

پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
ماه‌نامه علمی (مقاله علمی - پژوهشی)، سال نوزدهم، شماره دوازدهم، اسفند ۱۳۹۸، ۱۶۷-۱۹۲

نقد سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخل (Local Content) در قراردادهای بین‌المللی کشور و ارائه راه‌کارهای منتخب؛ با تأکید بر بخش نفت و گاز

حسین حیرانی*

مهدی حمیدی**، مهدی صحاف‌زاده***، مهدیه نصرینی****

چکیده

کشور ایران، مانند اکثر کشورهای دارای ذخایر نفت و گاز، با وضع سیاست‌ها و قوانین مختلف به دنبال حداکثرسازی سهم داخل در قراردادهای بین‌المللی نفتی است؛ اما این سیاست‌ها همواره با چالش‌هایی در تدوین و پیاده‌سازی مواجه بوده‌اند که نتیجه آن تحقق نیافتن کامل هدف ارتقای سهم داخل در قراردادهای بین‌المللی است. در این نوشتار، به نقد و بررسی موانع و چالش‌های تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین و مقررات ارتقای سهم داخل پرداختیم و تلاش کردیم که راه‌کارهایی برای رفع موانع احصاء شده ارائه کنیم. پارادایم این پژوهش از نوع تفسیری است و از منظر هدف از دسته تحقیقات کاربردی است. رویکرد این پژوهش از نوع استقرایی است و از نوع کیفی و استراتژی داده‌بنیاد در نظر گرفته شده است. گردآوری داده‌ها از طریق مطالعات کتابخانه‌ای، تحلیل قوانین و اسناد بالادستی، و تحلیل مصاحبه‌های نیمه‌باز با شرکت‌های

* دکترای سیاست‌گذاری علم و فناوری، مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور (نویسنده مسئول)
hossein.heirani@gmail.com

** دانشجوی دکتری مدیریت فناوری، دانشگاه علامه طباطبایی، mahdihamidi1366@gmail.com

*** دانشجوی دکتری مدیریت فناوری، دانشگاه تهران، m.sahaf@gmail.com

**** کارشناس ارشد مدیریت فناوری، دانشگاه علامه طباطبایی، mahdie.nasrini72@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۴/۲۹، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۱۲

Copyright © 2018, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose

اکتشاف و تولید (E&P) نفتی، پیمان‌کاران و شرکت‌های خدمات نفتی (OSC,EPC)، و سازندگان تجهیزات صنعت نفت با تکیه بر مدل تحلیل مضمون به شناسایی چالش‌ها و راه‌کارهای مرتبط پرداخته شده است. نتایج حاصل از این پژوهش مجموعه چالش‌ها را به سه دسته چالش‌های سیاست‌گذاری کلان و اجرایی، چالش‌های شرکتی، و چالش‌های قراردادی و مناقصات تقسیم می‌کند.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌ها و قوانین، چالش‌ها، سهم داخل، قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز، راه‌کارها.

۱. مقدمه

امروزه تدوین و اجرای سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در کشورهای تولیدکننده نفت و گاز به یکی از اولویت‌های اصلی دولت‌های میزبان و بازیگران صنعت نفت در این کشورها تبدیل شده است. هم‌چنین، کشورهای توسعه‌یافته، که اغلب با سرمایه و تکنولوژی سطح بالا برای توسعه و بهره‌برداری مخازن به فعالیت در کشورهای تولیدکننده نفت و گاز می‌پردازند، باتوجه به سود مناسب ناشی از این فعالیت معمولاً بیش‌تر قوانین سهم داخل کشور میزبان را می‌پذیرند. علاوه بر این، باتوجه به این‌که نتایج این قوانین و سیاست‌ها ارتباط مستقیمی با محیط پیاده‌سازی آن‌ها دارد اغلب در کشورهای مختلف نتایج متفاوتی از پیاده‌سازی این قوانین حاصل می‌شود.

اما سیاست‌های تدوین‌شده در این حوزه همواره با چالش‌هایی در پیاده‌سازی و دست‌یابی به اهداف موردنظر مواجه بوده است. شناسایی چالش‌های پیاده‌سازی این سیاست‌ها در کنار بازبینی نقاط قوت و ضعف سیاست‌های سهم داخل می‌تواند به بهبود نتایج حاصل از پیاده‌سازی این دسته سیاست‌ها در دیگر بخش‌ها بالأخص در قراردادهای بالادستی نفت و گاز در کشور منجر شود.

در این باره، در این مقاله به دنبال شناسایی موانع و چالش‌های اجرای سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در بخش نفت و گاز کشور و ارائه راه‌کارهایی به منظور رفع موانع احصاشده است. به این منظور، پس از بیان ضرورت و اهمیت سهم داخل در مرحله نخست جایگاه سهم داخل در قراردادهای بین‌المللی بررسی می‌شود و سپس، سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در دیگر کشورها شناسایی می‌شوند. در ادامه، با تحلیل اسناد بالادستی سیاست‌ها و قوانین ایران در این حوزه استخراج شده است و از طریق مصاحبه چالش‌های پیاده‌سازی این دسته از سیاست‌ها و قوانین و راه‌کارهای رفع آن در کشور شناسایی و ارائه می‌شود.

۲. ضرورت و اهمیت سهم داخل

ادبیات علمی در مورد سهم داخل با کار گرسمن در ۱۹۸۱ م شروع شد. در ادبیات تعاریف مختلفی از (LC) سهم داخل ارائه شده است که این تعدد تعاریف دراصل ناشی از تفاوت در مفاهیم «content» و «local» در معادل لاتین این مفهوم است.

می‌توان LC را به‌حداکثر رساندن میزان استفاده از محصولات محلی و خدمات، افراد، و منابع مالی تعریف کرد. به‌عبارتی دیگر، می‌توان آن را به‌حداکثر رساندن عمق و وسعت مالکیت محلی، کنترل، و تأمین منابع مالی بر فعالیت‌های داخلی و خارجی ملی، محلی، و سرمایه‌ای دانست که در حال حاضر اجرایی نشده است (Tordo et al. 2016).

تعیین سیاست‌های سهم داخل اهمیت دارد، از این لحاظ که سرمایه‌گذاران خارجی ممکن است کم‌تر به سرمایه‌گذاری در شرکت‌هایی که سهم مالکیت محلی آن‌ها بیش‌تر است تمایل داشته باشند. هم‌چنین، از انتقال فناوری اختصاصی و در لایه‌های مدیریتی به کارکنان محلی خودداری کنند. به‌طور کلی، می‌توان اهداف اجرای سیاست‌های سهم داخل را در قالب چهار هدف عمده بیان کرد:

ایجاد مشاغل محلی: ایجاد چهارچوب قانونی برای استخدام نیروی کار محلی به‌شرط داشتن مهارت‌های لازم موجب افزایش سطح اشتغال در کشور می‌شود (گزارش بانک جهانی ۲۰۱۳). سیاست‌های سهم داخل نه‌تنها موجب افزایش سریع سهم داخل در زمینه اشتغال محلی می‌شود، بلکه در بلندمدت نیز برای کشور اهمیت دارد. اگر کشوری خواهان این باشد که نیروی کار محلی خود را در سطوح مدیریتی وارد کند، باید دوره‌های آموزشی و مهارت‌های مناسب را ترتیب دهد که سبب افزایش نیروی کار ماهر می‌شود (Tordo et al. 2016).

ایجاد و توسعه رقابت‌پذیری شرکت‌های محلی: استفاده از شرکت‌های داخلی در زنجیره ارزش استخراج نفت برای تهیه کالاهای و خدمات از طریق سیاست‌ها موجب تشویق و تقویت بنگاه‌های محلی خواهد شد. توسعه کسب‌وکار محلی به‌عنوان یک عامل کلیدی برای رشد اقتصادی است به این علت که شرایط ایجاد مشاغل را فراهم می‌کند، ارزش عملیات را به‌ارمغان می‌آورد، به‌عنوان منبع درآمد مالیاتی دولت عمل می‌کند، و برای سهام‌داران سود کسب می‌کند (Bagley 2012).

انتقال فناوری و مهارت‌ها: الزاماتی مانند برنامه‌های آموزشی برای نیروی کار و هزینه‌های تحقیق و توسعه باید به پیشرفت حرفه‌ای کارکنان و انتقال دانش فنی و تکنیکی

به شرکت‌های محلی تبدیل شود. در واقع، این هدف پیش‌شرطی برای دستیابی به دو هدف قبلی است. به منظور افزایش تعداد استخدام‌های محلی و ایجاد ظرفیت محلی، ضروری است که کارکنان و بنگاه‌ها درک کنند که صنعت چگونه کار می‌کند، مهارت‌های موردنیاز را شناسایی کنند، نسبت به وضعیت فعلی صنعت در جهان آگاهی و شناخت داشته باشند، و فرصت‌های موجود در کسب‌وکار را درک کنند. بدون این مهارت‌ها و آگاهی‌ها نهادهای محلی قادر به فراهم‌آوردن ورودی‌های کافی برای شرکت‌های خارجی نیستند و سیاست‌های سهم داخلی کاراً و مؤثر نخواهند بود.

