



Policy Change Explanation by Advocacy Coalition Framework Case Study: Iran Petroleum Contract (IPC)

Mohammad Sadiq Torabzadeh Jahromi¹, Seyyed Kazem Hoseini², Mohammad Noruzi³✉

1- PhD candidate of Public Administration, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

2- MSc in Public Administration, Faculty of Islamic Studies and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

3- PhD in Management of International Contracts Oil and Gas, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

Abstract:

The analysis of public policy change and stability is one of the most attractive and yet challengeable subjects in policy research and use of policy process theories is very useful and helpful for explanation of this change. On the other hand, given to being contractual frameworks (especially in upstream section of petroleum industry) as important policies in this field, it is important and critical to understand their formation process and can prepare the context of their pathology, correction and development. In this article, the process of formulation and emergence of Iran Petroleum Contract (IPC) to its ratification is studied and explained by Advocacy Coalition Framework (ACF) as analysis Framework.

Essence and goals of research have demanded to convey this article with qualitative case study. Document study, direct observation and analysis of visual and audio archives have used for data gathering. Focus group and expert opinion have served for validation of outputs and scrutinization in data analyzing. Research results show the strength of advocacy coalition framework in this process explanation, and could explain three stages in IPC formation: 1. Coalitions emergence. 2. Policy blockage. 3. Deadlock breaking and ratification of new policy.

Keywords: *Iran Petroleum Contract, IPC, Policy Change, Policy Process Theory. Advocacy Coalition Framework.*

1. torabzadeh@isu.ac.ir

2. hoseini@isu.ac.ir

3. ✉ Corresponding author: md.noruzi@gmail.com

نشریه علمی - پژوهشی بهبود مدیریت
سال یازدهم، شماره ۱، پیاپی ۲۵، بهار ۱۳۹۶
صفحات ۳۴ - ۱

تبیین تغییر خط‌مشی با استفاده از الگوی چارچوب ائتلاف مدافع (مطالعه موردی: قراردادهای نفتی ایران IPC)

(تاریخ دریافت: ۹۵/۰۹/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۰۶)

محمدصادق تراب‌زاده جهرمی^۱، سیدکاظم حسینی^۲، محمد نوروزی^{۳*}

چکیده

تحلیل تغییر و ثبات خط‌مشی عمومی، از جذاب‌ترین و درعین‌حال چالشی‌ترین موضوعات خط‌مشی پژوهی است و استفاده از نظریات فرآیند خط‌مشی برای تبیین تغییر آن بسیار مفید و راه‌گشا است. از سوی دیگر، با توجه به این‌که چارچوب‌های قراردادی (به ویژه در بخش بالادستی صنعت نفت)، به مثابه خط‌مشی‌های کلیدی در این حوزه محسوب می‌شوند، فهم فرآیند شکل‌گیری آنها امری بسیار مهم و اساسی است و می‌تواند بستر آسیب‌شناسی، اصلاح و بهبود آن‌ها را فراهم آورد. در این مقاله؛ فرآیند ظهور و شکل‌گیری تا به تحقق رسیدن قراردادهای نفتی ایران (IPC)، با استفاده از نظریه چارچوب ائتلاف مدافع (ACF)، به‌عنوان چارچوب تحلیل فرآیند تغییر، مورد بررسی و تبیین قرار گرفته است. ماهیت و اهداف پژوهش، اقتضاء می‌کرد که این مقاله با موردکاوی کیفی انجام شود. برای جمع‌آوری داده‌ها از مطالعات کتابخانه‌ای، مشاهده مستقیم و بررسی مستندات رسانه‌های دیداری و شنیداری و برای اعتبارسنجی خروجی‌ها و تدقیق در مقام تجزیه و تحلیل، از بستر گروه کانونی و همچنین نظر خبرگان استفاده شده است. نتایج پژوهش، نشان‌دهنده قوت چارچوب ائتلاف مدافع در تبیین این فرآیند بوده و توانسته است سه مرحله در شکل‌گیری IPC را به صورت زیر تبیین نماید:

۱. ظهور ائتلاف‌ها.
۲. انسداد خط‌مشی.
۳. بن‌بست شکنی و تحقق خط‌مشی جدید.

واژگان کلیدی:

قراردادهای نفتی ایران، IPC، تغییر خط‌مشی، نظریه فرآیند خط‌مشی، چارچوب ائتلاف مدافع.

۱- دانشجوی دوره دکتری مدیریت دولتی و پژوهشگر مرکز رشد دانشگاه امام صادق(ع) : Torabzadeh@isu.ac.ir
۲- فارغ التحصیل کارشناسی ارشد معارف اسلامی و مدیریت دولتی و پژوهشگر مرکز رشد دانشگاه امام صادق(ع) : hoseini@isu.ac.ir
۳*- دکتری مدیریت قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز و پژوهشگر مرکز رشد دانشگاه امام صادق(ع) (نویسنده مسئول):
md.noruzi@gmail.com

۱- مقدمه

تحلیل تغییر و ثبات خطمشی عمومی، علی‌رغم قدمت آن، هنوز هم در قلب علوم خطمشی قرار دارد [۲۳]. این موضوع یکی از جذاب‌ترین و درعین‌حال چالشی‌ترین موضوعات خطمشی پژوهی است؛ چرا که مستلزم آگاهی از اهداف و ادراکات صدها نفر از بازیگران در سراسر کشور است و در برخی موارد، ناگزیر از آشنایی با علوم فنی و برخی موضوعات حقوقی است [۲۸]. نظریه‌های فرآیند خطمشی عمومی با نوعی ساده‌سازی، به دنبال تبیین فرآیند ثبات و تغییر خطمشی‌ها هستند. آن‌ها می‌خواهند بگویند که یک خطمشی چگونه ظهور می‌کند، باقی می‌ماند یا تغییر می‌کند [۳]. از جمله نظریه‌های فرآیند خطمشی می‌توان به رویکرد مرحله‌ای^۱، چارچوب جریانات چندگانه^۲، نظریه تعادل گسسته^۳، نظریه طرح خطمشی و ساخت اجتماعی^۴، نظریه بازخورد^۵، رویکرد شبکه^۶، مطالعات تطبیقی جامعه بزرگ^۷، چارچوب تحلیل و توسعه نهادی^۸، نظریه‌های نوآوری و اشاعه خطمشی^۹، چارچوب ائتلاف مدافع^{۱۰} و چارچوب روایتی^{۱۱} اشاره کرد [۲۶، ۳۰].

از سوی دیگر، اهمیت خاص صنعت نفت برای جمهوری اسلامی ایران، ضرورت تحلیل‌های تخصصی از جنبه‌های مختلف و چندرشته‌ای را برای فهم عمیق‌تر مسائل آن آشکار می‌سازد. قراردادهای بالادستی نفتی یکی از مسائل اصلی این صنعت به شمار می‌رود که بسترساز بسیاری از تبادلات و تعاملات نفتی در کشور است و از ابزارهای خطمشی کشور در حوزه انرژی محسوب می‌شود. از سوی دیگر، تلاش برای فهم فرآیند شکل‌گیری ابزارهای خطمشی و افت و خیزهای این فرآیند، گامی ضروری برای تحلیل خطمشی‌های عمومی محسوب می‌شود. نظریه‌های فرآیند خطمشی به‌عنوان یکی از عرصه‌های مطالعات خطمشی عمومی به تبیین این فرآیند شکل‌گیری و تغییرات به‌وجود آمده در خطمشی‌ها می‌پردازند. ظهور هر نوع قرارداد و عملیاتی شدن آن در صنعت نفت، تابع عواملی است که فهم این عوامل نیازمند استفاده از روش‌های تحلیل خاص خود است.

فرآیند طرح ایده، طراحی اولیه، نقد و بررسی تا تصویب و اجرای قراردادهای جدید نفتی موسوم به IPC، حاوی درس‌آموخته‌های فراوانی در امر تبیین فرآیند تغییر خطمشی است که نگاهی تخصصی به این موضوع می‌تواند زمینه شناخت اشکالات، خلاءها، آسیب‌ها و نقاط انحراف شکل‌گیری یک خطمشی را فراهم آورد.

۱ Policy Stages Approach
 ۲ Multiple Streams Framework
 ۳ Punctuated Equilibrium Theory
 ۴ Social Construction and Policy Design
 ۵ Feedback Theory
 ۶ Network Approach
 ۷ Large-N Comparative Studies
 ۸ Institutional Analysis and Development Framework
 ۹ Innovation and Diffusion Models
 ۱۰ Advocacy Coalition Framework
 ۱۱ Narrative Policy Framework

در این نوشتار، از چارچوب ائتلاف مدافع برای تبیین تغییر خطمشی در قراردادهای نفتی جدید IPC استفاده شده است. علت انتخاب این چارچوب، تمرکز آن بر باورهای بازیگران عرصه خطمشی است؛ موضوعی که محور ائتلاف بازیگران فعال در جریان تغییر قراردادهای نفتی جدید نیز هست. علاوه بر این، ریشه‌های اولیه شکل‌گیری چارچوب ائتلاف مدافع و همچنین بیشترین کاربردهای آن در مطالعات خطمشی منابع طبیعی و محیط‌زیست بوده است [۲۹، ۳۰] که قرابت نزدیکی با موضوع قراردادهای نفتی دارد.

