارکت و دخالت دولت در زمان‌های مختلف به‌گونه‌ای متفاوت اعمال شد به طوری‌که در آغاز، رویکرد آن به شدت حمایتی و در ادامه از میزان حمایت کاسته شد. برای مثال، در ابتدای فعالیت استات اویل[۱]، دولت حمایت ویژه‌ای از شرکت‌های داخلی به عمل می‌آورد و حتی می‌توانست بنا به صلاح دید و تشخیص خود، شرکت‌های نروژی را به لیست شرکت‌کنندگان مناقصه وارد و یا برنده مناقصه را رد نماید که البته در عمل، رد برنده مناقصه صرفاً یکبار اتفاق افتاد[۲] (Kalyuzhnova et al, 2016: 88). با این وجود، ادامه رویکرد حمایتی در جهت حفظ فضای رقابتی و جلوگیری از بروز انحصار و مونوپولی تعدیل گشت. این درحالی است که اکثر شرکت‌های ملی نفت فعال در حوزه خاورمیانه هم‌چنان تحت حمایت دولت‌های خود بوده و این امر باعث ایجاد جایگاه مونوپولی و انحصاری آن‌ها گردیده است (Margonelli, 2014: 1).

در قوانین و مقررات نفتی نروژ، هیچ تعریفی از «توان داخل» ارائه نشده است با این وجود، پاراگراف ۵۴ فرمان سلطنتی مصوب ۱۹۷۲،[۳] متضمن قاعده استفاده از توان داخل بوده که به موجب آن کالاها و خدمات شرکت‌های نروژی در صورت وجود شرایط رقابتی از جمله قیمت، کیفیت و برنامه زمانبندی می‌بایست بر سایر شرکت‌ها اولویت و ترجیح داده شود (Bjørknes, 2014: 1). پس از تصویب قانون نفت ۱۹۸۵، ماده ۲۳ آن شرکت‌های نفتی را ملزم می‌کرد تا طرح راجع به توسعه و بهره‌برداری از ذخایر نفتی را به وزارت نفت و انرژی جهت تأیید ارائه نمایند که این طرح می‌بایست مشتمل بر الزامات توان داخل از جمله میزان مشارکت و همکاری با زنجیره تأمین نروژ و فراهم نمودن فرصت جهت تأمین کالا و ارائه خدمات در توسعه، بهره‌برداری و نگهداری پروژه مورد نظر باشد (CCSI, 2016: 7).

در خصوص نظام قراردادی، دولت نروژ ساز وکار قراردادهای امتیازی را جهت استخراج و

۱. در سال ۱۹۷۲، استات اویل به عنوان یک شرکت ملی نفت تاسیس شد. در ادامه دو شرکت دیگر نیز تحت عنوان نورسک هیدور (با اکثریت ۵۱ درصد سهام دولتی) و ساگا پترولیوم (۱۰۰ درصد خصوصی) تشکیل شدند که نقش مهمی در ارتقای توان داخل ایفا نمودند.

۲. شایان ذکر است که با تصویب موافقت‌نامه منطقه اقتصادی اروپا مصوب ۱۹۹۴، این مقرره دیگر محمل اجرائی ندارد.

3. Royal Decree of December 8, 1972 (“1972 Royal Decree”).

www.SID.ir

Archive of SID

بهره‌برداری از منابع نفت و گاز به مقصود خود نزدیک‌تر یافت. سیستم امتیازی نروژ از یک جهت با سایر قراردادهای امتیازی تفاوت اساسی داشت و آنکه دولت تصمیم می‌گرفت که چه شرکتی با *استات اویل* مشارکت نماید. ساختار قراردادهای امتیازی به‌گونه‌ای طراحی گردید که امکان پیشرفت و ارتقای کارشناسان و متخصصان نروژی در زمینه امور تکنولوژیک آن‌شور و آفشور را در طول زمان فراهم می‌کرد (Kalyuzhnova et al, 2016: 87).