ایجاد زنجیره تأمین محلی قابل اعتماد: شرکت‌های نفتی تمایل دارند که مواد و تجهیزات را در محل استخراج با هزینه و مدت زمان کم‌تر در دسترس داشته باشند، اما به علت کارآیی نداشتن شرکت‌های داخلی، شرکت‌های نفتی غالباً از تجارت پایدار و زنجیره‌های عرضه جهانی حمایت می‌کنند؛ زیرا آن‌ها می‌توانند ورودی‌های قابل اعتماد و به موقع را با قیمت رقابتی ارائه دهند، حتی اگر با مسافت‌های طولانی حمل و نقل، هزینه‌های حمل و نقل بالا، و هزینه‌های کار بیش‌تر مواجه باشند (Macatangay 2016).

۳. جایگاه سهم داخلی در قراردادهای بین‌المللی

یکی از مهم‌ترین مباحث در حوزه مسائل نفت را می‌توان مربوط به انواع قراردادهای نفتی دانست. هرچند نکته مورد تأکید تمامی صاحب‌نظران این است که قرارداد یک بستر است و با توجه به ویژگی‌های خاص هر منطقه و هر کشوری می‌تواند قابلیت خاصی را از خود بروز دهد. ویژگی‌های هر قرارداد نفتی را اهداف طرفین قرارداد تعیین می‌کند. شرکت‌های نفتی داخلی و بین‌المللی بنگاه‌های اقتصادی‌اند که منطقی‌اً در چهارچوب ضوابط بنگاهداری، هدفی جز تأمین منافع سهام‌داران خود در فضای رقابتی ندارند. شرکت‌های ملی نفت به نمایندگی از دولت‌ها منطقی‌اً می‌بایست تأمین منافع نسل فعلی و نسل‌های آینده را از منابع نفتی مدنظر قرار دهند. بنابراین، منطق بنگاهداری ایجاب می‌کند که شرکت‌های نفتی، فارغ از نوع قرارداد و رژیم حقوقی حاکم بر آن، نخست حداقل بازده قابل قبول را برای سرمایه‌گذاری‌های خود با توجه به محدودیت‌های موجود در بازار جهانی سرمایه محاسبه کنند و سپس، قراردادی را بپذیرند که عایدی ناشی از آن، در مقایسه با قراردادهای دیگری که در دیگر کشورها منعقد کرده‌اند، کاملاً رقابتی و قابل قبول باشد.

هر قرارداد نفتی از بخش‌هایی مانند معرفی و ارکان قراردادی شامل محدوده قرارداد و مدت قرارداد، بندهای اصلی شامل بندهای برنامه‌های توسعه و برنامه‌های کاری؛ داده‌ها و نمونه‌ها، خطرات و مسئولیت‌ها، سرمایه‌گذاری، میزان هزینه‌ها، مسائل زیست‌محیطی، و ... و تعدادی پیوست از جمله پیوست انتقال تکنولوژی و سهم داخل تشکیل شده است. در قراردادهای نفتی معمولاً سهم داخل تعهدی قراردادی است و می‌تواند به‌عنوان یک پارامتر پیش‌نهادی در انواع قراردادهای همکاری مورد استفاده قرار گیرد. اقدامات و تعهدات مربوط به سهم داخل می‌تواند به روش‌های مختلفی از جمله ادغام اجباری شرکت‌های محلی، مقررات و مالیات به نفع صنایع داخلی و دیگر اقدامات حمایت از آن‌ها، الزامات مربوط به انتقال تکنولوژی، الزامات و انگیزه‌های سرمایه‌گذاران خارجی برای بازپرداخت سود خود به صورت محلی، مداخله مستقیم دولت از طریق شرکت‌های دولتی، و الزامات مالکیت محلی ظهور و بروز کند (قراردادهای نفتی دیگر کشورها).^۱

۴. سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در کشورهای منتخب

سیاست‌های سهم داخل با یک تغییر سریع در توان داخلی (مثلاً، افزایش درصد اشتغال محلی در یک بخش خاص) هم‌راه نیست، بلکه تغییرات ناشی از به‌کارگیری سیاست‌های مرتبط با افزایش توان در مدت‌زمانی طولانی قابل مشاهده است. به عبارت دیگر، این سیاست‌ها به‌طور پیش‌فرض سهم داخل را توسعه نمی‌دهد، بلکه اگر این سیاست‌ها در یک بخش به‌طور صحیح پیاده‌سازی شوند، می‌توانند باعث دستیابی به توان‌مندی‌های محلی در آن بخش شوند؛ افزایش توان‌مندی در یک بخش به انتقال این توان‌مندی به دیگر بخش‌ها منجر خواهد شد و این به تحقق مفهوم سهم داخل کمک می‌کند.

در گزارش بانک جهانی با عنوان «سیاست‌های سهم داخل در بخش نفت و گاز» مجموعه سیاست‌های کشورهای مختلف به‌منظور توسعه صنعت نفت و گاز در بخش سهم داخل به دو بخش تقسیم شده است (گزارش بانک جهانی ۲۰۱۳):

۱. تأمین تجهیزات/ خدمات/ تولیدات از داخل و ارتقای توان‌مندی تولید داخل؛

۲. ارتقای توان‌مندی/ استفاده از نیروی انسانی داخلی.

بررسی اسناد سیاستی و رویکردهای قانون‌گذاری نشان می‌دهد در زمینه اقدامات کشورها برای بهبود سهم داخل دو رویکرد کلیدی وجود دارد. رویکرد نخست، تلاش

کشورها به منظور تصویب قوانین جامع سهم داخل و در نتیجه، اجرایی‌سازی آن در سطح ملی است. رویکرد دوم، با نگاهی فارغ از تصویب قوانین تلاش می‌کند با اجرایی‌سازی مباحث مربوط به سهم داخل در لایه‌های پایین‌تر به این مهم دست پیدا کند.

در ادامه، تلاش می‌شود با هدف شناخت هرچه بیشتر سیاست‌ها، راه‌کارها، و چالش‌های کلیدی در حوزه سهم داخل در بخش نفت و گاز در کشورهای مختلف مروری جامع بر کلیدی‌ترین سیاست‌ها و الزامات بین چهار کشور منتخب (نیجریه، آنگولا، غنا، و برزیل) داشته باشیم و عناصر اصلی مرتبط با سهم داخل شناسایی شوند؛ چراکه توجه به این عناصر می‌تواند مسیر تدوین سیاست‌ها و راه‌کارهای سهم داخل را در حوزه نفتی کشور تسهیل کند.

۱.۴ سیاست‌ها و قوانین و چالش‌های سهم داخل در نیجریه

سهم داخل در کشور نیجریه عبارت است از «درجه ارزش خلق شده یا اتخاذ شده در نیجریه با بهره‌گیری از منابع و خدمات در صنعت مشخص در نتیجه بهبود توان‌مندی‌های بومی بدون قربانی کردن کیفیت، سلامت، ایمنی، و استانداردهای محیط زیست».

مقامات دولتی در سال ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵ م دستورالعمل‌های مهمی برای افزایش سطح سهم داخل تعیین کردند، اما برخی دیگر از الزامات و قوانین در قانون توسعه صنعت نفت و گاز نیجریه که در ۲۰۱۰ م به اجرا درآمد، متمرکز شده است. این رویکرد جامع هم‌راه با الزاماتی درباره اشتغال، تدارکات، آموزش، و انتقال تکنولوژی است.

در مورد اشتغال محلی الزامات بسیار قوی وجود دارند:

برای نمونه، در متن قرارداد بیان شده است که پس از گذشت ده سال از تاریخ این قرارداد تعداد شهروندان نیجریه‌ای به کار گرفته شده توسط پیمان‌کار در ارتباط با عملیات نفتی در پست‌های مدیریتی، حرفه‌ای، و نظارت باید حداقل ۷۵ درصد تعداد کل افراد به کار گرفته شده توسط پیمان‌کار در آن موقعیت رسیده باشد. پیمان‌کار باید این اطمینان را حاصل کند که در پانزده و بیست سال بعد از تاریخ این قرارداد، حداقل سطح تعداد کل شهروندان نیجریه‌ای در موقعیت‌های حرفه‌ای مدیریتی، نظارتی، و دیگر درگیر در عملیات نفتی هشتاد و هشتاد و پنج درصد، و تمامی کارگران ماهر، نیمه‌ماهر، و غیرماهر به کار گرفته شده توسط پیمان‌کار شهروندان نیجریه‌ای هستند؛

تمامی استخدام‌های خارجی نیازمند یک برنامه کاربردی و تأیید مستقیم از دولت است؛

نقد سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخلی (Local Content) ... ۱۷۳

برای انجام دادن عملیات نفتی در وضعیتی مقرون به صرفه از نظر هزینه و تولید، اولویت با شهروندان نیجریه‌ای خواهد بود (Tordo and Anouti 2013).