۲- روش پژوهش

در این پژوهش، اسناد موجود پیرامون IPC برای توصیف فرآیند تغییرات انجام شده در شکل‌گیری آن، با بهره‌گیری از استراتژی مطالعه موردی^۱ و با اتکاء به روش‌های کیفی نظیر رویکرد روایتی، تحلیل اسناد و گروه کانونی مورد تحلیل قرار گرفته است.

مطالعه موردی، مطالعه‌ای است که در آن یک یا تعداد معدودی از موارد در بستر زندگی واقعی‌شان انتخاب شده و نتایج حاصل از مطالعه به طریقی کیفی تحلیل می‌شوند [۱۹]. مطالعه موردی به دو صورت ابزاری و ذاتی^۲ قابل انجام است که در رویکرد ابزاری، مورد منتخب، اهمیت چندانی ندارد بلکه مسئله بار شده محل تاکید است، اما در رویکرد ذاتی (که مورد استفاده در این مقاله است)، مورد منتخب به صورت خاص محل توجه است لذا می‌تواند مشابه روش روایتی^۳ دیده شود [۲۱].

با توجه به این‌که سیر تاریخی تغییر در IPC موضوع بررسی مقاله حاضر است، از این‌رو، در عین توجه به عنصر زمینه (وجه تمایز مطالعه موردی از روایتی)، به دلیل تحلیل تاریخی از روش روایتی بهره‌گیری شده است. ضمن این‌که، این دو روش به دلیل توجه به عنصر زمینه (پارامترهای ثابت و شرایط محیطی) و سیر تاریخی (تغییر)، با چارچوب ائتلاف مدافع نیز سازگار است.

با توجه به موضوع این پژوهش و در گامی دیگر، نشریات تخصصی، گزارش‌های تخصصی منتشر شده توسط سازمان‌های مرتبط با موضوع قراردادهای نفتی، گزارش‌های رسانه ملی، وبسایت‌های خبری از جمله مهم‌ترین اسناد مرتبط هستند که به روش تحلیل اسناد مورد تحلیل قرار گرفته‌اند^۴.

در توضیح تحلیل اسناد باید گفت، علی‌رغم این‌که اسناد، منابع مهمی از داده‌های علوم اجتماعی محسوب می‌شوند، نقش آنها در پژوهش اجتماعی به ندرت مورد توجه قرار می‌گیرد [۲۷]. تحلیل اسناد، یک رویه نظام‌مند برای بازبینی یا ارزش‌یابی اسناد است. تحلیل اسناد، شبیه سایر روش‌های تحلیل در پژوهش

^۱ Case study

^۲ Instrumental and intrinsic

^۳ Narrative

^۴ - به تناسب استفاده از داده‌ها، لینک مربوطه به صورت پاورقی درج شده است. در هر دو روش موردکاوی و روایتی، تکنیک‌های مشاهده، اسناد، مصاحبه (در اشکال مختلف)، هر نوع عکس، خبر و ... به عنوان ابزار گردآوری و منبع داده ای معتبر هستند. جهت مطالعه بیشتر به کرسول (۲۰۱۳) مراجعه شود.

کیفی، مستلزم بررسی و تفسیر داده‌ها به منظور استخراج معانی، ایجاد فهم و توسعه دانش تجربی است. در واقع، اسناد واقعیت‌های اجتماعی هستند که به شیوه‌های نظام‌مند اجتماعی، تولید، نشر و استفاده می‌شوند. اسنادی که مورد تحلیل قرار می‌گیرند ممکن است قالب‌های متفاوتی داشته باشند سخنرانی‌ها، دستورکارها، کتاب‌ها و روزنامه‌ها، مجلات، نشریات، نامه‌ها، یادداشت و غیره هر کدام می‌توانند یک سند باشند [۲۰]. اهمیت اسناد ممکن است به علت شرایط تاریخی که در آن تولید شده‌اند، کارکرد اجتماعی، تفاسیر، اثرات و استفاده‌هایی که از آن‌ها می‌شود باشد [۳۱].

رویه تحلیل اسناد شامل جستجو، انتخاب، ارزیابی و ترکیب داده‌های موجود در اسناد است. تحلیل اسناد، محصول داده‌هایی است که در قالب زمینه‌ها، طبقات^۲ و نمونه‌های موردی^۳ سازمان یافته‌اند. این سازمان‌دهی ممکن است از طریق روش‌هایی مثل تحلیل محتوا، تحلیل مضمون، تحلیل گفتمان و یا سایر روش‌های تحلیل کیفی انجام شود.

یکی دیگر از روش‌های کیفی مورد استفاده در این پژوهش، رویکرد روایتی بود که در این رویکرد، صرفاً به رخدادهای تغییر دهنده توجه می‌شود [۱۹] در این پژوهش نیز، موضوعات و تغییرات مربوط به روش شکل‌گیری IPC، قابلیت پیگیری از طریق رسانه‌ها را داشت. در رویکرد تحلیل روایتی، به جای تحلیل مضمون گزاره‌های تاریخی، از شیوه تحلیل ساختاری که به جای پرداخت به مضامین فهم شده به نحوه تغییر رخدادهای می‌پردازد استفاده می‌شود.

علاوه بر این، با توجه به فعالیت مستقیم برخی از اعضای پژوهش حاضر در حوزه قراردادهای بالادستی نفتی و درگیری مستقیم با فرآیند طراحی و تصویب IPC، عموم جریان‌های علمی، فنی و رسانه‌ای علاوه بر اسناد به منابع ثانویه، مورد مشاهده مستقیم نیز قرار گرفته است. همچنین نویسندگان از رهگذر طرح بحث‌های متعدد با منتقدین، مخالفین و موافقین طراحی و تصویب قراردادهای جدید نفتی با رویکردها، مواضع، دغدغه‌ها و اندیشه‌های طرفین آشنایی کافی کسب کرده است؛ به گونه‌ای که با بیش از ۲۰ نفر از اصلی‌ترین موافقین و مخالفین، به صورت مستقیم و غیرمستقیم طرح بحث شده و رویکردهایشان نسبت به موضوع، مورد مذاقه کافی قرار گرفته است. طرح بحث با مخالفین و موافقین صرفاً به جهت اعتبارسنجی روایت تغییر بوده و در مرحله اول با تکیه بر رخدادهای تحلیل صورت گرفته است. به منظور رصد هر چه دقیق‌تر تحولات، گزارش‌های تخصصی دیگری توسط برخی از اعضای پژوهش حاضر در این زمینه تهیه و ارائه شده است.

در مقام تجزیه و تحلیل نیز، تیم پژوهش با استفاده از روش گروه کانونی^۴ و با بهره‌گیری از دانش متخصصان عرصه خط‌مشی‌گذاری، اقدام به برگزاری جلسات متعدد نمود و به واکاوی و بازپردازی موضوع بر اساس مدل ACF پرداخت. بازخوانی‌های متعدد و بررسی‌های چندگانه نیز به منظور تکمیل و

^۱ themes

^۲ categories

^۳ Case examples

^۴ Focus group

تایید چارچوب مورد توافق، جهت تحلیل فرآیند تغییر خطمشی در مدل قراردادی IPC، تکمیل‌کننده بخش تجزیه و تحلیل مقاله است.

حال که مساله پژوهش و اهمیت آن تبیین شد، در بخش دوم مقاله به معرفی جایگاه، انواع و تفاوت‌های اصلی قراردادهای بالادستی نفتی پرداخته شده است. معرفی قراردادهای مختلف نفتی و جایگاه آن، موضوع بخش دوم مقاله است. بخش سوم مقاله، بیانی اجمالی از مدل چارچوب ائتلاف مدافع است. تحلیل فرآیند شکل‌گیری و تصویب قراردادهای جدید نفتی بر اساس چارچوب مذکور در بخش چهارم مورد توجه قرار گرفته است؛ در این بخش علاوه بر بیان روایت‌گونه فرآیند طراحی و تصویب قرارداد مذکور، به تبیین این فرآیند بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع اقدام شده است. جمع‌بندی مقاله و ارزیابی قوت چارچوب ائتلاف مدافع در بررسی فرآیند شکل‌گیری IPC، موضوع بخش پایانی این نوشتار است.

۳- قراردادهای بالادستی نفتی و مطلوبیت‌های آن‌ها

عموم کشورهای نفتی، به دلیل ضعف در سرمایه و دانش فنی لازم در اجرا و توسعه میادین نفتی خود، مجبور به استفاده از ظرفیت شرکت‌های بین‌المللی نفتی می‌شوند که این امر در قالب و چارچوب یک «قرارداد» رخ می‌دهد. به عبارت دیگر، تبلور تعاملات و تبادلات نفتی در قالب قرارداد است. قرارداد نفتی عبارت است از: حقوق و تعهداتی که بین وزارت نفت با یک واحد عملیاتی یا هر شخص حقیقی یا حقوقی برای اجرای پروژه نفتی یا گازی در قالب یک قرارداد پیمانکاری منعقد می‌شود [۱۴].