در اولین دور امتیاز (۱۹۶۵)، شرکت‌های بین‌المللی نفتی جهت انجام فعالیت‌های مربوط به اکتشاف و توسعه موظف به تشکیل شرکت فرعی خود در نروژ بودند. تشکیل این شرکت‌های فرعی، عامل مهمی در انتقال مدیریت دانش فنی و تجارب گردید. در عین حال، قرارداد امتیاز متضمن این امر بود که فعالیت‌های اکتشافی می‌بایست از طریق شرکت‌های مستقر در نروژ[1] محقق گردد. در واقع دولت، با جذب شرکت‌های بین‌المللی معظم نفتی و ایجاد الزامات مشارکتی (الزام به تشکیل شرکت‌های عملیاتی در داخل نروژ و یا مشارکت با شرکت‌های داخلی) باعث شد که به مرور زمان این شرکت‌ها، از یک طرف با استخدام اتباع نروژی و از طرف دیگر با استقرار زنجیره تأمین خود در کشور نروژ موجبات توسعه شرکت‌های نفت و گاز داخلی را فراهم نموده و همین امر فرآیند انتقال دانش فنی نفت و گاز، تجارب تولید و مدیریت از شرکت‌های بین‌المللی نفتی به شرکت‌های نروژی را تسهیل نماید (Heum, 2008: 9).

در چهارمین دور قرارداد امتیاز (۱۹۷۹)، موافقت‌نامه انتقال تکنولوژی بین شرکت‌های بین‌المللی نفتی و دولت نروژ تدوین گردید که مطابق آن، مشارکت شرکت‌های بین‌المللی نفتی در سرمایه و تکنولوژی خاص دریای شمال تضمین می‌شد. دلیل اصلی آن، وضعیت پیچیده دریای شمال و لزوم استفاده از تکنولوژی‌های خاص بود. در واقع با امضای این قرارداد، دولت نروژ به طور هوشمندانه ترتیباتی را فراهم آورد که تحقیق و توسعه راجع به روش‌ها و تکنولوژی‌های مربوطه در خاک نروژ انجام شود. ازاین رو، تحقیقات عمده‌ای در زمینه تکنولوژی‌های لرزه‌نگاری، حفاری، حمل کشتی، دکل‌های حفاری و سکوهای نفتی صورت پذیرفت که هزینه‌های آن نیز از مالیات‌های دریافتی از سرمایه‌گذاران خارجی تأمین گردید (Kalyuzhnova et al, 2016: 178-9). شایان ذکر است که در طول ۱۹۷۰، افزایش قیمت نفت از یک سو و تمایل شرکت‌های بین‌المللی نفتی جهت دسترسی به منابع جدید نفتی از سوی دیگر به دولت نروژ کمک کرد تا بتواند سیاست‌های توان داخل خود را در قراردادهای امتیازی بگنجاند

1. Base.

www.SID.ir

Archive of SID

و شرکت‌های بین‌المللی نفتی را به مشارکت در توسعه ظرفیت‌های موجود، انتقال تکنولوژی و تجارب ملزم نماید(Bjørknes, 2014: 29).

علاوه بر موارد گفته شده، دولت نروژ با تعریف دقیق نقش هریک از ارگان‌های ذیربط و تعیین حدود مسئولیت ایشان در تحقق اهدف توان داخل، از طریق تقسیم وظائف به خوبی توانست سیاست‌های مورد نظر خود را پیاده نماید. در عین حال، برخی بر این باورند که استفاده از ظرفیت بالفعل مهندسی و کشتی‌سازی (Heum, 2008: 11-12) و نیز وجود رقابت بین تولیدکنندگان داخلی با یکدیگر و نیز رقابت با تولیدکنندگان خارجی از جمله موارد مهمی است که در کنار سیاست تقسیم اختیارات و مسئولیت بین نهادهای دولتی نروژ و بین دولت و بخش خصوصی، در پیشرفت و توسعه صنعت نفت نروژ نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است. در این راستا، استات اویل به عنوان شرکت ملی نفت، مسئولیت اداره، راهبری و نظارت بر منافع تجاری دولت را برعهده داشته و حمایت‌های ویژه‌ای از صنعت داخلی به عمل آورد که از جمله آن می‌توان به ایجاد مشارکت شرکت‌های مهندسی نروژ با شرکت‌های مهندسی آمریکائی در پروژه‌های بزرگ فلات قاره نروژ اشاره کرد (Kalyuzhnova et al, 2016: 85).