در مورد تأمین کالا و خدمات از تأمین‌کنندگان محلی الزامات مهمی وجود دارند که موجب تقویت کسب و کارهای محلی می‌شوند:

پیمان‌کار باید متعلقات لازم را برای انجام بخشی از برنامه کاری به صورت محلی (و تا حد ممکن) با استفاده از کالاها و خدمات که به صورت محلی تهیه می‌شود ارائه کند؛

اپراتورها باید اولویت را به کالاها و خدماتی اختصاص دهند که به شکل استاندارد در نیجریه تولید یا توسط افراد این کشور ارائه می‌شود؛

باتوجه به محصولات تولیدشده تأمین‌کنندگان داخلی اهداف حداقلی براساس هر فعالیت متفاوت است، با مقادیر ۴۵ درصد تا صد درصد؛

برخی از صنایع برای تأمین‌کنندگان محلی محفوظ خواهند ماند. تمامی فعالیت‌های ساخت و جوش کاری در کشور باید انجام شود. همچنین، خدمات حقوقی و خدمات مالی؛

اپراتورها مجبورند حداقل ده درصد از درآمد خود را در حساب بانکی نیجریه‌ای نگه‌داری کنند؛

اولویت قیمت برای شرکت‌های محلی است. در طول مدت مزایده قرارداد اگر قیمت تأمین‌کننده محلی کم‌تر یا برابر با ده درصد بالاتر از قیمت پایین‌ترین تأمین‌کننده خارجی باشد، قرارداد باید به شرکت محلی اختصاص داده شود.

در مورد الزام‌های آموزشی اپراتورها باید برنامه‌های آموزشی را با هدف ایجاد و افزایش اشتغال محلی افزایش دهند. این الزامات به این شرح است:

اپراتورها موظف‌اند تعدادی توافقی از کارکنان شرکت ملی نفت را به شکل سالانه آموزش دهند؛

اپراتورها باید طرح‌ها و برنامه‌هایی برای آموزش صنعتی و آموزش نیجریه‌ای‌ها برای تمامی طبقه‌بندی‌های عملیات نفتی انجام شده مطابق با قانون نفتی آماده‌سازی و ارائه کنند؛

اپراتورها موظف به آموزش و توسعه شرکت‌های تعاونی بومی به منظور تبدیل شدن به شرکت‌های نفتی بومی توانمند هستند (زاهدی موحد ۱۳۹۷).

در مورد الزام‌های تحقیق و توسعه اپراتورها باید برنامه‌های مورد نیاز، هزینه‌ها، روش‌ها، و نتایج احتمالی را پیش‌بینی کنند. هم‌چنین، آن‌ها باید بر روی ایجاد سرمایه‌گذاری مشترک

و همکاری میان تأمین‌کنندگان داخلی و خارجی تمرکز کنند.

اپراتورها باید تمامی داده‌های حاصل از فعالیت‌های زمین‌شناسی، ژئوفیزیک، حفاری، تولید، و دیگر داده‌ها و گزارش‌های دیگر را در انتهای فعالیت‌های خود به شرکت ملی نفت تسلیم کنند (مصادق انتقال کامل دانش صریح فناورانه حاصل از عملیات نفتی صورت گرفته در پایان مدت قرارداد است).

به‌کارگیری نیروهای مشخص‌شده نیجریه‌ای به‌طور مشترک با کارکنان قراردادی حرفه‌ای در اکتشاف، تجهیزات/ مواد، زیست‌محیطی، و ایمنی در عملیات نفتی؛ درباره الزام نظارت یک هیئت‌مدیره اختصاصی برای انجام تحقیقات، بررسی گزارش‌های ارائه‌شده اپراتورها، نظارت بر سیستم صلاحیت‌ها و صندوق ارتقای سهم داخل ایجاد شده است (Brand 2016).

درمورد چالش‌هایی که نیجریه در پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین سهم داخل با آن مواجه‌اند، می‌توان به این موارد اشاره کرد:

نبود نیروی انسانی با مهارت کافی: شکاف مهارت در نیروی کار محلی برای فعالیت‌های مرتبط با نفت وجود دارد. کسانی که از طریق آموزش رسمی در مؤسسات آموزش عالی تحصیل کردند، مهارت‌های کافی را اخذ نکرده‌اند به این علت که دانشگاه‌های نیجریه به‌اندازه کافی استانداردهای بالایی ندارند و بودجه و تجهیزات کافی در اختیار ندارند.

بالابودن نرخ بهره محلی: موجب دست‌رسی سخت‌تر به منابع مالی برای کسب‌وکارهای محلی شده است و مانع توسعه آن‌هاست (Nwapi 2010).

بی‌ثباتی سیاسی هزینه‌های زیادی برای کسب‌وکارهای محلی ایجاد کرده و امنیت را به‌خطر می‌اندازد که مانع توسعه است.

تحويل ندادن به‌موقع و هزینه تمام‌شده بالا و کیفیت پایین قطعات و تجهیزات سهم داخل.

ناتوانی دولت در ایجاد ساختارها و چهارچوب‌های مناسب برای نظارت بر اجرای سیاست‌ها و قوانین مربوط به سهم داخل.

زیرساخت ناکافی و محیط اقتصاد کلان: در حال حاضر، زیرساخت‌های نیجریه نمی‌تواند از رشد صنعتی پشتیبانی کند. برخی از چالش‌های زیربنایی عبارت‌اند از: منبع تغذیه ناکافی، شبکه حمل‌ونقل ضعیف، و شبکه مخابراتی ناکافی بودن و عملکرد پایین زیرساخت‌ها توسعه اپراتورهای بومی را محدود کرده است. هم‌چنین، زیربنای بسیار ضعیف به‌شدت هزینه تولید را در کشور افزایش داده است (Ihua 2010).

نقد سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخل (Local Content) ... ۱۷۵

وجود فساد در نظام که اجازه اجرای مؤثر سیاست‌ها و قوانین را نمی‌دهد. برای نمونه، الزامات اولیه در دهه ۱۹۷۰ م برای شرکت‌های خارجی برای همکاری با مؤسسات محلی به طرح‌های فاسد منجر شد که در آن شرکت‌های نارکارآمد فقط به‌علت دورزدن قوانین تشکیل شدند.

۲.۴ سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در آنگولا

از ۲۰۰۳ م آنگولا مجموعه‌ای از سیاست‌های سهم داخل را پوشش می‌دهد که شامل اشتغال محلی، تأمین منابع داخلی کالاها و خدمات، و هم‌چنین، هزینه‌های آموزشی و هزینه‌های تحقیق و توسعه است.

الزامات اشتغال محلی در آنگولا شامل این موارد است که اپراتورها باید آن‌ها را رعایت کنند:

- استخدام افراد محلی هر زمان که تجربه و مدرک آن‌ها مورد نیاز باشد؛
- تأیید برنامه‌های استخدامی توسط وزارت نفت؛
- تأیید وزارت نفت برای استخدام‌های خارجی؛
- استفاده از نیروی انسانی غیربومی فقط در صورتی که هیچ پرسنل بومی واجد شرایطی برای انجام دادن کاری که مورد نیاز است در دسترس نباشد، میسر خواهد شد؛
- مشخص کردن حداقل درصد کارکنان محلی که اپراتورها باید داشته باشند (Tordo and Anouti 2013).

جدول ۱. الزامات اشتغال محلی در آنگولا

۲۰۱۰	۱۹۹۰	۱۹۸۷	۱۹۸۵	طبقه‌بندی کارمندان
٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰	کارکنان غیرمتخصص
٪۸۰	٪۷۰	٪۵۰	٪۵۰	کارکنان سطح میانه
٪۷۰	٪۸۰	٪۵۰	-	کارکنان سطح مدیریتی

درباره الزامات تأمین تجهیزات، کالا، و خدمات مورد نیاز حق امتیاز ترجیحی برای شرکت‌های دولتی و کسانی است که شهروند آنگولا هستند و حداقل مالکیت سرمایه ۵۱ درصد شرکت را دارند.

تأمین‌کننده خصوصی یا دولتی ملی در مقابل تأمین‌کنندگان خارجی ارجحیت دارد، اگر قیمت ارائه‌شده آن‌ها بیش از ده درصد بالاتر از تأمین‌کنندگان خارجی نباشد.