۱-۳- مطلوبیت‌های قراردادهای بالادستی نفت

همان‌گونه که اشاره شد، قراردادهای نفتی ابزاری حقوقی برای امر توسعه میادین نفتی است. حساسیت‌های فراوان صنعت نفت که در بستری تاریخی قابل تحلیل است بر چالشی بودن قراردادهای نفتی افزوده است به‌گونه‌ای که در بسیاری از کشورهای صاحب ذخایر نفتی، فعالیت‌ها و تغییرات اساسی در حوزه صنعت نفت، بسان انقلاب‌های ملی تلقی شده‌اند که می‌توان به تحولات ملی شدن صنعت نفت ایران و جنبش‌های ملی شدن نفت در بسیاری از کشورها در دهه ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ اشاره کرد. در قراردادهای نفتی نیز محل‌های نزاع فراوانی وجود دارد و می‌توان هر قرارداد نفتی را مجموعی از مطلوبیت‌هایی^۱ دانست که تعاملات حقوقی طرفین در بستر آن شکل می‌گیرد. برخی ویژگی‌های مطلوب قراردادهای نفتی عبارت‌اند از [۹]، [۱۸]:

- رعایت اصول مالکیت و حاکمیت ملی بر منابع نفتی؛
- رعایت حقوق و منافع ملی در جریان عملیات نفتی؛
- انتقال دانش، آموزش مهارت‌های فنی مناسب و تربیت نیروهای انسانی متخصص؛

^۱ Desired Properties

• افزایش سهم شرکت ملی نفت ایران از عواید نفتی؛

• ارتقای سطح فنی - مدیریتی شرکت ملی نفتی ایران به سطح شرکت‌های ملی - بین‌المللی.

در کنار این مطلوبیت‌ها، می‌توان از موارد دیگری نام برد که همواره در پژوهش‌های مختلف و مجامع سیاست‌گذاری در حوزه نفت و گاز محل بحث بوده و بر حساسیت‌های قرارداد به‌عنوان یک ابزار حقوقی الزام‌آور افزوده‌اند. تولید صیانتی [۱۰]، ارتقای توان داخل و معاملات پیمان‌کاری [۱۳]، تحلیل فرصت‌طلبی طرفین در قراردادها با منطق هزینه مبادله [۲]، ساختار سازمان‌دهی و حکم‌رانی قراردادهای نفتی [۱۲]، حاکمیت ملی در قراردادهای نفتی [۱] و بسیاری دیگر از مسائل و الزامات قراردادی که مربوط به بندها و مواد قراردادهای بالادستی نفت است محل بحث و بررسی و گاه مذاکره طرفین قراردادی بود که بر حساسیت این دسته از قراردادها افزود.

بررسی سیر تاریخی قراردادهای نفتی که قابلیت انطباق با سیر توسعه این صنعت را داراست، نشانگر این اصل اساسی است که در طول زمان بنا به حد آگاهی و رشد علمی و توان تحلیلی کشورهای صاحب ذخایر نفت نسبت به این ماده حیاتی، خواستار سهم‌بری بیشتری از این منبع طبیعی خدادادی شده‌اند. هر چند این خواسته‌ها در ابتدا، رویکرد سهم‌بری مالی و افزایش میزان عایدات مالی را هدف‌گذاری کرده بود ولی در طول زمان و با مقایسه توسعه هر چه بیشتر کشورهای غربی که مهد شکل‌گیری شرکت‌های بین‌المللی نفتی از جمله هفت خواهران نفتی بودند، تغییر رویکرد داده و حرکت‌های اساسی جهت استفاده از صنعت نفت به‌عنوان پشتوانه توسعه صنعتی مدنظر کشورهای صاحب ذخایر، قرار گرفت هر چند در مقام عمل به واسطه فقدان زیرساخت‌های لازم و سوء مدیریت‌های فراوان، توفیق چندانی حاصل نگشت ولی بر مطلوبیت‌های قراردادی به‌ویژه در بخش بالادستی نفت افزوده شد.^۱

۲-۳- انواع قراردادهای بالادستی نفت

صنعت نفت تاکنون سه نوع قرارداد بین‌المللی را در حوزه اکتشاف و توسعه میدان‌های نفتی تجربه کرده است. منظور از قراردادهای بین‌المللی، قراردادهایی است که متضمن حرکت سرمایه از نقطه‌ای از دنیا به نقطه دیگر باشد. این قراردادها، چارچوب حقوقی سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت بوده است [۵]. در یک طبقه‌بندی کلاسیک، این چارچوب‌های قراردادی عبارت‌اند از قراردادهای حق‌الامتیازی^۲، مشارکت در تولید^۳ و قراردادهای خدمت^۴. طی سال‌های اخیر، قراردادهای ترکیبی (هیبریدی) نیز وارد قراردادهای نفتی شده‌اند و در برخی از کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۱- در این زمینه به کتاب‌های اقتصادسیاسی نفت و مقالات پیرامون نفت و توسعه مراجعه شود.

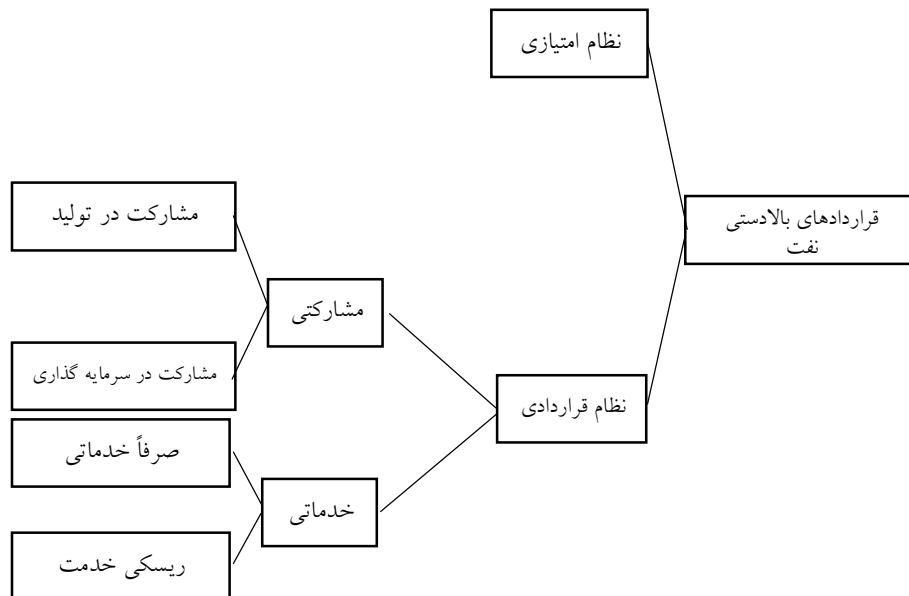
^۲ Concession

^۳ Production sharing

^۴ Service contracts

ویژگی‌های هر قرارداد نفتی را اهداف طرفین قرارداد تعیین می‌کنند. شرکت‌های نفتی داخلی و بین‌المللی، بنگاه‌های اقتصادی‌اند که به‌طور منطقی در چارچوب ضوابط بنگاهداری، هدفی جز تأمین منافع سهامداران خود در فضای رقابتی ندارند. درحالی‌که شرکت‌های ملی نفت به نمایندگی از دولت‌ها به‌طور منطقی می‌بایست تأمین منافع نسل فعلی و نسل‌های آینده از منابع نفتی را مدنظر قرار دهند [۹]. با توجه به آمیختگی بازارهای بین‌المللی به‌ویژه در حوزه قراردادهای نفتی که با پیچیدگی‌های سیاسی، اقتصادی و حقوقی گره خورده است، هر کشور صاحب ذخایر نفتی یا شرکت عامل، در پی انتخاب قرارداد خاص و تغییر وضعیت آن به نحوی است که بیشترین سود را نصیب خود نماید. ضمن اینکه مناسبات سیاسی، تجارب گذشته، ریسک ملی (اعم از سابقه ملی شدن و فسخ کلیه قراردادها)، وضعیت زمین‌شناختی، فناوری، وضعیت اقتصادی کشور میزبان، شرایط بین‌المللی (مثل تحریم)، وضعیت امنیتی منطقه نفتی و ... نیز بر شرایط قراردادها و الزامات آن تأثیر گذاشته است.

در کل می‌توان گفت، شرکت‌های بین‌المللی نفتی، فارغ از نوع و چارچوب قرارداد به نرخ بازده و منفعت مالی قابل قبول خود پرداخته و به‌دنبال قراردادی هستند که بیشترین منفعت مالی را برای ایشان فراهم آورد که البته این امر با نگاه بلندمدت و منافع نسلی این شرکت‌ها جهت بهره‌برداری مالی بیشتر در بلندمدت تضادی ندارد، درحالی‌که برای شرکت‌های ملی نفت، منافع نسل آینده و توجه به شئون حاکمیتی در کنار مباحث مالی حائز اهمیت فراوان است. در ادامه به معرفی کلی قراردادهای امتیازی، مشارکتی و خدماتی پرداخته شده است.



