

# قانون حداکثر استفاده از توان داخلی و عوارض نامطلوب آن

## احسان معدولتی

طبق ماده ۳ قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه ها و ایجاد تسهیلات بمنظور صدور خدمات (مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲)، از تاریخ تصویب قانون فوق، ارجاع کارهای خدمات فنی، مهندسی، مشاوره و پیمانکاری ساختمانی، تأسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی صرفاً به مؤسسات و شرکت های داخلی مجاز بوده و در صورت عدم امکان با پیشنهاد دستگاه اجرایی و تصویب شورای اقتصاد از طریق مشارکت از شرکتهای ایرانی - خارجی مجاز خواهد بود. حداقل سهم کار طرف ایرانی پنجاه و یک درصد (۵۱٪) خواهد بود. طبق تبصره ۱ همین ماده نیز، طرف قرارداد موظف است کلیه لوازم و تجهیزات و خدماتی را که در داخل کشور تولید و ارائه می شود یا قابلیت تولید و ارائه دارد، مورد استفاده قرار دهد. در هر حال حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) از ارزش کار بایستی در داخل انجام پذیرد و کارفرما مکلف است بر این امر نظارت نماید. موارد استثناء پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه بایستی به تصویب شورای اقتصاد برسد. حتی بجز بند ۲-۵ دستورالعمل اجرایی ماده ۳ قانون حداکثر استفاده از توان داخلی (موضوع بخشنامه ۱۰۵۷۸۰۸۹ سازمان برنامه و بودجه مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۷)، ارجاع کار به پیشنهاد دهندگانی مجاز است که در پیشنهاد خود انجام ۵۱٪ ارزش کار را با استفاده از کلیه لوازم و تجهیزات و خدماتی که در ایران تولید می شود و یا قابلیت تولید، ارائه و انجام دارد، پیشنهاد نموده باشند. ارجاع کار به پیشنهاد دهندگانی که انجام کمتر از ۵۱٪ ارزش کار را در داخل کشور پیشنهاد یا تعهد نموده باشند، پس از اخذ مصوبه شورای اقتصاد مجاز می باشد. طبق ماده ۳ همان بخشنامه نیز در موارد ذیل اخذ مجوز از شورای اقتصاد الزامی است:

- ۱- برای ارجاع کار به مشارکت ایرانی - خارجی مشروط بر اینکه حداقل سهم ارزشی کار طرف ایرانی ۵۱٪ باشد.
- ۲- ارجاع کار به شرکت یا مؤسسه ایرانی و یا مشارکت ایرانی - خارجی که انجام کمتر از ۵۱٪ ارزش قرارداد را در داخل کشور تعهد نموده باشد.

اگر چه انگیزه اصلی تهیه قانون فوق بسیار ارزشمند و در راستای تأمین منافع ملی و زمینه ساز ایجاد و تقویت بنیه پیمانکاران عمومی در کشور میباشد، ولی به نظر میرسد که این قانون عوارض نامطلوبی را به وجود آورده که شایسته است برای دفع آنها چاره ای اندیشیده شود.

به عنوان مثال، این موضوع اشکالاتی در اجرای برخی از پروژه های بین المللی بوجود آورده، بدین صورت که برخی از شرکت های خارجی برای فرار از مقررات این قانون و به عبارت دیگر تقلب نسبت به آن، به انعقاد قراردادهای صوری با برخی از شرکتهای کوچک داخلی مبادرت می ورزند، چرا که هیچ شرکت معتبر خارجی که قصد دارد ربه ریت یک پروژه نفتی در داخل کشور را به عهده گرفته و در آن سرمایه گذاری کند، راضی نخواهد شد که بیش از ۵۱ درصد از ارزش کار را به شرکت های ایرانی واگذار کند. ایجاد این قید در مناقصات بین المللی نفتی نوعی ضد انگیزه در شرکت های معتبر بین المللی پدید آورده است، زیرا در این گونه مناقصات چنانچه شرکت دولتی برگزار کننده مناقصه (کارفرما) نیاز به جلب خدمات یک شرکت خارجی را ضروری تشخیص دهد الزام کردن آنها به ارجاع بیش از ۵۱ درصد از کار به شرکت های داخلی، درخواستی غیر منطقی است. در نهایت بدلیل ضعف ها و ایرادهای وارد شده به این قانون، اهداف اصلی قانون مزبور یعنی حمایت از صنایع و شرکت های داخلی قابل تأمین نبوده و صرفاً موجب گسترش عددی شرکت های کاغذی کوچک پیمانکاری با توانایی های تخصصی پائین شده که عملاً بصورت نماینده و واسطه شرکت های استی که برای حفظ ظاهر قانون حداکثر ۵۱ درصد، پروژه را به نام ایرانی خود گرفته و سپس با گرفتن حق دلالتی خود، کار را به همان پیمانکار خارجی واگذار کنند. به عبارت دیگر پیمانکار خارجی که به نفع پیمانکار داخلی از در رانده شده بود، دوباره از پنجره وارد شده اما با این تفاوت که طی این فرایند، فقط هزینه پروژه