در مورد کالا و خدماتی که به سرمایه محدود و دانش فنی غیر تخصصی نیاز دارند، انحصار در شرکت‌های آنگولاست، اما در مورد کالاها و خدماتی که به سرمایه وسیع و دانش تخصصی بالا نیاز دارند سرمایه‌گذاری مشترک مورد توجه است (ibid.). درباره الزامات آموزش و تحقیق و توسعه قانون برای ایجاد ظرفیت‌سازی محلی سالانه الزاماتی به این شرح در نظر گرفته است:

- اپراتورها باید برنامه‌های توسعه شغلی را برای کارگران محلی در نظر بگیرند؛
- اپراتورها با ایجاد فضای همکاری بین نیروی کار محلی و خارجی موجب انتقال دانش و ادغام نیروی کار محلی با خارجی می‌شوند.
- به‌ازای هر تولید مبلغ ۰/۱۵ دلار به صندوق‌های آموزشی پرداخت می‌شود که از این مبلغ معمولاً ۰/۰۹ دلار به وزارت نفت داده می‌شود (که ۰/۰۳ دلار به دانشگاه‌های محلی داده می‌شود) و مابقی را اپراتورها باید برای آموزش کارکنان هزینه کنند (ibid.).
- در مورد چالش‌هایی که کشور آنگولا برای پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین سهم داخل با آن مواجه است، می‌توان به این موارد اشاره کرد:
- مهارت‌ها و سطح دانش پایین شرکت‌های محلی و دسترسی نداشتن به زیرساخت‌های مناسب که موجب افزایش هزینه تمام‌شده می‌شود؛
- نبود نیروی انسانی بامهارت: یک شکاف مهارتی قابل توجه در الزام اشتغال محلی وجود دارد و نیروی کار محلی آمادگی لازم را ندارد، به‌خصوص در مشاغل سطح مدیریتی؛ به همین علت، همان‌طور که در جدول الزامات اشتغال ذکر شده است، درصد نیروی کار در سطح مدیریتی از هشتاد درصد در سال ۱۹۹۰ م به هفتاد درصد در ۲۰۱۰ م کاهش یافته است.

۳.۴ سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در غنا

نخستین اشاره به موضوعات مربوط به سهم داخل در قانون نفت سال ۱۹۸۴ م مطرح شده بود که لازم بود اپراتورها برنامه‌ها یا انتقال تکنولوژی را با هدف انتقال دانش به شرکت ملی نفت اجرا کنند. هم‌چنین، برخی از الزامات حمایت از اشتغال محلی وجود داشت که بسیار دوستانه بود؛ زیرا تمرکز دولت جذب سرمایه‌گذاران خارجی بود.

مهم‌ترین چهارچوب قانونی که رویکردی جامع به نفت داشت در ۲۰۱۳ م تنظیم شد که به اشتغال محلی، تأمین منابع داخلی کالاها و خدمات، و آموزش و الزامات هزینه

نقد سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخلی (Local Content) ... ۱۷۷

تحقیق و توسعه توجه داشت. جدول ۲ حداقل الزامات اشتغال محلی را برای اپراتورها نشان می‌دهد.

جدول ۲. الزامات اشتغال محلی در غنا (Brand 2016)

طبقه‌بندی کارمندان	۲۰۱۴-۲۰۱۹	۲۰۱۹-۲۰۲۴	۲۰۲۴-Onwards
کارکنان غیرمتخصص	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۱۰۰
کارکنان سطح میانه	٪۳۰	٪۸۵	٪۹۰
کارکنان سطح مدیریتی	٪۵۰	٪۸۰	٪۸۰

الزامات اصلی تأمین کالا و خدمات از تأمین‌کنندگان محلی عبارت است از: حداقل سهم داخلی در ارزش کالا و خدمات: به‌طور کلی، تأمین‌کنندگان محلی باید بعد از اجرای سیاست تا پنج سال ده درصد، پس از پنج سال پنجاه درصد، و بعد از ده سال شصت تا نود درصد را تأمین کنند.

اولویت قیمت برای شرکت‌های محلی است. در طول مدت قرارداد اگر قیمت تأمین‌کننده محلی کم‌تر یا برابر با ده درصد بالاتر از قیمت پایین‌ترین تأمین‌کننده خارجی باشد، قرارداد باید به شرکت محلی اختصاص داده شود، در صورتی که واجد شرایط برای انجام این کار باشد.

تأمین‌کنندگان خارجی فقط می‌توانند کالاها/ خدمات را در صورت سرمایه‌گذاری مشترک، که در آن حداقل ده درصد مالکیت محلی مورد نیاز است، ارائه دهند. اپراتورها باید یک حساب بانکی محلی داشته باشند و معاملات را از طریق آن انجام دهند.

برخی از صنایع برای تأمین‌کنندگان محلی، از جمله خدمات حقوقی، ارائه قراردادهای بیمه، و خدمات مالی محفوظاند. باین‌حال، موارد استثنایی را می‌توان در موارد خاص اعطا کرد (Sarpong 2015).

در مورد الزامات آموزش یا اپراتورها باید:

- با توجه به نیازهای آموزشی یک برنامه مشخص سالانه برای تمامی کارکنان محلی به مقامات محلی ارسال کنند؛

- حداقل پنجاه درصد از کارکنان مدیریت در شروع فعالیت از اتباع کشور غنا باشند و این رقم باید در عرض پنج سال پس از شروع فعالیت‌های نفتی به هشتاد درصد افزایش یابد.

الزامات انتقال تکنولوژی و تحقیق و توسعه اهمیت کم‌تری دارند و کم‌تر توصیه شده‌اند. باین‌حال، اپراتورها باید برنامه‌های خود را ارائه دهند که شامل برنامه‌های زیربنایی سه و پنج ساله تحقیق و توسعه، برنامه‌های تسهیل سرمایه‌گذاری مشترک بین شرکت‌های داخلی و خارجی، و ... است. مقامات مربوطه باید این برنامه‌ها را بررسی و تأیید کنند (Brand 2016).

درباره چالش‌هایی که کشور غنا برای پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین سهم داخل با آن مواجه است، می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- چالش تأمین مالی در تمامی سطوح زنجیره ارزش برای شرکت‌های محلی به‌علت نرخ بهره بالا؛

- کمبود مهارت‌ها و دانش فنی در کسب‌وکارهای محلی به‌علت نداشتن تجربه در صنعت. برای کسب‌وکار محلی سخت است که در فضایی رقابتی در پروژه‌های پیچیده‌تر در کوتاه‌مدت شرکت کنند؛

- زیرساخت‌های ضعیف از جمله منبع تغذیه، جاده‌ها، و خطوط راه‌آهن؛

- نبود مکانیسم‌های نظارت و اجرا بر سیاست‌ها (Sarpong 2015).

۴.۴ سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در برزیل

دولت برزیل سیاست‌های سهم داخل را از ابتدای فعالیت‌های اکتشاف و تولید توسط شرکت‌های خصوصی و دیگر شرکت‌های برزیل معرفی کرده است. سهم داخل ممکن است در بخش‌های مختلفی چون دولت، تأمین‌کنندگان، و اپراتورها مورد توجه قرار گیرد. از سال ۱۹۹۹ م برزیل مجموعه‌ای از سیاست‌های خود را با هدف تقویت تولید نفت اجرایی کرده است. این سیاست‌ها عمدتاً به صورت الزامات تدارکات محلی و هزینه‌های تحقیق و توسعه اجباری صورت می‌گیرد؛ به‌علاوه، شامل طرح‌های حمایت از کسب‌وکار و مشوق‌های مالی نیز است.

این سیاست‌ها هیچ الزامات شغلی‌ای را پوشش نمی‌دهند، زیرا انتظار می‌رود که از طریق توسعه کسب‌وکارهای محلی سطح اشتغال به‌طور طبیعی افزایش یابد.

درمورد الزامات تحقیق و توسعه:

- اپراتور باید یک درصد از درآمد ناخالص را در تحقیق و توسعه مرتبط با حوزه نفت و گاز سرمایه‌گذاری کند. تا ۰/۵ درصد از این سرمایه در امکانات پژوهشی صورت گرفته و

نقد سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخل (Local Content) ... ۱۷۹

مابقی آن باید معطوف به پژوهش‌های مالی‌ای که دانشگاه‌های محلی یا مؤسسات تحقیقاتی معتبر انجام می‌دهند، هزینه گردد؛

هم‌چنین، دولت با پرداخت یارانه و کاهش مالیات از توسعه کسب‌وکارهای محلی حمایت می‌کند.

در مورد الزامات تأمین کالا و خدمات از تأمین‌کنندگان محلی قانون با دو نگرش این موضوع را بررسی کرده است:

اول، سهم داخل را معیاری برای فرایند مناقصه در مرحله صدور مجوز تصویب کرده است؛ دوم، از سال ۲۰۰۳ م حداقل میزان سهم داخل برای اپراتورها تعیین شده است (Tordo and Anouti 2013).