شکل ۱- دسته‌بندی کلی از قراردادهای بالادستی نفت

دسته اول: قراردادهای امتیازی^۱

اولین نوع قراردادهای امتیازی بوده‌اند که در این نوع از قراردادهای واگذاری مخزن و یا میدانی مشخص از سوی دولت میزبان به شرکت بیگانه برای سرمایه‌گذاری در عملیات، اکتشاف، توسعه، بهره‌برداری و بازاریابی فرآوری نفت و گاز از سوی آن و پرداخت بر بنیان حق‌الارض یا بهره مالکانه افزون بر درصدی از درآمد خالص به‌عنوان مالیات به دولت میزبان هست [۱۷]. موج اعتراضاتی که از سوی دولت‌های میزبان به بی‌عدالتی و عدم رعایت تولید صیانتی توسط شرکت‌های فعال شکل گرفت، کم‌کم شکل این نوع از قراردادها را تغییر داد و عملاً ساختارها و نظام‌های نوین امتیازی وارد فضای قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز شد. درواقع، بسیاری از بندها و مبناهای قراردادهای امتیازی کلاسیک تغییر نمود و سهم کشورهای صاحب‌ذخایر از عایدات نفتی مخازن و میدانی نفتی‌شان بیشتر شد. قراردادهای نوین امتیازی از دیدگاه بخش‌بندی سود میان طرفین، از چنان نرملشی برخوردارند که در صورت افزایش بهای نفت، سازوکارهایی در راستای افزایش منافع میزبان پیش‌بینی شده است. کشور میزبان می‌تواند از طریق شرکت ملی نفت در قراردادهای امتیازی مشارکت کند. این روش که کاربستی فراوان در خاورمیانه داشته است، آن‌قدر پیشرفت کرد که کشور عربستان در سال ۱۹۸۱، ۱۰۰ درصد عملیات دریافت و پرداخت شرکت آرامکو را در اختیار گرفت [۱۷، ۶] و امروزه نیز قراردادهای امتیازی از نظر تعداد قراردادها و کشورهای که در آنها قراردادهای امتیازی منعقد می‌شود، در رتبه اول قرار دارند.

دسته دوم: نظام‌های قراردادی^۲

در کنار نظام‌های امتیازی، نظام‌های قراردادی نیز مطرح شده و رونق فراوانی دارند. این نظام‌ها در قالب‌های گوناگون عمل می‌کنند. در ادامه به معرفی برخی از قالب‌های نظام‌های قراردادی اشاره می‌شود:

۱- قراردادهای مشارکتی: این نوع قراردادهای خود به دو دسته تقسیم می‌شوند که عبارت‌اند از:

الف) موافقت‌نامه‌های مشارکت در تولید^۳:

این نمونه از پیمان‌نامه‌ها از دهه ۱۹۶۰ رایج گردید و مورد استقبال برخی کشورهای نفتی قرار گرفت. در این قراردادهای نفت و گاز تولیدشده میان دولت و شرکت سرمایه‌گذار تقسیم می‌شود. حقوق مالکانه متعلق به دولت است، لیکن به‌واسطه مشارکت دولت میزبان از طریق شرکت ملی نفت در زمینه مدیریت عملیات، با شرکت سرمایه‌گذار در پیوند است. این نوع از قراردادهای شرکت خارجی را متعهد به پرداخت مالیات و در برخی موارد بهره مالکانه، آموزش نیروی انسانی و مشارکت دولت میزبان می‌نماید [۱۷، ۶].

^۱ Concessionary Systems

^۲ Contractual systems

^۳ Production Sharing Contracts

ب) قراردادهای مشارکت در سرمایه‌گذاری^۱:

در این قراردادهای مشارکت در سرمایه‌گذاری، کشور میزبان و شرکت عامل، در سود و خطرپذیری توافق‌نامه‌های نفتی سهیم‌اند. میزان مشارکت در عقد موافقت‌نامه‌های امتیاز متفاوت است. در نتیجه دولت به‌مثابه شریک در تولیدی که بر اساس قرارداد انجام می‌شود، سهیم است. سهم هزینه دولت به شیوه‌ای مستقیم و یا اختصاص بخشی از سهم تولید خواهد بود که به شرکت نفتی پرداخت می‌شود. در این قراردادهای مشارکت، دولت میزبان افزون بر مالیات، درصدی از سود واقعی را نیز به خود اختصاص می‌دهد [۱۷، ۶]. یکی از ویژگی‌های مهم قرارداد مشارکت در سرمایه‌گذاری، در مقایسه با قراردادهای امتیازی و حتی مشارکت در تولید آن است که در این نوع قراردادهای مشارکتی، یک ساختار شرکتی برای تامین سرمایه، تسهیم ریسک، انتقال فناوری، هم‌افزایی ظرفیت‌ها و تصمیم‌گیری مشترک ایجاد می‌شود [۴].

۲- قراردادهای خدماتی^۲

این‌گونه از قراردادهای مشارکتی یکی دیگر از اشکال روابط قراردادی بین افراد و جوامع است که در دو دسته کلی جای می‌گیرند؛ هرچند می‌توان طبقه‌بندی‌های دیگری نیز از قراردادهای نفتی ارائه کرد. حرکت به سوی قراردادهای خدماتی، انشعابی از حرکت به سوی قراردادهای مشارکت در تولید و فاصله گرفتن از نظام امتیازی بود. اگرچه مخالفت با کنترل شرکت‌های بین‌المللی نفتی، قیمت‌های جهانی نفت و مساله حاکمیت بر منابع طبیعی، اصلی‌ترین دلایل استقبال از قراردادهای مشارکت در تولید در دهه ۱۹۶۰ بود، به نظر می‌رسد که دلیل روی آوردن به قراردادهای خدماتی، علاقه دولت میزبان به اعمال سطح بالاتری از حاکمیت بر منابع طبیعی خود از یک سو و نیاز به سرمایه و دانش فنی شرکت‌های بین‌المللی از سوی دیگر بوده است [۴].

الف) قراردادهای صرفاً خدماتی^۳

این دسته از قراردادهای مشارکتی در فعالیتهای اکتشافی کاربرد ندارد و معمولاً در تلاش‌های تولید مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. پاداش این قراردادهای نقدی است و بهای مقطوع و مشخصی دارد. با این همه، گاه به‌منظور افزون نمودن انگیزه سرمایه‌گذار بیگانه در ارائه خدمات بهتر، امتیازاتی مانند خرید قسمتی از تولید اعطا می‌شود. نوع ساده آن، به‌صورت حق‌الزحمه مقطوع برای ارائه خدمات مشخص است و بابت دریافت کمک‌های فنی به کشور میزبان هیچ سهمی از نفت خام تولیدی پیش‌بینی نشده است [۱۷، ۶].

^۱ Joint Venture

^۲ Service Contract

^۳ Pure Service Contracts

ب) قراردادهای ریسکی خدمت^۱

این نوع قراردادهای معمولاً در کشف میدان‌های نفت و گاز کاربرد دارند. اصولاً ماهیت این نوع قراردادها به‌گونه‌ای است که مسائلی چون مالیات و بهره مالکانه کمتر مورد توجه طرفین قرار می‌گیرد. در صورتی که کشفی صورت نپذیرد، قرارداد به‌خودی‌خود منتفی است. در صورت کشف نفت یا گاز، معمولاً بر اساس توافق شرکت اقدام به مرحله بعد، یعنی رساندن به فاز تولید می‌کند. به‌هزرتقدیر، کل تولید در اختیار کشور میزبان قرار خواهد گرفت و شرکت عامل طبق شرایط قرارداد یا از مبلغی مقطوع به‌عنوان بازپرداخت سرمایه به همراه نرخ بهره و خطرپذیری برخوردار خواهد شد و یا بر اساس درآمد حاصل از میزان نفت تولیدشده پس از کسر مالیات سهم خواهد برد [۱۷، ۶].

در ایران نیز، قراردادهای خدماتی از دهه ۱۹۵۰ مورد استفاده قرار گرفت البته چند سال پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، قراردادهای خدماتی پس از تغییراتی، نام قراردادهای بیع متقابل را به خود گرفت. عنوان این قراردادها نیز قرارداد خدماتی است اما از آن‌جا که طبق یکی از پیوست‌های قرارداد، پرداخت به پیمانکار می‌تواند در قالب فروش درصدی از نفت خام تولیدی باشد، اصطلاح بیع متقابل برای این قراردادها رواج پیدا کرد [۴]. در قرارداد بیع متقابل، پیمانکار طرف قرارداد، عملیات مربوط به اکتشاف و توسعه را در قالب دریافت حق‌الزحمه‌ای معین انجام می‌دهد و پس از رساندن میزان تولید بر اساس استاندارد تعریف شده در قرارداد، مرحله بهره‌برداری را به شرکت ملی نفت ایران واگذار می‌کند.

با توجه به محوریت IPC، ارائه توضیح اجمالی در این زمینه ضروری است. IPC یک‌گونه قرارداد خدماتی است که در آن امکان حضور پیمانکار خارجی در تمامی فازهای اکتشاف، توسعه و تولید و بهره‌برداری وجود دارد لذا دوره این قرارداد (چندین برابر قرارداد بیع متقابل و...)، حدود ۲۵-۳۲ سال است. به‌طور کلی هزینه و دستمزد پیمانکار (شرکت مشترک خارجی - ایرانی) از محل بخشی از عواید حاصل از نفت تولیدی در قراردادها پرداخت می‌شود. هرچند IPC، زیرمجموعه قراردادهای خدمت تعریف شده است اما از آن‌جا که دستمزد پیمانکار بر اساس تولید و قیمت نفت به‌صورت پلکانی تغییر می‌کند، به‌نوعی می‌توان مشابه قراردادهای مشارکت در تولید نیز دانست؛ هرچند بحث حق مالکیت بر بخشی از تولید که در قراردادهای مشارکتی رواج دارد در این‌گونه قراردادی، از همان ابتدا به صراحت رد شده است [۱۵].