افزایش یافته است. در صورتی که با توجه به توانمندی های صنعتی و تخصصی فراوان موجود در کشور، چنانچه به جای تشکیل شرکت های متعدد کوچک، این توانمندی ها در یکدیگر ادغام گردیده و گروه قوی تخصصی را تشکیل دهند، طبعاً بدون نیاز به قوانین حمایتی فوق، بصورت طبیعی از قدرت رقابتی بالایی برخوردار خواهند شد. از طرفی چنانچه پروژه های دارای این قابلیت باشد که ۵۱ درصد از ارزش کار به شرکتهای داخلی واگذار گردد، بهتر است قبل از ارائه کل پروژه در قالب یک مناقصه بین المللی، اقلام مربوط به بخش ایرانی کار مشخص شده و در صورت امکان فقط بخش خارجی پروژه به مناقصه بین المللی گذاشته شود. عوارض نامطلوب دیگری که این قانون بوجود آورده، خالی شدن بدنه تخصصی وزارتخانه ها و شرکت های دولتی مرتبط از پاره ای نیروهای کارآمد است که به جای کنترل و نظارت بر عملکرد پیمانکاران خارجی مشغول ایجاد و اداره شرکت های اقماری واسطه ای فوق شده اند. از طرفی این واسطه ها باعث کاهش تضمینات مآخوذه دولت از خارجیا نیز شده که به نوبه خود معایر مصالح ملی می باشد. نارسایی دیگر این قانون آن است که چون تعداد زیادی از پروژه ها به علت عدم وجود نقدینگی داخلی یا عدم موفقیت در جذب و سازمان دهی سرمایه های سرگردان موجود در داخل و خارج کشور، از طریق "فاینانس"، تأمین مالی میشود، معمولاً کشورهای وام دهنده (توغاً عضو OECD حکم می کنند تا قریب به ۸۵ درصد از خریدها می بایست از بازارهای آنها یا وابسته به آنها انجام شود. در این صورت تنها امکان استفاده از ۱۵ درصد منابع داخلی وجود داشته و لذا عملاً "قانون حداکثر در این زمینه عقیم و اینتر خواهد ماند. بنابراین در این گونه موارد یا باید از روش فاینانس عدول کنیم یا این که برای حل مشکل تأمین مالی به فکر راهکارهای عمیق تری باشیم. شاید راه چاره آن باشد که پیمانکاران بتوانند به ضمانت کارفرمایان از منابع ارزی بانک های داخلی یا بانک های خارجی فاقد چنین محدودیت هایی یا از محل صندوق ذخیره ارزی وام گرفته نابدین وسیله بر مشکلات مالی خود فائق آیند.

## نقطه عطف کانون های حقوقی

\* علی نجابت

ایجاد روابط مبتنی بر قانون و مقررات و حفظ حقوق متقابل کارفرمایان و پیمانکاران در طرح های صنعتی کشور یکی از مهمترین و حیاتی ترین نیازهای بخش عمران و صنعت کشور است به شکلی که از بدو تا ختم هر پروژه، و کلا و حقوقدانان متخصص صنعتی مسئول تعریف، تدوین و کنترل روابط قانونی و حقوقی دست اندرکاران طرح های صنعتی می باشند لذا مدیران ارشد سازمانها بدون هماهنگی و مشاوره با هیچ عمل عمده ای که ایجاد تعهد برای مجموعه شان نماید را انجام نمی دهند. با کمال تأسف فرهنگ غالب مدیران ایرانی به لحاظ پاره ای عملزدگی ها و عملکردهای روپنایی استفاده از حقوقدانان صرفاً در اوج بحران است که این رفتار هزینه های بسیاری را بر اقتصاد کشور تحمیل نموده است. البته در طول سالهای اخیر حرکت های خوبی را در بخش نفت و گاز شاهد بوده ایم که از آن جمله می توان به تشکیل کانون حمایت حقوقی کارفرمایان و پیمانکاران صنعتی اشاره کرد. این کانون که متشکل از حقوقدانان و کارشناسان مجربی می باشد از ۳ سال پیش فعالیت خود را شروع کرده و در طول این مدت توانسته مسائل قضایی ناشی از قراردادهای پیمانکاری در پروژه های مثل طرح متانول مجتمع پتروشیمی شیراز، طرح کلر آلکالی مجتمع پتروشیمی آبادان، طرح آروماتیک مجتمع پتروشیمی بندر امام، طرح آمونیاک مجتمع پتروشیمی خراسان و... را به نحوی موثری حل نماید به گونه ای که شرکت های بزرگی همچون شرکت سهامی پتروشیمی بندر امام، مجتمع پتروشیمی خارک، شرکت مدیریت توسعه صنایع پتروشیمی، شرکت فنی مهندسی محورسازان و فناوران و همیا، شرکت ساختمان و نصب صنایع پتروشیمی و همچنین شرکت طراحی و مهندسی صنایع پتروشیمی اقدام به انعقاد تفاهم نامه با کانون کرده اند. کانون حمایت حقوقی کارفرمایان و پیمانکاران در امور مربوط به مطالبات، درآمدهای قانونی شرکت های عضو، مسائل ناشی از قانون کار و امور قراردادهای صنعتی خدمات مشاوره ای ارائه می کند.