در جدول ۳ الزامات تعیین شده براساس این دو نگرش مشخص شده است.

جدول ۳. الزامات ارتقای سهم داخل در کشور برزیل

سال	۲۰۰۲-۱۹۹۹	۲۰۰۴-۲۰۰۳	۲۰۱۱-۲۰۰۵
مرحله اکتشاف	-	۳۰٪ آب عمیق ۵۰٪ آب کم عمق ۷۰٪ در ساحل	۳۰٪ آب عمیق ۵۱٪ آب کم عمق ۷۰٪ در ساحل
مرحله توسعه	-	۳۰٪ آب عمیق ۶۰٪ آب کم عمق ۷۰٪ در ساحل	۵۵٪ آب عمیق ۶۳٪ آب کم عمق ۷۷٪ در ساحل
مرحله اکتشاف	۳٪	۱۵٪	۵٪
مرحله توسعه	۱۲٪	۲۰٪	۱۵٪

مراحل اکتشاف و توسعه از لحاظ سرمایه و نیازهای تکنولوژیکی متفاوت‌اند، به همین علت، نیازهای سهم داخل براساس هر مرحله متفاوت است.

در مورد چالش‌هایی که کشور برزیل برای پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین سهم داخل با آن مواجه است می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- تأمین‌کنندگان محلی ظرفیت رقابت را در سطح بین‌المللی ندارند؛
- چالش افزایش هزینه‌های تولید و تأخیر در برنامه‌های زمان‌بندی اپراتورها به علت نداشتن قابلیت‌های موردنیاز شرکت‌های داخلی؛ در همین باره، پتروبراس در چند سال

اخیر به علت تأخیر عرضه‌کنندگان محلی به‌سختی به اهداف تولید دست پیدا کرده است؛

- کاهش اخیر قیمت‌های نفت چالش بیش‌تری برای توسعه کسب‌وکار محلی ایجاد می‌کند؛ زیرا اپراتورها به‌دنبال تأمین‌کنندگان بین‌المللی با هزینه‌ای مناسب هستند؛

- وجود فساد و رابطه در انتخاب تأمین‌کنندگان توسط پتروبراس؛

- ماهیت محافظتی سیاست‌های سهم داخل در برزیل به نفع افراد مرتبط با شرکت‌های غیررقابتی است که خدمات و تجهیزات را بدون بهبود در رقابت ارائه می‌کنند که این امر به سطح رفاه در بلندمدت خسارت می‌زند.

باتوجه به مجموعه بررسی‌های صورت‌گرفته در کشورهای منتخب سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخل مجموعه‌ای از الزامات و مکانیسم‌های نظارتی و اجرایی را موردتوجه قرار می‌دهند. مجموع الزامات شامل الزامات اشتغال، آموزش، و تکنولوژی است. در جدول ۴ سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در کشورهای مورد مطالعه از ابعاد مختلف با یکدیگر مقایسه شده‌اند.

جدول ۴. مقایسه الزامات ارتقای سهم داخل در کشورهای منتخب

کشور	الزامات	الزامات اشتغال	الزامات آموزش	الزامات انتقال تکنولوژی	مکانیسم‌های نظارت و اجرا
نیجریه	دارد	دارد	دارد	دارد	دارد
آنگولا	دارد	دارد	دارد	دارد	دارد
غنا	دارد	دارد	دارد	دارد	ندارد
برزیل	ندارد	ندارد	ندارد	دارد	دارد

همان‌طور که در بخش سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در کشورهای منتخب اشاره شد، مجموعه کشورهای مورد بررسی در جهت پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخل با چالش‌های مختلفی روبه‌رو هستند. در ادامه، تلاش می‌شود برپایه مطالعات صورت‌گرفته راه‌کارهای پیاده‌سازی شده کشورهای به‌منظور رفع چالش‌های موجود نیز ارائه شود. مجموعه این راه‌کارها می‌تواند در تدقیق راه‌کارهای پیشنهادی خبرگان حوزه نفت و گاز داخل مورد استفاده قرار گیرد. در جدول ۵ چالش‌ها و راه‌کارهای رفع موانع در کشورهای مورد مطالعه ارائه شده است.

جدول ۵. مجموعه راه‌کارهای رفع چالش‌ها یا ارتقای سهم داخل در کشورهای منتخب

کشور	چالش‌ها سهم داخل	راه‌کارهای رفع چالش‌ها سهم داخل
نیجریه	<p>نبود نیروی انسانی بامهارت؛ بالا بودن نرخ بهره محلی؛ بی‌ثباتی سیاسی؛ هزینه تمام‌شده بالا برای تولیدات داخلی؛ کیفیت پایین قطعات و تجهیزات تولید داخل؛ ناتوانی دولت در اجرای صحیح سیاست‌های حمایت از تولید داخل؛ زیرساخت ناکافی برای افزایش سهم داخل؛ وجود فساد در دولت.</p>	<p>ارائه برنامه‌های آموزشی و انتقال تکنولوژی توسط شرکت‌های خارجی؛ تدوین قانون توسعه سهم داخل؛ انجام اصلاحات سیاسی بازار به منظور حمایت از تولید داخل؛ افزایش ثبات سیاسی؛ تشکیل هیئت نظارت و اجرا برای پیاده‌سازی سیاست‌های سهم داخل.</p>
آنگولا	<p>زیرساخت‌های نامناسب؛ سطح پایین مهارت‌ها و دانش شرکت‌های محلی؛ نبود نیروی انسانی با مهارت کافی؛ هزینه تمام‌شده بالا برای تولیدات داخلی.</p>	<p>افزایش مشارکت با شرکت‌های دولتی و خصوصی بین‌المللی؛ ارائه برنامه‌های آموزش ملی؛ ارائه دوره‌های آموزشی توسط اپراتورهای خارجی.</p>
غنا	<p>تأمین منابع مالی؛ نرخ بهره بالا؛ کمبود مهارت و دانش فنی در شرکت‌های محلی؛ زیرساخت‌های ضعیف؛ نبود مکانیسم نظارت و اجرا.</p>	<p>افزایش ارتباط با شرکت‌های بین‌المللی؛ تدوین قانون سهم داخل.</p>
برزیل	<p>نبود ظرفیت رقابت شرکت‌های محلی در سطح بین‌المللی؛ هزینه تمام‌شده بالا؛ تأخیر در تحویل به موقع کالا توسط تأمین‌کننده محلی؛ وجود فساد و رانت در دولت.</p>	<p>ارائه برنامه جامع PROMINP شامل: ارتقای مهارت‌های نیروی کار؛ فرصت‌سازی برای شرکت‌های کوچک و متوسط داخلی؛ تسهیل در دسترسی به منابع مالی برای شرکت‌های داخلی از طریق توافق با بانک‌های برزیل؛ شناسایی شکاف‌های تکنولوژیکی شرکت‌های داخلی و ارائه راه‌کارهای متناسب با شرایط به آن‌ها.</p>

۵. سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در ایران

ایران نیز مانند دیگر کشورهای مورد اشاره در این پژوهش به منظور ارتقای سهم داخل مجموعه‌ای از قوانین و مقررات را در اسناد بالادستی خود توسعه داده است. به منظور شناسایی معیارهای مورد اشاره این دسته قوانین و مقررات در ارتقای سهم داخل مجموعه‌ای

از اسناد بالادستی بررسی شدند. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی علم و فناوری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، نقشه جامع علمی کشور، سیاست‌های کلی تولید ملی حمایت از کار و سرمایه ایرانی، برنامه اول توسعه (سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ ش)، برنامه دوم توسعه (سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ ش)، برنامه سوم توسعه (سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ ش)، برنامه چهارم توسعه (سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ ش)، برنامه پنجم توسعه (سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ ش)، سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی، سیاست‌ها و ضوابط اجرایی پیوست فناوری، قانون نفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات، شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز، قانون برگزاری مناقصات، قانون اصلاح الگوی مصرف، اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مالیات‌های مستقیم، قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان از جمله اسناد کلان و قوانین و مقررات مورد بررسی هستند. با بررسی اسناد بالادستی شصت معیار کلیدی استخراج شد که در جدول ۶ ارائه شده است.