۱۵. نتیجه‌گیری

ماهیت خاص صنعت نفت به دلیل تکنولوژی محوری و تخصص محوری موجب می‌شود تا قسمت عمده هزینه پروژه صرف خرید تجهیزات و خدمات گردد. کشورهای میزبان تلاش می‌کنند تا با روش‌های مختلف از جمله تصویب قوانین، این نیازها را با تکیه بر توان داخل مرتفع نموده و از این طریق منافع و سود خود را از عملیات نفتی حداکثر نمایند. قانونگذار ایران نیز با درک اهمیت این موضوع در بازه‌های زمانی مختلف نسبت به تصویب قوانین مرتبط با ارتقای توان داخل مبادرت نموده است. درحال حاضر، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» به عنوان مهمترین سند بالادستی، الزامات مربوط به توان داخل را منعکس می‌نماید که مخاطبین قانون از جمله شرکت‌های تابعه وزارت نفت مکلفند تا در پروژه‌های نفتی این الزامات را رعایت نمایند از جمله: الزام به ارجاع کار پروژه‌های نفتی به شرکت‌های ایرانی و درصورت عدم وجود، به مشارکت ایرانی- خارجی یا شرکت خارجی، الزام به انجام کار و تأمین تجهیزات و

www.SID.ir

Archive of SID

خدمات از شرکت‌های داخلی، الزام رعایت حداقل نصاب ۵۱٪ هزینه هر طرح و پروژه به صورت کار در داخل، الزام اطلاع رسانی شرکت‌های تابعه وزارت نفت در خصوص نیازمندی‌های خود و اطلاع توانمندی‌های موجود توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت (و نیز نفت)، الزام نظارت و کنترل بالاترین مقام اجرائی و حسب مورد وزارت صنعت، معدن و تجارت بر رعایت نصاب.

به عنوان یک نمونه موفق در پیاده‌سازی سیاست‌های توان داخل می‌توان به کشور نروژ اشاره نمود که مهمترین دلائل موفقیت آن را می‌توان در حضور فعال و سنجیده دولت، قانونگذاری دقیق در تمام سطوح، حفظ فضای رقابت سازمانی، نهادی و شرکتی و نیز استفاده و بهره‌برداری از توان و ظرفیت‌های موجود تجاری، صنعتی و مهندسی موجود خلاصه کرد.

باتوجه به‌اینکه فلسفه اصلی و روح قانون حداکثر استفاده از توان اولاً قوت بخشیدن به جایگاه شرکت‌های پیمانکار طراحی-ساخت داخلی (پیمانکار عمومی/پیمانکار اصلی) در اجرای پروژه‌های بخش عمومی (و نفتی) و ثانیاً ایجاد قابلیت تکنولوژیک بوده، فلذا موارد ذیل جهت رفع خلأهای قانون حداکثر پیشنهاد می‌شود:

- اصلاح مقرره مربوط به ارجاع کار با تأکید بر نقش شرکت‌های پیمانکار طراحی- ساخت داخلی؛

- حذف امکان ارجاع ٪۱۰۰کار به شرکت خارجی و حفظ حداقلی درصد مشارکت طرف ایرانی؛

- تبیین ساز وکار و نحوه مشارکت بین طرف ایرانی و خارجی؛

- اصلاح تعریف شرکت ایرانی به این ترتیب: «شرکت ایرانی، عبارت از شرکت ثبت شده در مراجع قانونی داخل کشور با۱۰۰٪ سهام متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی که با لحاظ سهامداران آن در سلسه مراتب ثبت شرکتی همچنان ۱۰۰٪ سهام متعلق به اتباع ایرانی باشد. تبصره: شرکت‌هائی که ۱۰۰٪ سهام آن‌ها متعلق به اشخاص ایرانی است و بنا بر ضرورت‌های عملیاتی در خارج از ایران به ثبت رسیده‌اند، در صورت موافقت «*مقام فرابخشی*» به‌عنوان شرکت ایرانی عملی تلقی خواهند شد»؛

- تعیین حداقل نصاب رعایت توان در هر صنعت به طور سالیانه و با توجه به توانمندی‌های بالقوه و بالفعل آن صنعت و براساس پیشنهاد دستگاه اجرائی ذیربط مستند به گزارش‌های مکتوب و موثق و تصویب نهائی مقام «*مقام فرابخشی*»؛

www.SID.ir

Archive of SID

- باز بودن سقف نصاب تعیین شده در هر پروژه و به‌روزسازی آن متناسب با اوضاع و احوال پروژه و پیشرفت تدریجی مراحل آن؛
- تعیین موارد استثنای رعایت قانون و تفویض تشخیص آن به نهادهای فرابخشی و فراسازمانی؛
- ایجاد ساز وکار نظارت و کنترل بر قانون توسط نهادهای فرابخشی و فراسازمانی؛
- تهیه دستورالعمل کاربردی جهت کمی‌سازی و اندازه‌گیری میزان استفاده از توان داخل در مراحل مختلف حیات پروژه؛
- تعیین مقام فرابخشی جهت رسیدگی به تخلفات و تعیین ضمانت اجرای تخلف از مفاد هریک از الزامات.