مدیرعامل کانون حمایت حقوقی کارفرمایان و پیمانکاران

## چرا هر دو طرف قراردادهای بیع متقابل ناراضی اند؟

### هاشم الهام

حال در اینجا به ذکر پاره ای از نکات در این خصوص می پردازیم. الف: در بیع متقابل شرط است که پیمانکار ماشین آلات و تجهیزات لازم و هم دانش فنی، آموزش و مجوز استفاده از اختراع را در اختیار کشور دارنده منابع قرار دهد. حال آیا در قراردادهای منعقد شده نیروی انسانی آموزش لازم رادیده است و تکنولوژی نیز منتقل شده است؟ اگر لحاظ نشده دلیل این امر چیست و اگر چنین مواردی لحاظ شده و ایران کشور مقابل را متعهد به فروش تکنولوژی، دانش فنی، آموزش نیروی انسانی و اعطای مجوز استفاده از اختراع و فناوری های مربوطه کرده است بستن قراردادهای بعدی چه توجیهی دارد؟ ب: در قراردادهای بیع متقابل گفته می شود کشور کارفرما می تواند، در کلیه مراحل اجرای طرح توسعه، اعم از طراحی، مطالعات، مهندسی پایه و اجرا نظارت داشته باشد. سازوکارهای این نظارت به چه شکل است اگر کشور کارفرما از تکنولوژی مربوطه اطلاعی نداشته باشد چگونه می تواند در مراحل طراحی و اجرا به گونه ای اثر گذار نظارت داشته باشد؟ ج- اگر مخزن مورد نظر در طول عملیات شرکت پیمانکار آسیب ببیند مسئولیت آن به عهده کدام طرف است. آسیب و زیان چگونه ارزیابی و محاسبه می شود؟ آن گونه که از اظهارات و عملکرد شرکتهای نفتی خارجی برمی آید، آنان انگیزه لازم را برای همکاری گسترده در چارچوب قراردادهای بیع متقابل ندارند و از طرف دیگر خواسته های طرف ایرانی نیز که در متن قرارداد بوده تحقق کامل نیافته است. لذا ضرورت توجه به انواع دیگر قراردادی پیش از پیش احساس می شود.

بیع متقابل تنها چارچوب حقوقی است که پس از انقلاب در صنعت نفت و گاز بکار گرفته شده است. این شیوه را لحاظ قانونی مورد پذیرش دست اندرکاران قرار گرفته و از جانب مجلس نیز تصویب شده است. در قرارداد بیع متقابل که عموماً در طبقه قراردادهای خرید خدمت دسته بندی می شود، سرمایه گذار خارجی، کلیه ابعاد کار همچون: نصب تجهیزات، راه اندازی و انتقال تکنولوژی را بر عهده می گیرد و پس از راه اندازی به کشور میزبان واگذار می کند. بازگشت سرمایه و همچنین سود سرمایه شرکت سرمایه گذار از طریق دریافت محصولات تولیدی صورت می پذیرد. علت طبقه بندی قرارداد بیع متقابل در رده قراردادهای خدمت خرید این است که انجام بازپرداخت اصلی و سود سرمایه گذاری از محل مایعات گازی، نفت خام و فرآورده های نفتی صورت می گیرد. بدیهی است پس از پایان دوره پرداخت اصل، بهره و سود سرمایه گذاری ها، پیمانکار دارای هیچ گونه حقی در میادین نفت و گاز کشور نخواهد بود. سوالی که در اینجا قابلیت طرح پیدای می کند میزان کارایی این نوع قراردادها در مقام مقایسه با انواع دیگر قراردادهاست. به عبارت دیگر در قراردادهای منعقد شده در سال های اخیر چه منافع و مضاری عاید کشور شده است و اگر از شیوه های دیگر قراردادی بهره گیریم چه منافع و مضاری بدست خواهد آمد و در نهایت برآیند چگونه است. به نظر می رسد برای نتیجه گیری نهایی باید جزئیات بیشتری از قراردادها منتشر شود کاری که دولت آقای احمدی نژاد تعهد آن را به مردم داده است.