جدول ۶. سیاست‌های کلان و قوانین و مقررات مرتبط با توسعه سهم داخل

ردیف	متن سند	منبع	مرجع تصویب‌کننده
۱	کسب دانش طراحی و ساخت برای تولید محصولات در داخل کشور با استفاده از ظرفیت بازار ملی در مصرف کالاهای وارداتی	سیاست‌های کلی علم و فناوری	مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲	حمایت همه‌جانبه هدف‌مند از صادرات کالاها و خدمات داخلی	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مجمع تشخیص مصلحت نظام
۳	توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور		
۴	محوریت واحدهای تحقیق و توسعه در توسعه توان‌مندی داخلی		
۵	کمک به توسعه زیرساخت‌های رقابت‌پذیری تولیدات فناوری و خدمات و محصولات مربوطه داخلی	نقشه جامع علمی کشور	شورای عالی انقلاب فرهنگی
۶	ایجاد شبکه‌های پژوهشی در داخل و خارج از کشور برای انتشار و تبادل دانش و فناوری		
۷	حمایت از طرح‌های پژوهشی و فناوری بین‌المللی با سرمایه‌گذاری مشترک و تسهیل همکاری‌ها با مؤسسات فناوری خارجی به منظور توسعه توان‌مندی داخلی		

ردیف	متن سند	منبع	مرجع تصویب‌کننده
۸	مشارکت در کنسرسیوم‌ها با رعایت سیاست‌های نظام با هدف افزایش توان‌مندی داخلی		
۹	ارتقای کیفی و افزایش کمی تولید ملی	سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی	مجمع تشخیص مصلحت نظام
۱۰	بالا بردن درجه ساخت داخل تا محصول نهایی		
۱۱	گسترش اقتصاد دانش‌بنیان برای افزایش توان‌مندی داخلی		
۱۲	گسترش تنوع ابزارهای سرمایه‌گذاری در بازار سرمایه با هدف تأمین سرمایه داخلی		
۱۳	افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد، و کاهش وابستگی اقتصادی با تکیه بر تولیدات داخلی	برنامه اول توسعه (سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ ش)	مجلس شورای اسلامی
۱۴	انتخاب تکنولوژی مناسب کم‌ارزبر، اشتغال‌زاه و بدون اتکا بر انحصارات بین‌المللی		
۱۵	جای‌گزینی واردات با تکیه بر استفاده حداکثر از ظرفیت داخلی		
۱۶	تقویت ارتباط مراکز تحقیقاتی کشور با مراکز بین‌المللی در جهت افزایش توان‌مندی داخلی	برنامه دوم توسعه (سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ ش)	مجلس شورای اسلامی
۱۷	تسهیل سرمایه‌گذاری خارجی در کشور با هدف تأمین سرمایه تولیدات داخلی		
۱۸	انتقال دانش فنی و آموزش نیروی انسانی به‌منظور افزایش توان‌مندی داخلی		
۱۹	حداکثر استفاده از توان داخلی کشور در زمینه‌های طراحی و مهندسی و اجرا و ساخت و نصب تجهیزات و ماشین‌آلات		
۲۰	مشارکت با شرکت‌های ایران یا واگذاری کار به آنها		
۲۱	توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها، و زنجیره‌های تأمین در جهت افزایش توان‌مندی داخلی	برنامه چهارم توسعه (سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ ش)	مجلس شورای اسلامی
۲۲	ادغام شرکت‌ها، بنگاه‌ها، و شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ		
۲۳	ایجاد مؤسسات پژوهشی		
۲۴	انتقال بخشی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه مربوط به داخل کشور و انجام آن با مشارکت شرکت‌های داخلی در همکاری‌های بین‌المللی		

ردیف	متن سند	منبع	مرجع تصویب‌کننده
۲۵	انتقال بخشی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه مربوط به داخل کشور و انجام آن با مشارکت شرکت‌های داخلی در همکاری‌های بین‌المللی	برنامه پنجم توسعه (سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ ش)	مجلس شورای اسلامی
۲۶	حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی، و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها	برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹ ش)	مجلس شورای اسلامی
۲۷	توجه به اصلاح ماده ۱۰۴ قانون مالیات‌های مستقیم		
۲۸	آموزش و مهارت‌افزایی فنی و مدیریتی نیروی انسانی متخصص داخلی	سیاست‌ها و ضوابط اجرایی پیوست فناوری	شورای عالی انقلاب فرهنگی
۲۹	انتقال فناوری‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری، دانش تعمیرات و نگهداری، دانش فنی ساخت و تولید، دانش طراحی و مهندسی اعم از دانش چگونگی و چرایی و دانش‌های مدیریتی		
۳۰	ایجاد مراکز تحقیق و توسعه و طراحی مهندسی داخلی		
۳۱	ارتقای سهم ساخت داخل		
۳۲	تأمین فناوری‌ها، محصولات، و خدمات از شرکت‌های داخلی		
۳۳	ورود شرکت‌های داخلی به زنجیره تأمین بین‌المللی شرکت‌های خارجی		
۳۴	صادرات کالاها و خدمات تولیدشده مشترک با شرکت‌های خارجی		
۳۵	واگذاری پروژه‌های خدمات تعمیرات و نگهداری و خدمات فنی و مهندسی به مؤسسات و پیمان‌کاران داخلی در همکاری‌های بین‌المللی		
۳۶	شکل‌گیری همکاری، سرمایه‌گذاری مشترک، و کنسرسیوم‌های متشکل از شرکت‌های دانش‌بنیان و فناور و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی داخلی و شرکت‌های بین‌المللی		
۳۷	در قراردادهای همکاری مشترک بین‌المللی در حوزه نفت و گاز سهم شرکت ملی نفت ایران هیچ‌گاه نباید از پنجاه درصد کم‌تر باشد.		
۳۸	استخدام کارمند خارجی فقط درمورد مشاغل مجاز خواهد بود که کارمند ایرانی واجد تخصص و تجربه لازم برای تصدی آنها در اختیار نباشد.		
۳۹	تهیه و تحویل کالاها و خدمات موردنیاز عملیات در هر قرارداد از منابع داخلی کشور		

ردیف	متن سند	منبع	مرجع تصویب‌کننده
۴۰	ارجاع کارهای خدمات مهندسی مشاور و پیمان‌کاری ساختمانی، تأسیساتی، تجهیزاتی، و خدماتی صرفاً به مؤسسات و شرکت‌های داخلی مجاز است (مگر با طی روال قانونی)	قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات	مجلس شورای اسلامی
۴۱	استفاده از تمامی لوازم و تجهیزات و خدماتی که در داخل کشور تولید و ارائه می‌شود.		
۴۲	شرکت‌های صاحب صلاحیت ایرانی در همکاری‌های بین‌المللی با تأیید کارفرما، به‌عنوان شریک شرکت یا شرکت‌های معتبر نفتی خارجی حضور دارد.		
۴۳	در همکاری‌های بین‌المللی طرف دوم قرارداد موظف به ارائه برنامه انتقال و توسعه فناوری به‌عنوان بخشی از برنامه مالی عملیاتی سالانه است.		
۴۴	در همکاری‌های بین‌المللی طرف دوم قرارداد ملزم به اعمال بندهای انتقال و توسعه فناوری قرارداد اصلی در قراردادهای منعقد شده با پیمان‌کاران فرعی خود حسب مورد است.		
۴۵	حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی، و اجرایی کشور در همکاری‌های بین‌المللی	شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز	هیئت وزیران
۴۶	استفاده حداکثری از نیروی انسانی داخلی در اجرای قرارداد و ارائه برنامه جامع آموزشی به‌منظور ارتقای کیفی این نیروها در همکاری‌های بین‌المللی		
۴۷	انجام سرمایه‌گذاری‌های لازم در قالب هزینه‌های مستقیم سرمایه‌ای برای انجام برنامه‌های آموزشی و تحقیقاتی از جمله ارتقا و به‌روزرسانی مراکز تحقیقاتی موجود و ایجاد مراکز تحقیقاتی مشترک یا اجرای طرح‌های تحقیقاتی مشترک مرتبط در همکاری‌های بین‌المللی		
۴۸	تشنخیص صلاحیت فنی و مالی شرکت‌های داخلی و خارجی با شرکت ملی نفت ایران خواهد بود.		
۴۹	مناقصه‌گران داخلی در مقایسه با مناقصه‌گران خارجی ترجیح دارند. نحوه ترجیح مناقصه‌گران داخلی در اسناد مناقصه قید خواهد شد.		