www.SID.ir

Archive of SID

منابع

الف- فارسی

کتاب

-حاتمی، علی. کریمیان، اسماعیل، (۱۳۹۳)، *حقوق سرمایه‌گذاری در پرتو قانون و قراردادهای سرمایه‌گذاری*، چاپ دوم، تهران: انتشارات تیسا.

-حسینی یزدی، سید مجتبی. جلالی، سعید، (۱۳۸۱)، *قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرائی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات در نظم حقوقی کنونی*، چاپ اول، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی دانشگاه صنعتی امیرکبیر.

-یقطین، علی؛ حسینی، سید محمدرضا؛ بی‌تعب، علی؛ اصغری، امین؛ مامی غفاری، ایذر؛ روستاآزاد، سجاد؛ یقطین، محمد، (۱۳۸۹)، *ملزومات افزایش حجم ساخت داخل در پروژه‌ها*، چاپ اول، تهران: نشر راه‌دان.

مقالات و گزارشات

- ابراهیمی، سید نصرالله. شیریجیان، محمد، (۱۳۹۳)، «قراردادهای بالادستی نفت وگاز و تبیین دلالت‌های قانونی و الزامات قراردادهای جدید»، *پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران*، دوره سوم، شماره ۱۰.

- ابراهیمی، سید نصرالله، صادقی مقدم، محمد حسن، سراج، نرگس، (۱۳۹۱)، «انتقادهای وارده بر قراردادهای بیع متقابل صنعت نفت وگاز ایران و پاسخ‌های آن»، *فصلنامه حقوق دانشگاه تهران*، دوره ۴۲ شماره ۴.

- ابراهیمی، سیدنصرالله، منتظر، مهدی، مسعودی، فرزاد، (۱۳۹۳)، «اصول قانونی حاکم بر قراردادهای خدماتی بالادستی صنعت نفت و گاز ایران»، *پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران*، دوره سوم، شماره ۱۲.

- افقه، صدری، (۱۳۹۱)، «توسعه ساخت داخل در صنعت نفت گذشته»، حال و آینده، *ماهنامه اکتشاف و تولید*، شماره ۸۹

- بابائی نامی، علی. قاسمی، سامان. همتی شعبانی، علی، (۱۳۸۷)، «تقابل قانون استفاده از حداکثر توان مهندسی و شرایط تأمین مالی به شیوه قرضی با استفاده از وام با اعتبار صادراتی»، *چهارمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه*.

- حسینی، سید حسین، آقایی، سید امیر، اسحاق‌پور، شهداد، (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی عدم توسعه

www.SID.ir

Archive of SID

ساخت داخل در پروژه‌های نفت و گاز کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی و ارائه راهکار»، *معاونت پژوهش‌های زیربنائی و امور تولیدی- دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن*، کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل ۱۴۷۰۸.

- شریفی، سید حسین، (۱۳۹۰)، «خلاصه گزارش آسیب‌شناسی و بازنگری قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۲»، *دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن*، کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل ۱۱۰۲۵-۱.

- شیروی، عبدالحسین. پوراسماعیلی، علیرضا، (۱۳۹۰)، «مطالعه‌ی تطبیقی الزام سهم داخل در قونین و مقررات ایران و مقررات سازمان تجارت جهانی»، *مجله حقوقی دادگستری*، دوره ۷۵، شماره ۷۴.