^۱ Risk Service Contracts

^۲ با توجه به این‌که هدف این مقاله بررسی تخصصی این نوع قرارداد نیست، در صورت لزوم به منابع متعدد موجود پیرامون قراردادهای نفتی مختلف از جمله IPC مراجعه شود.

جدول ۱- مقایسه برخی از انواع قراردادهای نفتی (جمع‌بندی از پژوهش‌های پیشین)

خدماتی (ریسکی خدمت)	مشارکت در سرمایه‌گذاری	مشارکت در تولید	امتیازی	
حق مالکیت متعلق به کشور میزبان است.	مالکیت شرکت عامل بر بخشی از مخازن و تولید بسته به نسبت سرمایه‌گذاری	مالکیت شرکت عامل بر بخشی از مخازن و تولید از تولید	مالکیت کامل شرکت عامل بر مخازن و تولید	ساختار مالکیت
کنترل عملیات، هزینه و تولید توسط دولت میزبان صورت می‌گیرد.	از طریق یک کمیته مشترک صورت می‌گیرد. قابل تغییر بر اساس موافقت‌نامه عملیاتی	حاکمیت شرکت عامل بر کلیه عملیات اکتشاف، بهره‌برداری، فراورش، بازاریابی و ...	حاکمیت شرکت عامل بر کلیه عملیات مهم از اکتشاف، بهره‌برداری، فراورش، بازاریابی و ...	ساختار عملیات و مدیریت
در قرارداد، آموزش نیروی انسانی مورد درخواست کشور، میزبان پیش‌بینی شده است.	سرعت انتقال فناوری نرم‌افزاری، وابسته به موافقت‌نامه عملیاتی است.	امکان انتقال فناوری نرم‌افزاری به صورت بطنی و با گذشت زمان ایجاد می‌شود.	معمولاً با هدف انتقال فناوری، منعقد نمی‌شوند	ساختار انتقال فناوری نرم‌افزاری
پرداخت بر اساس درآمد حاصل از فروش محصول متناسب با زمان‌بندی پس از شروع تولید خواهد بود. مالیات هم وجود دارد.	بخشی از تولید بر طبق قرارداد متعلق به شرکت عامل است و علاوه بر آن، مالیات هم پرداخت می‌کند.	بخشی از تولید، طبق قرارداد، نصیب شرکت عامل می‌شود. مالیات هم وجود دارد.	منافع کشور میزبان محدود به بهره مالکانه و مالیات است.	ساختار تسهیم منافع
شرکت عامل	مشترک	مشترک	شرکت عامل	ساختار خطر پذیری
شرکت عامل (در صورت وجود)	متوجه سرمایه‌گذار است.	متوجه سرمایه‌گذار است.	شرکت عامل	خطر پذیری اکتشاف

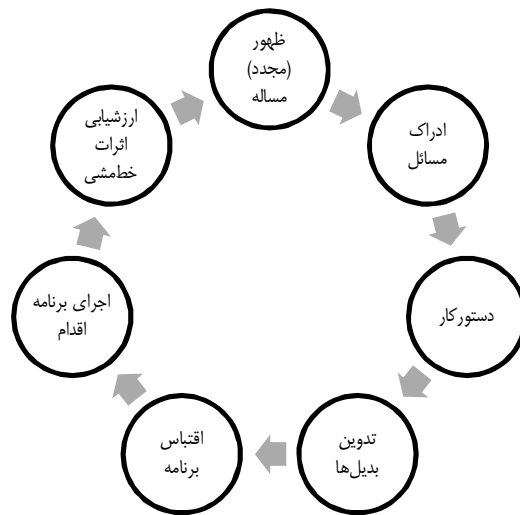
۴- مدل چارچوب ائتلاف مدافع

واقعیت خطمشی‌گذاری، وضعیت پیچیده‌ای دارد. علت این پیچیدگی را می‌توان در تکرر ذی‌نفعان، طولانی‌مدت بودن چرخه خطمشی، چند سطحی بودن عمل دولت و ماهیت سیاسی قدرت جستجو کرد [۱۱]. علت اهمیت تبیین تغییر در فرایند خطمشی بدین‌جهت است که ابتدا باید بدانیم خطمشی‌ها چگونه ظهور و تغییر می‌کنند تا از این طریق بتوانیم برای تغییر آن‌ها برنامه‌ریزی کرده و مداخله خود را طراحی کنیم. در حقیقت، به موازات تبیین حوزه فرایند خطمشی است که دیگر حوزه مطالعه خطمشی یعنی حوزه

«تحلیل» که به چگونگی تغییر می‌پردازد قابلیت تعریف پیدا می‌کند. هر سبک تحلیل خطمشی، نیازمند و متناسب نوعی متفاوت از نظریه فرایند خطمشی است. به‌طور مثال، تیسن و واکر^۱ [۳۰]، در مدل شش‌وجهی تحلیل خود، پنج مدل خطمشی‌گذاری را ترسیم و سبک تحلیل هر یک را متفاوت دانسته‌اند. دان^۲ [۲۲] نیز در فصل دوم کتاب خود با عنوان تحلیل خطمشی عمومی، به این نکته اشاره نموده و فرایند تحلیل خطمشی پیشنهادی خود را مبتنی بر مدل عقلایی ترسیم کرده است.

۱-۴- نظریه‌های فرایند خطمشی

معمولاً برای تبیین فرایند خطمشی از رویکرد مرحله‌ای استفاده می‌شود که می‌توان گفت کارکرد اصلی آن، آموزشی است و تصویری خطی و به دور از واقع ارائه می‌دهد. مراحل این رویکرد عبارت‌اند از:
 ۱. دستورکارگذاری. ۲. فرموله کردن خطمشی. ۳. تصمیم‌گیری. ۴. اجرا. ۵. ارزش‌یابی/خاتمه خطمشی. این مدل مرحله‌ای یا چرخه‌ای، ریشه در مدل هفت مرحله‌ای لاسول [۲۶] دارد^۳ [۲۳]. تقریباً این مراحل با همین عناوین یا کمی تغییر مورد استفاده قرار می‌گیرند. به‌طور مثال، نوپفل و همکاران [۲۵]، مدل چرخه‌ای مورد نظر خود را این‌گونه ترسیم می‌کنند:



شکل ۲- مدل چرخه‌ای خطمشی [۲۵]

^۱ Thissen & Walker

^۲ Dunn

^۳ Intelligence, Promotion, Prescription, Invocation, Application, Termination, Appraisal.

به دلیل نقص این رویکرد در تبیین فرایند خطمشی، نظریه‌های مختلف دیگری ظهور کردند؛ یکی از نظریات متقدم برای تبیین فرایند خطمشی، نظریه «مثلث آهنین»^۱ است که بیان می‌کند مجلس، دستگاه بوروکراسی و گروه‌های ذی‌نفوذ نوعی گروه سه‌نفری غیرقابل تجزیه شکل می‌دهند که بازیگران اصلی تغییر و ثبات خطمشی‌ها هستند. در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، دانش‌پژوهان، ایده مثلث آهنین را بازنگری کردند. این افراد مدعی شدند فرایند خطمشی بازتر از آن است که تحت سلطه گروه منتخبی از نقش‌آفرینان باشد و بر نقش کانون‌های تفکر، نهادهای پژوهشی، گروه‌های ذی‌نفوذ و شهروندان عادی تأکید نمودند. بر این اساس به ترتیب زمانی، دو نظریه «شبکه‌های موضوعات بحث‌انگیز»^۲ و «چارچوب ائتلاف مدافع» شکل گرفت؛ تفاوت این دو نظریه در این است که اولی حول دانش فنی و ایدئولوژی سازمان‌دهی می‌شود و دیگری حول باورهای خطمشی می‌چرخد [۳].