ردیف	متن سند	منبع	مرجع تصویب‌کننده
۵۰	تهیه و تدوین فهرست و ارزیابی صلاحیت سازندگان، پیمان‌کاران، و مشاوران در رشته‌های تخصصی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی برابر قوانین و مقررات توسط وزارت نفت	قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت	مجلس شورای اسلامی
۵۱	گسترش تحقیقات بنیادی و توسعه‌ای و تربیت نیروی انسانی و تلاش برای ایجاد مراکز جذب و صدور دانش و خدمات فنی - مهندسی	سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی	مجمع تشخیص مصلحت نظام
۵۲	تأمین تمام یا بخشی از هزینه تولید، عرضه، یا به‌کارگیری نوآوری و فناوری با اعطای تسهیلات کم‌بهره یا بدون بهره در بلندمدت یا کوتاه‌مدت	قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان	مجلس شورای اسلامی
۵۳	ایجاد پوشش بیمه‌ای مناسب برای کاهش خطرپذیری محصولات دستاوردهای دانش، نوآوری و فناوری در تمام مراحل تولید، عرضه، و به‌کارگیری		
۵۴	پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی باید موجب رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، ارتقای کیفیت تولیدات، افزایش فرصت‌های شغلی، و افزایش صادرات شود.	قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی	مجلس شورای اسلامی
۵۵	از سرمایه‌گذاری خارجی سلب مالکیت نشود و نیز ملی نشود.		
۵۶	تأمین مالی طرح‌ها و فعالیت‌های صنعتی و استفاده بهینه از صندوق ذخیره ارزی و جهت‌دهی آن به سمت استفاده حداکثر از توان داخلی	قانون رفع برخی موانع تولید و سرمایه‌گذاری	مجلس شورای اسلامی
۵۷	پرداخت بخشی از هزینه‌های تحقیقاتی به واحدهای تولیدی دارای مجوز توسط دولت	قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	مجلس شورای اسلامی
۵۸	حمایت دولت از ایجاد و تقویت نشان (برند)های تجاری داخلی محصولات صنعتی و خوشه‌های صادراتی		
۵۹	تلاش در جهت افزایش رقابت‌پذیری کالاهای داخلی		
۶۰	ترویج فرهنگ مصرف کالاهای داخلی		

۶. روش تحقیق

باتوجه به هدف پژوهش و به‌منظور شناسایی چالش‌های پیاده‌سازی سیاست‌ها و قوانین سهم داخل در قراردادهای بین‌المللی در کشور، با پانزده شرکت اکتشاف و تولید (E&P) نفتی، پیمان‌کاران و شرکت‌های خدمات نفتی (OSC, EPC)، و سازندگان تجهیزات صنعت نفت مصاحبه‌های حضوری انجام شد. در جدول ۷ توزیع جامعه آماری پژوهش نمایش داده شده است.

جدول ۷. توزیع جامعه آماری

شرکت ۷	شرکت‌های اکتشاف و تولید
شرکت ۵	شرکت‌های مهندسی و خدماتی
شرکت ۳	سازندگان تجهیزات
شرکت ۱۵	مجموع

ابزار اصلی تحلیل داده‌ها و استخراج نتایج این پژوهش روش تحلیل مضمون است. این روش برای شناخت، تحلیل، و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند.

۷. تحلیل یافته‌ها

پس از برگزاری مصاحبه‌ها و تحلیل یافته‌ها و استخراج نظرات صاحب‌نظران حوزه نفت و گاز مجموعه‌ای از چالش‌ها و راه‌کارها شناسایی شد. از مهم‌ترین چالش‌های شناسایی شده می‌توان به توجه نکردن به اجرایی بودن قوانین در هنگام تصویب اشاره کرد. بعضاً برخی از قوانین بدون در نظر گرفتن قابلیت اجرا و نظارت تدوین و تصویب می‌شوند و این امر موجب می‌گردد که این قوانین ناکارآمد باشند و ضمانت اجرایی نداشته باشد و به راحتی نقض شوند.

هم‌چنین، یک‌سان بودن نهاد سیاست‌گذار، تنظیم مقررات، مجری، و ناظر از دیگر چالش‌های مطرح شده شرکت‌های اکتشاف و تولید است. به علاوه، کمبود قوانین و مقررات، فرایندها، و رویه‌های سازمانی مناسب ملی و بخشی برای تنظیم‌گری و تسهیل‌گری توسعه ساخت داخل از دیگر چالش‌های این حوزه است که بسترسازی به منظور فعالیت مؤثر نهاد رگولاتوری مستقل برای تدوین، تصویب، و نظارت بر قوانین و مقررات حمایت از ارتقای سهم داخل در صنعت نفت کشور در حل این چالش مفید است (مرکز پژوهش مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۴).

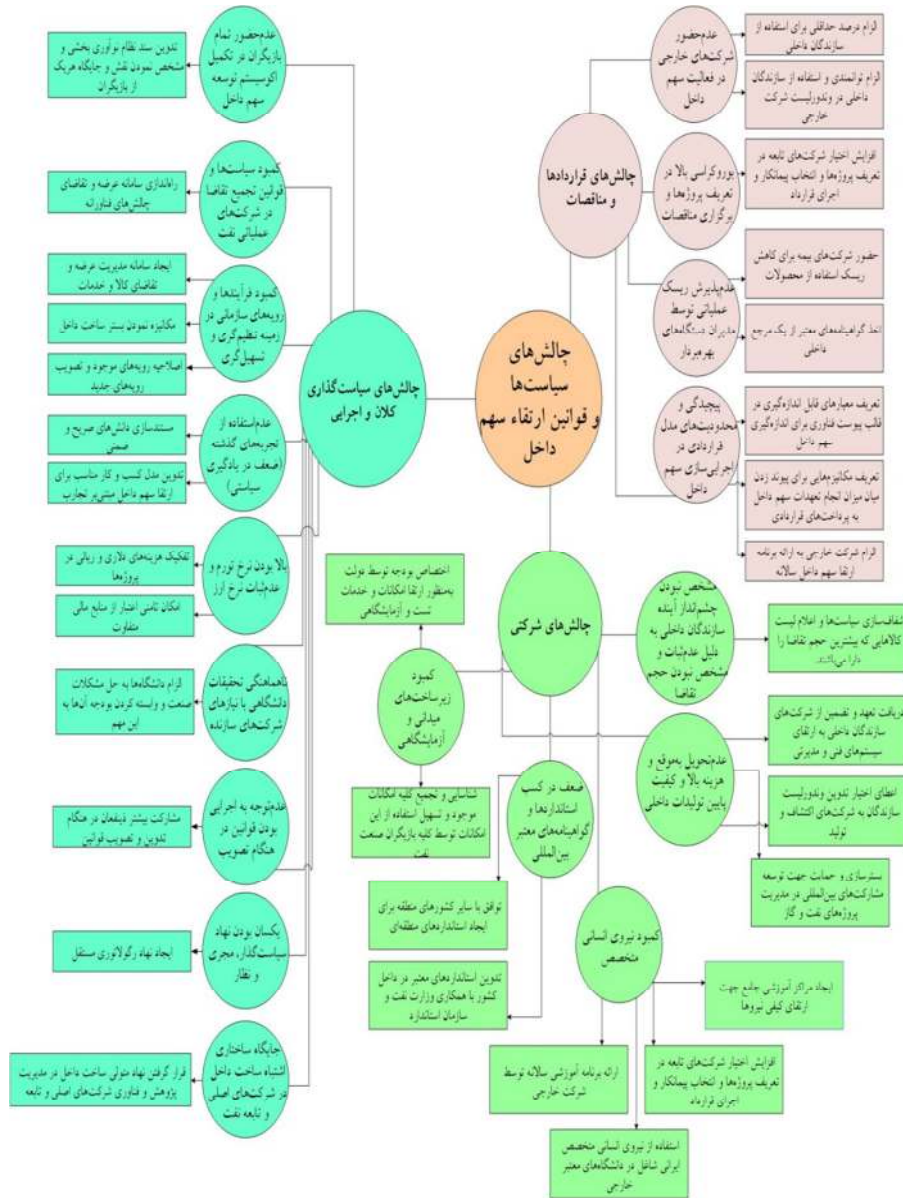
از دیگر چالش‌ها کمبود سیاست‌ها و قوانین تجمیع تقاضا بین شرکت‌های عملیاتی نفت و هدررفتن منابع در خرید چندباره دانش فنی و محصول از صنایع مختلف به علت نبود مکانیسمی برای تجمیع تقاضای نیازمندی‌های شرکت‌های عملیاتی است و شاهدیم که شرکت‌های مختلف به دفعات یک تکنولوژی را خریداری می‌کنند و این امر موجب هدررفت منابع مالی کشور می‌شود. هم‌چنین، این چالش ریشه در مدیریت دانش ضعیف

نیز دارد. نبود سیستمی کارآمد به منظور جمع‌آوری درس‌آموخته‌های ناشی از اعمال سیاست‌های گذشته و ارزیابی نکردن این سیاست‌ها و نتایج آن‌ها از دیگر چالش‌های سیاست‌گذاری است.