- کاشانی، سید صادق، (۱۳۸۸)، «توسعه میادین نفت و گاز، ساختارها و رویکردهای اجرای پروژه»، چاپ اول، تهران، دفتر مطالعات انرژی، صنایع و معادن- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

قراردادها

- قرارداد فروش نفت و گاز و طرز اداره عملیات آن مصوب ۱۳۳۳ (قرارداد کنسرسیوم)
- قرارداد بیع متقابل مدل ۲۰۰۸
- ضمیمه استفاده از توان ایرانی قرارداد بیع متقابل

وب‌سایت فارسی

*کلیه وبسایت‌ها در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۲۹ جهت امکان دسترسی مجدداً بررسی گردید:

-شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (ایتان)، (۱۳۹۱/۲/۳۰)، «بررسی طرح قانون استفاده از حداکثر از توان داخل به مجلس نهم سپرده شود»، خبرگزاری فارس، شماره ۱۳۹۱۰۲۳۰۰۰۰۶۳۹.
http://www.farsnews.com

-صمیمی دهکردی، سیامک، (۱۳۹۵/۹/۲۸)، «دولت تمایلی به اجرای قانون استفاده حداکثر از توان داخل ندارد/ قراردادهای ترکمانچای کارفرمایان داخلی با سازندگان/ سفارش کشتیرانی به کره‌ای‌ها غیرقانونی است»، مصاحبه در خبرگزاری فارس، شماره ۱۳۹۵۰۹۲۶۰۰۰۳۳۸.
http://www.farsnews.com

-هاشم زاده، اکبر، (۱۳۹۵/۱۲/۱۷)،«بررسی زیر ساخت‌های قانونی حمایت از تولید داخلی توسط بخش دولتی و الزامات ساخت داخل»، یادداشت تخصصی مناقصات و مزایدات.

www.SID.ir

Archive of SID

http://monaghesatiran.ir

-یقطین، علی، (۱۳۹۲/۹/۹)، ، جریان‌شناسی دولت‌های پس از جنگ در تقویت ساخت داخل، سرویس صنعت عیار آنلاین،

http://ayaronline.ir/1392/09/41232.html

-یقطین، علی، (۱۳۹۲/۹/۱۳)، «روند ساخت داخل در شرایط تحریم چگونه بوده است؟» سرویس صنعت عیار آنلاین.

http://ayaronline.ir/1392/09/41670.html

ب- انگلیسی

Books

- Kalyuzhnova, Yelena, Nygaard, Christian A. Omarov, Yerengaip. Saparbayev, Abdizhapar, (2016): *Local Content Policies in Resource-rich Countries*, First Edition, UK: Palgrave Macmillan.

- Tordo, Silvana. Warner, Michael. Manzano, Osmel E. Anouti, Yahya, (2013), *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, First Edition, Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank.

Articles

- Acheampong, Theophilus. Ashong, Marcia. Crystal Svanikier, Victoria, (2016), "An assessment of Local-content Policies in Oil and Gas Producing Countries", *Journal of World Energy Law and Business*, No. 9.

- Atsegbua, AL, (2012), "The Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act 2010: An Examination of its Regulatory Framework", *OPEC Energy Review*, Volume 36, Issue 4.

- Bjørknes, Silje Stephanie Goncalves, (2014), "Lifting the Resource Curse by Using Local Content Requirements", Faculty of Law-University of Oslo.

- Heum, Per, (2008), "Local Content Development-Experience from Oil and Gas Activities in Norway", *SNF-Project*, No. 1285.

- Kazzazi, Abolfazl. Nouri, Behrouz, (2012), "A Conceptual Model for Local Content Development in Petroleum Industry", *Management Science Letters*, No. 2.

- Margonelli, Lisa, (2014) "How Farouk al Kasim Saved Norway from Its Oil", Pacific Standard, January 28.

- Ngoasong, Michael Zisuh, (2014), "How International Oil and Gas

www.SID.ir

Archive of SID

Companies Respond to Local Content Policies in Petroleum-producing Developing Countries: A Narrative Enquiry", *Energy Policy,* No. 73.

- Nwapi, Chilenye, (2016), "A Survey of the Literture on Local Content Policies in the Oil and Gas Industry in East Africa", *The School of Public Policy*, Vol. 9, Issue 16.

Documents

- Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act, 2010.

- Methodology to Measure the Local Content in Assignments and Exploration and Extraction Contracts. ("Methodology") – Published by the Ministry of Economy on November 13, 2014.

- Petroleum (Local Content and Local Participation) Regulations, 2013 (Ghana).

- Royal Decree of December 8, 1972.

- The Petroleum Act 2015 (Tanzania).

Websites:

- https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Local-Content.pdf. March 2015.

- http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Local-Content-Norway-Petroleum-CCSI-May-2016.pdf.

www.SID.ir