نظریه تعادل گسسته، چارچوب جریان‌ات چندگانه، چارچوب ساخت اجتماعی، نظریه بازخور خطمشی، چارچوب روایتی، چارچوب تحلیل و توسعه نهادی و اشاعه نوآوری نظریه‌ها و چارچوب‌هایی است که در ادامه مطرح شد. ساباتیه و ویبل ویژگی‌ها و تمایزات برخی از این مدل‌ها و چارچوب‌ها را در قالب جدول ذیل ترسیم کرده‌اند:

^۱ Iron Triangle
^۲ Issue Networks

جدول ۲- ویژگی‌ها و تمایزات مدل‌های فرایند خطمشی [۲۸]

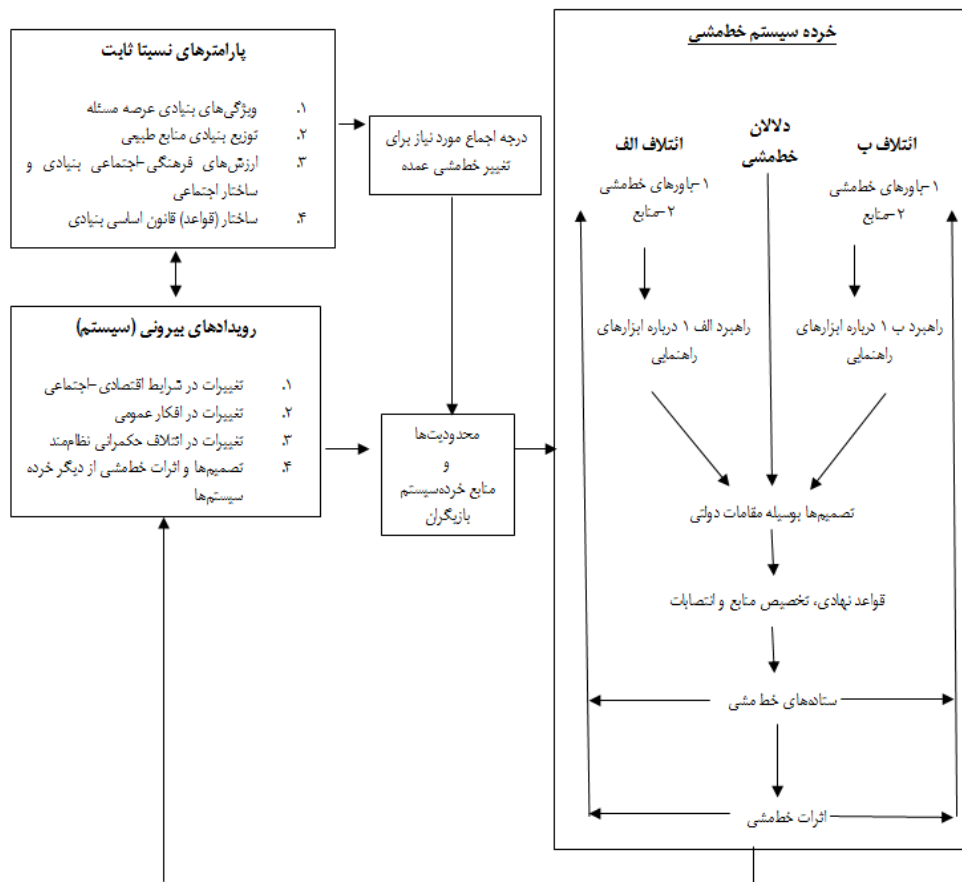
بازنگران تصمیم‌گیر	تحلیل جزئیات چندگانه	نظریه تعادل گسسته	نظریه تعادل گسسته	چارتوب ساخت اجتماعی	نظریه بازیور خطمشی	چارتوب مصالح	چارتوب روابطی	چارتوب تحلیل و توسعه نهایی	اشاعه توانوری
بازنگران تصمیم‌گیر	کارآفرینان خطمشی گزاران خطمشی	گروه‌های نفوذ و سایر سازمان‌ها، همچنین بازنگران دوزن گروه‌ها و دارایی	گروه‌های نفوذ و سایر سازمان‌ها، همچنین بازنگران دوزن گروه‌ها و دارایی	خطمشی گزاران خطمشی	گروه‌های نفوذ و سایر سازمان‌ها، همچنین بازنگران دوزن گروه‌ها و دارایی	بازنگران افرادی از ائتلاف‌ها هستند که به‌طور راهبردی عمل می‌کنند و یاد می‌گیرند.	بازنگران و گروه‌های نفوذ از روابطها بصورت راهبردی برای انگیزاری بر نظرات و تصمیمات علامه استفاده می‌کنند	بازنگران کسانی هستند که انتخاب‌گر عمدا هستند و بصورت افرادی عمل می‌کنند.	خطمشی خیرگان، کارآفرینان، گزاران، خطمشی
بناهاها به‌عنوان قواعد تصمیم‌گیری یا حوزه‌های دارای صلاحیت تصمیم‌گیری	قواعد غیررسمی و حوزه‌های دارای صلاحیت رسمی	قواعد رسمی و حوزه‌های دارای صلاحیت و قواعد آنها	قواعد رسمی و حوزه‌های دارای صلاحیت و قواعد آنها	قواعد رسمی و حوزه‌های دارای صلاحیت و قواعد آنها	قواعد رسمی و حوزه‌های دارای صلاحیت و قواعد آنها	قواعد رسمی و حوزه‌های دارای صلاحیت و قواعد آنها	بناهاها به‌عنوان قواعد و هنگامی که رفتار را شکل می‌دهند؛ گونه‌شناسی قواعد	بناهاها به‌عنوان قواعد و هنگامی که رفتار را شکل می‌دهند؛ گونه‌شناسی قواعد	بصورت غیررسمی، «کلیات‌های ارتباطی» نهادینه شده
شبکه‌ها/خرده سیستم‌ها	یک جامعه خطمشی گسترده از بازنگران، همواره با تمرکز نسبتاً کم بر خرده سیستم‌های انزوا	خرده سیستمها به‌عنوان ملخه بیات و قدرت	خرده سیستمها به‌عنوان ملخه بیات و قدرت	بسیار مستقیم به خرده سیستم و شبکه پدیده‌ها نمی‌شود	بسیار مستقیم به خرده سیستم و شبکه پدیده‌ها نمی‌شود	خرده سیستمها و ائتلاف‌ها	شبکه‌های موجود درون نقش خطمشی که از روایت‌ها بصورت راهبردی استفاده می‌کنند.	شبکه‌های موجود درون نقش خطمشی که از روایت‌ها بصورت راهبردی استفاده می‌کنند.	شبکه‌های اطلاعات
ایده‌ها باورها	خطمشی را محصور این‌که برای جامعه خطمشی قابل قبول بشوند در طول زمان طرح‌برداری و تعمیم‌پذیرند	انحصار فهم در خرده سیستمها، راه‌ها یا ایده‌های جدیدی که به تحقق می‌رسند	انحصار فهم در خرده سیستمها، راه‌ها یا ایده‌های جدیدی که به تحقق می‌رسند	ساخت‌های اجتماعی / جمعیت هدف	ساخت‌های اجتماعی / جمعیت هدف	سیستم‌های بازیگر خطمشی و هدایت را می‌کنند.	ترجیحات مشترک یا هنگامی بازنگران، که البته صریح نیستند از اقتباس خطمشی که اقتباس کنندگان را تحت تاثیر قرار می‌دهد	ترجیحات مشترک یا هنگامی بازنگران، که البته صریح نیستند از اقتباس خطمشی که اقتباس کنندگان را تحت تاثیر قرار می‌دهد	راصل‌های خطمشی شیب‌سازانه یا هنگامی ادراک‌شده از اقتباس خطمشی که اقتباس کنندگان را تحت تاثیر قرار می‌دهد

جدول ۲- ویژگی‌ها و تمایزات مدل‌های فرایند خطمشی [۳۸]

اشاعه نوآوری	چارچوب تحلیل و توسعه تبادلی	چارچوب واکنشی	چارچوب ائتلاف مدافع	نظریه بازخورد خطمشی	چارچوب ساخت اجتماعی	نظریه تبادل گسسته	تحلیل جریان‌ها چندگانه	بستر
موقعیت‌های اجتماعی، اقتصادی، تحصیلات، آیدئولوژی، مذهب و غیره	موقعیت‌های فیزیکی و مادی، مشخصه‌های اجتماعی، نهادی از پیش موجود	سبب پارامترهای قانون اساسی، چراغی	پارامترهای پایدار نهادی شکل‌دهنده خرده سیستمها	تصمیمات خطمشی و بازنگری، گستردهتر، به‌طور ضمنی اشاره می‌شود.	خطمشی گذشته (محدوده خطمشی) اما فرزندگ مشخصه‌های اجتماعی نیز به‌عنوان بستر ارتباطی می‌شوند.	خرده سیستم بستر دوزن‌زا محیط گسترده‌تر	مشرب ملی؛ موقعیت‌های فشار خطمشی، گروه‌های فشار، نقل و انتقال انرژی و غیره	بستر
به‌طور غیرمستقیم پدیدار می‌شود (به‌طور مثال بحران‌ها) اما بخشی از زمینه هستند.	به‌طور مستقیم پدیدار می‌شود	به‌طور مستقیم پدیدار می‌شود اما ممکن است ترکیب شود تا مورد توجه قرار گیرد	رویدادهای بیرونی و درونی (مثل شوک‌ها، تغییر در ائتلاف حاکمیت)	به‌طور مستقیم پدیدار می‌شود	بحران‌ها، اختلالات تغییر باری، و غیره، که می‌تواند منجر به تغییر ساخت اجتماعی بشود	وقایع کلان را تغییر می‌دهد	تمرکز بر رویدادهای که توجهات را به مسائل جلب می‌کنند.	رویدادها

۲-۴- عناصر چارچوب ائتلاف مدافع و تبیین روابط آن‌ها

پل ساباتیه و همکارانش در چارچوب ائتلاف مدافع با تأکید بر خرده سیستم خطمشی، ادعا کردند که فرایند خطمشی فرایندی پویا و مستمر، همراه با مشارکت‌کنندگان متعدد از پیشینه‌های متنوع است. لذا بهترین راه فهم خطمشی و تغییر آن، مطالعه روابط درون و بین خرده سیستم‌های خطمشی است [۳]. در شکل شماره ۳ می‌توان نمایی شماتیک از این نظریه را مشاهده کرد:



شکل ۳- نمایی شماتیک از چارچوب ائتلاف مدافع [۲۸]

چارچوب ائتلاف مدافع آنان بیان می‌کند که می‌توان ثبات و تغییر خطمشی را از مسیر فهم رفتار ائتلاف‌های شکل‌گرفته درون یک‌خرده سیستم خطمشی فهم کرد. رفتار آنها تابع باور آنهاست که در هسته سخت خود، کمتر تغییرپذیر است ولی در لایه باورهای ثانویه امکان تغییر به سهولت صورت می‌گیرد. ائتلاف‌ها موجب ثبات در وضعیت خطمشی می‌شوند اما از چهار مسیر هم امکان تغییر وجود دارد: یادگیری، شوک درونی^۱، شوک بیرونی^۲، مذاکره با مخالفان وضع موجود [۲۸].