ریسک‌پذیری پایین شرکت‌های تابع نفت در به‌کارگیری تجهیزات و خدمات داخلی به علت محدودیت‌های زیاد ناشی از دستگاه‌های قانون‌گذار و سیاست‌گذار چه در صنعت نفت چه خارج از آن، ورود بیش از حد شرکت نفت به فاز اجرا و فاصله‌گرفتن از نقش کارفرمایی و تسهیل‌گری، طراحی ساختار اشتباه در طرح‌های توسعه‌توان داخل در صنعت نفت و به‌طورخاص در تجربه دهه قلم‌کالای راه‌بردی در محور قراردادن شرکت خارجی در بومی‌سازی تجهیزات و خدمات، ملزم‌نبودن شرکت خارجی به انتقال و آموزش نرم‌افزارهای و رویه‌های اجرایی خود در زمینه‌های مختلف به طرف ایرانی؛ نداشتن ساختار مناسب توسعه‌ساخت داخل در سطح مجری، کارفرما، و سیاست‌گذار، خالی‌بودن جای بسیاری از بازیگران در تکمیل اکوسیستم توسعه LOCAL CONTENT در صنعت نفت از دیگر چالش‌های مورد اشاره در مصاحبه‌های صورت‌گرفته است.

هم‌چنین، درمجموع مصاحبه‌های صورت‌گرفته راه‌کارهای رفع چالش‌های مورد اشاره صاحب‌نظران و خبرگان نیز بررسی شد. مجموع چالش‌ها و راه‌کارها در قالب مقوله‌هایی مشخص کدگذاری شد که نتایج آن در جدول پیوست ۱ ارائه شده است. ذکر این نکته لازم است که راه‌کارهای پیش‌نهادی در مدل نهایی علاوه‌بر نظرات خبرگان از بررسی‌های تطبیقی راه‌کارهای ارائه‌شده دیگر کشورها در رفع چالش‌های ارتقای سهم داخل آن‌ها اقتباس شده است.

در ادامه، تلاش می‌شود نتایج حاصل از تحلیل داده‌های مصاحبه در قالب چهارچوب پیش‌نهادی ذیل ارائه شود (شکل ۱).



شکل ۱. چالش‌های سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخل و راه‌کارهای مرتبط

همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، مجموعه چالش‌های پیش‌روی ارتقای سهم داخل به سه دسته چالش‌های سیاست‌گذاری کلان و اجرایی با سه زیرچالش، چالش‌های شرکتی با پنج زیرچالش، و چالش‌های قراردادهای و مناقصات با چهار

۱۹۰ پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال نوزدهم، شماره دوازدهم، اسفند ۱۳۹۸

زیرچالش تقسیم می‌شود. در مجموع، برای هجده چالش شناسایی شده ۳۳ راه‌کار پیش‌نهادی ارائه شده است.

۸. نتیجه‌گیری

کشورها با وضع سیاست‌ها و قوانین سهم داخل به‌دنبال حداکثرسازی منافع خود در قراردادهای بین‌المللی هستند. سهم داخل در قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز معمولاً در بخش پیوست‌ها و به‌صورت تعهدی قراردادی در نظر گرفته می‌شود. کشور ما با وضع سیاست‌ها و قوانین مختلف سهم داخل موفق به کسب نتایج موردانتظار نشده است. بنابراین، در این مقاله عواملی در سیاست‌ها و قوانین که موجب ناکارآمدی آن‌ها شده بود از طریق مطالعات کتاب‌خانه‌ای، تحلیل اسناد، و مصاحبه با شرکت‌های مختلف شناسایی شدند. درانتها، با استفاده از روش تحلیل مضمون و استفاده از نظرات خبرگان چالش‌ها و راه‌کارهایی برای حمایت از سهم داخل در قراردادهای بین‌المللی ارائه شد.

این نتایج می‌تواند به‌منزله راه‌نمایی برای استفاده دیگر سیاست‌گذاران این حوزه در جهت شناسایی نقاط خلأ موجود در قوانین و مقررات و ضعف‌های پیش‌روی پیاده‌سازی آن‌ها موردتوجه قرار گیرد. باتوجه‌به آنچه در این پژوهش انجام شد، می‌توان به‌مثابه پیش‌نهادی برای پژوهش‌های آتی به بررسی تاریخی نتایج پیاده‌سازی قوانین سهم داخل با تکیه بر آمار و ارقام مربوطه پرداخت و قوانین دارای بیش‌ترین تأثیر در هدف ارتقای سهم داخل را شناسایی کرد و از آن طریق چهارچوب بهینه‌تری برای تدوین قوانین و سیاست‌های این حوزه ارائه کرد.

پی‌نوشت

۱. ابعاد اشاره‌شده درمورد قراردادهای نفتی با بررسی مجموعه‌ای از قراردادهای نفتی تعدادی کشورها از جمله برزیل، مالزی، نروژ، و ... استخراج و ارائه شده است.

کتاب‌نامه

«آسیب‌شناسی عدم توسعه ساخت داخل در پروژه‌های نفت و گاز در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» (۱۳۹۴)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

زاهدی موحد، محسن (۱۳۹۷)، توسعه ساخت داخل در صنعت نفت، تهران: هزاره سوم اندیشه.

نقد سیاست‌ها و قوانین ارتقای سهم داخلی (Local Content) ... ۱۹۱

- Ado, R. (2013), "Local Content Policy and the WTO Rules of Trade-Related Investment Measures (Trims): The Pros and Cons", *International Journal of Business and Management Studies*, vol. 2 (1).
- Agência Nacional de Petróleo (2015), *Regulamento Técnico ANP*, no. 3.
- Atsegbua, L. A. (2012), "The Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act 2010: An Examination of its Regulatory Framework", *OPEC Energy Review*.
- Bagley, R. O. (2012), "Small Businesses = Big Impact": <<http://www.forbes.com>>.
- Brand, V. M. (2016), *Local Content Policies in the Oil Industry: A Comparative Analysis*, Study Course of Management Engineering, Laurea Magistralschool of Industrial and Information Engineering Politecnico DI MILANO.
- Council of Ministers (2009), "Rules and Procedures to Observe in Recruitment, Integrations, Training and Development of Angolan Personnel in the Oil Industry and Hiring Foreign Personnel for the Execution of Oil Operations", Council of Ministers.
- Heum, P. et al. (2011), *Policy and Regulatory Framework to Enhance Local Content*, Kampala, Uganda.
- Heum, P. (2008), *Local Content Development: Experiences from Oil and Gas Activities in Norway*, Institute for Research in Economics and Business Administration.
- INTSOK (2003), "Enhancing of Local Content in the Upstream Oil and Gas Industry in Nigeria. Norwegian Oil and Gas Partners".
- Ihua, U. (2010), "Local Content Policy and SMEs Sector Promotion: The Nigerian Oil Industry Experience", *International Journal of Business Management*, vol 13, no. 8.
- Klueh, U. H., G. Pastor, and A. Segura (2009), "Policies to Improve the Local Impact from Hydrocarbon Extraction: Observations on West Africa and Possible Lessons for Central Asia", *Energy Policy*, vol. 37.
- Macatangay, R. E. (2016), *Optimal Local Content Requirement Policies for Extractive Industries*, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, School of Social Sciences, University of Dundee.
- Ngoasong, M. Z. (2014), *How International Oil and Gas Companies Respond to Local Content Policies in Petroleum-Producing Developing Countries: A Narrative Enquiry*, Elsevier.
- Nordås, H., E. Kyvik, and P. Heum (2003), *The Upstream Petroleum Industry and Local Industrial Development: A Comparative Study*, The Institute for Research in Economics and Business Administration.
- Nwapi, C. (2015), "Corruption Vulnerabilities in Local Content Policies in the Extractive Sector: An Examination of the Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act", *Resources Policy*, vol. 46.
- Nwokeji, G. U. (2007), *The Nigerian National Petroleum Corporation and the Development of the Nigerian Oil and Gas Industry History*, Strategies and Current Directions, The James A. Baker III institute for Public Policy.
- Ovadia, J. S. (2016), "Local Content Policies and Petro-Development in Sub-Saharan Africa: A Comparative Analysis", *Resources Policy*, vol. 49.

۱۹۲ پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال نوزدهم، شماره دوازدهم، اسفند ۱۳۹۸

- Sarpong, G. A. (2015), *Local Content in the Oil and Gas Sector in Ghana*, Association of Environmental Law Lecturers in African Universities.
- Tordo, S. and Y. Anouti (2013), *Local Content in the Oil and Gas Sector: Case Studies*, World Bank.
- Tordo, S., B. S. Tracy, and N. Arfaa (2011), *National Oil Companies and Value Creation*.
- Tordo, S. et al. (2016), *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, The World Bank.
- Wells, J. and H. John (2008), "Increasing Local Content in the Procurement of Infrastructure Projects in Low Income Countries", *Institution of Civil Engineers*, vol. 6-7.
- World Bank (2013), "Local Content Policies in the Oil, Gas, and Mining Sectors", Conference Report, The World Bank.