این مدل از بخش‌ها و عناصری تشکیل شده است که به اختصار تشریح می‌شود:

۱. خرده سیستم: خطمشی گذاری یک امر بسیار پیچیده است که لزوماً به متخصصان موضوع گره می‌خورد. دانش فنی موضوع، در فرایند خطمشی‌گذاری بسیار کلیدی است. از این‌رو، با توجه به موضوع، خطمشی‌گذاری درون یک‌خرده سیستم خاص (مربوط به موضوع خاص) صورت می‌گیرد. متخصصان خرده سیستم، دیگر محدود به مشارکت‌کنندگان مدل مثلث آهنین (قانون‌گذاران، مقامات موسسه‌های دولتی و رهبران گروه‌های ذی‌نفوذ) نیستند بلکه پژوهشگران، روزنامه‌نگاران متخصص و مقامات قضایی یک عرصه را نیز پوشش می‌دهد. افراد، دارای عقلانیت محدود هستند و توسط باورهایشان، به انگیزش درمی‌آیند [۳].

۲. ائتلاف و باور: هر یک از این بازیگران خطمشی در خرده سیستم، دارای باورهایی قوی است که سعی می‌کند آن را درون خطمشی تجلی بخشد [۱۱]. مشابهت باورهای بین بازیگران، آنان را درون نوعی ائتلاف قرار می‌دهد که موجب هماهنگی رفتار و کنش آنان می‌شود. همچنین انسجام درونی ائتلاف مرهون همین نظام باور است. بازیگران سه لایه باور دارند: باورهای هسته‌ای^۳، باورهای هسته‌ای خطمشی^۴، باورهای ثانویه^۵. هر چه از لایه اول به سوم نزدیک شویم، از عمق و تغییرناپذیری باورها کاسته می‌شود. ائتلاف‌های خطمشی، حول باورهای هسته‌ای مشترک خطمشی شکل می‌گیرند و هرگاه این باورها سست شوند و تغییر کنند، ائتلاف‌ها نیز دستخوش تغییر می‌شوند.

باورهای هسته‌ای عمیق، به پیش‌فرض‌های هستی‌شناسانه و هنجاری اشاره دارد که به شدت تغییرناپذیرند. باورهای هسته‌ای خطمشی، تجلی باورهای هسته‌ای در خصوص یک خرده سیستم خطمشی هستند که عناصر آن عبارت‌اند از: اولویت ارزش‌های مختلف مرتبط با خطمشی، مشمولین رفا، حق فرمان‌رانی^۶ نسبی دولت‌ها و بازارها، نقش‌های صحیح‌تر عامه مردم، مقامات منتخب، مستخدمان

^۱ Internal shock

^۲ External shock

^۳ Deep core beliefs

^۴ Policy core beliefs

^۵ Secondary beliefs

^۶ Relative authority

کشوری^۱، خبرگان و جدیت نسبی مسائل خطمشی و علل آن در خرده سیستم به‌عنوان یک کلیت، باورهای ثانویه نیز بسیار خرد هستند و راحت‌تر تغییر می‌کنند [۱۱].

همان‌گونه که مدل شبکه نیز بیان می‌کند، خطمشی‌گذاری درون یک فرآیند رسمی شکل نمی‌گیرد بلکه خطمشی‌گذاری در یک خرده سیستم خطمشی، در تعامل بازیگران دولتی و غیردولتی بر سر مسائل چالش‌برانگیز و مبتنی بر روابط و مبادلات پایدار بین این بازیگران شکل می‌گیرد. این روابط تابع باورهای بازیگران هستند که ائتلاف بین آن‌ها را شکل خواهند داد. «شبکه خطمشی»، «مثلت آهنین»، «اجتماع خطمشی^۲» و «شبکه موضوعات بحث‌انگیز»، در کنار «ائتلاف خطمشی» واژگانی هستند که سعی دارند نوع روابط بین بازیگران را شرح دهند [۱۱].

۳. پارامترهای نسبتاً ثابت: عواملی هستند که ناظر به یک خرده سیستم و موضوع مورد بررسی در آن خرده سیستم، به‌ندرت تغییر می‌کنند و درواقع زمین‌بازی را تحدید و ترسیم می‌کنند. این عوامل تقریباً ثابت و پایدار هستند و امکان تغییر در آن‌ها از سوی بازیگران وجود ندارد. لذا بازیگران باید آن‌ها بپذیرند و مطابق آن رفتار کنند. ویژگی‌های بنیادین مسئله، ویژگی‌های بنیادین توزیع منابع طبیعی، ارزش‌ها و ساختارهای اساسی اجتماعی و ساختار بنیادین قانون اساسی از جمله این پارامترها هستند. هر نوع خطمشی‌ای لاجرم باید این تحدید را بپذیرد تا امکان حیات بیابد [۲۸].

۴. رخدادهای خارج از خرده سیستم: برخی از تلاطم‌های محیط بیرونی خرده سیستم می‌تواند همانند یک شوک، خرده سیستم را متأثر ساخته و موجب تغییر خطمشی شود. تغییر در شرایط اجتماعی اقتصادی، تغییر در افکار عمومی به‌عنوان پشتوانه‌های یک خطمشی، تغییر در ائتلاف حکمرانی (کسانی که در یک بازه زمانی حکومت را به دست دارند و اعمال حکمرانی می‌کنند) و نهایتاً اثرات صادره از سایر خرده سیستم‌ها از جمله رخدادهای خارج از خرده سیستم هستند. تغییرات در این دسته از عوامل محیطی می‌توانند دستور کارها را تغییر دهند، توجهات را جلب کنند و عالی‌ترین تصمیم‌گیران را جهت‌دهی کنند. این کار ممکن است، منجر به باز توزیع کلی منابع و فرصت‌ها شده و به‌تبع، ائتلاف‌ها را بشکنند یا اینکه باورهای خطمشی را دستخوش تغییر کند [۲۸].

۵. ساختارهای فرصت: پارامترهای ثابت و رخدادهای خارج از خرده سیستم چگونه بر خرده سیستم تأثیر می‌گذارند؟ آن‌ها با تأثیرگذاری بر منابع و محدودیت‌های بازیگران خرده سیستم، ائتلاف‌ها را دستخوش تغییر می‌سازند. دراین‌بین، عامل دیگری نیز وجود دارد که مستقیم و غیرمستقیم (تأثیر بر منابع و محدودیت‌ها) بر خرده سیستم خطمشی مؤثر است. این عامل، ساختارهای فرصت است. ویژگی‌هایی نسبتاً پایدار در یک حکومت وجود دارد که بر منابع و محدودیت‌های بازیگران خرده سیستم مؤثر هستند. سه متغیر ساختارهای فرصت عبارت‌اند از:

^۱ Civil servants

^۲ Policy community

- ۱-۵- درجه اجماع موردنیاز برای تغییر عمده در خطمشی؛
- ۲-۵- درجه باز بودن سیستم سیاسی و دسترسی به محافل تصمیم‌گیری؛
- ۳-۵- درجه هم‌پوشانی شکاف‌های اجتماعی و میزان تعارضات اجتماعی [۱۱].
- ۶- محدودیت‌ها و منابع: بازیگران در عین اینکه رفتارشان را متأثر از باورها بروز می‌دهند اما در عین حال، منابع در اختیار و امکان اعمال نفوذ و اثرگذاری را هم در نظر می‌گیرند. اختیار رسمی - قانونی برای اتخاذ تصمیم، میزان حمایت افکار عمومی، اطلاعات، نیروهای قابل بسیج، منابع مالی و رهبری ماهرانه مشخص می‌کنند که بازیگران تا چه حد امکان مانور دارند [۱۱].
- ۷- تغییر: حال که دانستیم، بازیگران چگونه بر اساس پارامترهای ثابت، رخدادهای خارجی، ساختار فرصت و محدودیت‌ها و منابع وارد ائتلاف می‌شوند، لازم است بدانیم که تغییر در خطمشی حاصل از تعامل ائتلاف‌ها نیز چگونه رخ می‌دهد؟
- ۱-۷- عامل تغییر: یادگیری و تغییر باورهای عمیق‌تر، شوک بیرونی، شوک درونی و مذاکره برای رسیدن به توافق بین ائتلاف‌ها، عوامل تغییر خطمشی در چارچوب ائتلاف خطمشی به شمار می‌روند [۲۸].
- ۲-۷- موضوع تغییر: می‌توان سه نوع تغییر را برای خطمشی در نظر گرفت [۱۱]:
- ۱-۲-۷- تغییر رتبه اول: در سطح محیط‌های ابزارهای خطمشی و حفظ وضع موجود؛
- ۲-۲-۷- تغییر رتبه دوم: جایگزینی ابزارهای خطمشی و تغییر تدریجی؛
- ۳-۲-۷- تغییر رتبه سوم: تغییر در اهداف خطمشی متناسب با پارادایم ایدئولوژیک جدید (تغییر جهت‌های سریالی).
- حال که معرفی اجمالی از انواع قراردادهای نفتی و سیر تاریخی، تفاوت‌ها و شباهت‌های آنها صورت گرفت و مدل تحلیلی نیز تشریح شد، در بخش آتی مقاله به تبیین تغییر خطمشی بر اساس مدل ائتلاف مدافع در فرآیند طراحی تا تصویب IPC پرداخته می‌شود.

۵- تحلیل IPC بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع

نظریه‌های فرآیند خطمشی که چارچوب ائتلاف مدافع نیز یکی از آنها است در پی تبیین چرایی و چگونگی تغییر خطمشی‌ها هستند. به عبارت دیگر، این نظریه‌ها می‌گویند یک خطمشی برای تغییر و ظهور، چه فرآیندی را طی کرده است. IPC نیز به عنوان یک خطمشی در حوزه نفت و گاز از زمان طرح ایده تا تصویب و اجرا دستخوش تغییراتی بوده است؛ در این پژوهش با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع فرآیند این تغییرات مورد تحلیل و تبیین قرار گرفته است.

معرفی اجمالی چارچوب ائتلاف مدافع (ACF) و آشنایی کلی با انواع قراردادهای نفتی، محملی را فراهم ساخت که بتوان به تحلیل روندها و سیر طرح بحث تا تصویب قالب IPC پرداخت. لذا در این بخش،

پس از ارائه روایتی کوتاه از سیر تاریخی و روند شکل‌گیری IPC به تحلیل این فرآیند پرداخته شده است.

۱-۵- روایتی از طرح بحث تا تصویب IPC

وزیر نفت پیشنهادی دولت یازدهم، در سخنرانی خود برای کسب رأی اعتماد در مجلس شورای اسلامی به‌ضرورت اصلاح قراردادهای نفتی اشاره کرد و بیان داشت: «اصلاح قراردادها به‌نحوی که ما سرمایه بیشتری را بتوانیم برای توسعه میدان‌های داخلی و مشترک با به‌کارگیری تمام ظرفیت‌ها و صاحب‌نظران داخلی انجام دهیم از مهم‌ترین اهداف ما است. همچنین تولید صیانتی و جلوگیری از تولید غیر صیانتی نیز جزو اهداف ماست و باید به بحث نیروی انسانی توجه کافی شود».^۱ وی کمیته‌ای را در مهرماه ۱۳۹۲ به‌منظور «بازنگری در قراردادهای نفتی ایران» منصوب کرد. اعضای این کمیته متشکل از تعدادی از معاونین و مدیران سابق نفتی در دولت‌های پیشین بودند و برخی از آن‌ها سابقه حضور در مذاکرات نفتی و طراحی قراردادهای بیع متقابل ایران را هم داشتند. کمیته بازنگری در قراردادهای نفتی در قالب یک دبیرخانه به جمع‌آوری داده‌ها، اطلاعات و مستندات گوناگون پیرامون قراردادهای نفتی در کشورهای دیگر و آسیب‌شناسی قراردادهای نفتی ایران که در قالب سخنرانی‌ها، مقالات و پایان‌نامه‌ها انجام شده بود پرداخت. این کمیته، همایش هم‌اندیشی نظام جدید قراردادهای صنعت نفت را در سوم و چهارم اسفندماه ۱۳۹۲ برگزار کرد و کلیاتی از قالب طراحی شده را معرفی نمود. قرار بود در حاشیه همایش دو روزه هم‌اندیشی نظام جدید قراردادهای صنعت نفت ایران، ۱۲ بند پیشنهادی مدل اولیه قراردادهای جدید نفتی ایران در قالب ۱۲ میزگرد جداگانه مورد بررسی جامع قرار گیرد. در این هم‌اندیشی که بسیاری از متخصصان و اساتید فنی و دانشگاهی صنعت نفت حضور داشتند، اعتراضات و ملاحظات قابل‌توجهی به کلیات الگوی جدید مطرح شد.^۲

کمیته بازنگری (به‌ویژه رئیس این کمیته)، در جلسات و مصاحبه‌های گسترده‌ای به طرح قالب پیشنهادی که با عنوان IPC معروف شد، پرداخت و در جمع‌های فنی و دانشگاهی حضور یافت ولی علی‌رغم طرح اشکالات و ایرادات گسترده، تغییر چندانی در قالب پیشنهادی و نسخه اولیه ایجاد نگردید. بعدها ادعا شد که در بیش از ۱۰۰ جلسه و صدها ساعت و در حضور دانشجویان و متخصصان مختلفی این قالب ارائه شده است، هرچند متخصصان مدعی بودند که هیچ نسخه کاملی از این قالب ارائه نشده است و هیچ‌گاه به متن اصلی قرارداد، دسترسی نداشته‌اند.^۳

در تاریخ ۱۳۹۲/۰۵/۲۴ /yon.ir/Ka2d1392

۲ اخبار این همایش در وب سایت های مختلف پوشش داده شده است هر چند وب سایت اصلی آن پس از مدتی به کلی حذف شد. یکی از وب سایت های مرتبط: /yon.ir/QWi4

۳ از جمله مناظره آقایان مسعود درخشان، سید مهدی حسینی و سید مسعود میرکاظمی در گفتگوی ویژه خبری شبکه دوم سیما در ۱۲ دی ۱۳۹۴: yon.ir/9I3Z

هیأت دولت در جلسه ۸ مهرماه ۹۴ به پیشنهاد وزارت نفت، کلیات الگوی جدید قراردادهای نفتی ایران را تصویب کرد. این کلیات که در یازده ماده ارائه شده بود به صورتی کاملاً اجمالی و به زبان فارسی در اختیار رسانه‌ها قرار گرفت^۱ و در یازدهم آبان ماه ۱۳۹۴ ابلاغ شد^۲.

شکل‌گیری اعتراضات فراوان از سوی برخی از فعالان حاضر در صنعت نفت، مسئولین نفتی در دولت‌های گذشته، اساتید دانشگاهی، دانشجویان و رسانه‌ها به کلیات ارائه‌شده و محرمانه نگه‌داشتن قالب موجود تا آن زمان (بعد از گذشت ۲ سال)، موجب شد که مسئولین وزارت نفت به‌ویژه اعضای کمیته بازنگری، بارها و بارها مجبور به توضیح پیرامون بندهای قراردادهای طراحی‌شده شوند ولی به علت عدم دسترسی منتقدان به نسخه‌های پیوستی و نمونه متن انگلیسی قرارداد طراحی‌شده (که مبنای اصلی مذاکرات قرار می‌گیرد)، این پاسخ‌ها قانع‌کننده نبود به‌گونه‌ای که فضای رسانه‌ای کشور اعم از رسانه ملی، خبرگزاری‌ها و وب‌سایت‌ها، نشریات و ... همچنان به این موضوع می‌پرداختند اما به علت وجود ابهام فراوان در موضوع، پاسخ روشنی دریافت نمی‌شد^۳.

با وجود ابهامات فراوان و اعتراضات داخلی گسترده در قلم و بیان متخصصان و اساتید دانشگاهی نسبت به کلیات قالب پیشنهادی، کمیته بازنگری در قراردادهای نفتی، در روزهای ۷ و ۸ آذرماه ۱۳۹۴ در همایشی تحت عنوان «کنفرانس تهران»^۴، نسخه نهایی قراردادهای نفتی را با حضور نمایندگان بسیاری از شرکت‌های خارجی رونمایی کرد^۵. لازم به ذکر است پیش از آن قرار بود، این کنفرانس در لندن برگزار شود ولی به علت اعتراضات داخلی، پس از چند بار تعویق، در نهایت در تهران برگزار شد. اظهارنظرهای مختلف مسئولین وزارت نفت پیرامون مکان برگزاری این کنفرانس، متفاوت بود^۶. نکته دیگر این بود که در این کنفرانس، در مجموع ۲۹ میدان نفتی برای معرفی به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی معرفی شد که ۲۱ میدان در بخش خشکی و ۸ میدان در بخش‌های فراساحلی قرار داشتند. از ۲۱ میدان بخش فراساحلی، ۱۲ میدان توسعه‌یافته و ۹ میدان توسعه‌نیافته بوده و در مجموع، هشت میدان فراساحلی برای معرفی انتخاب شد که پنج میدان آن توسعه‌یافته و سه میدان توسعه‌نیافته بود. همچنین بیش از ۲۰ میدان گازی در بخش‌های خشکی و فراساحلی که برخی توسعه‌یافته و برخی توسعه‌نیافته هستند، برای معرفی به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی انتخاب شدند که اغلب این میدان‌های گازی در بخش خشکی واقع شده‌اند. از میدان‌های فراساحلی گازی، تنها هشت میدان توسعه‌نیافته برای معرفی به سرمایه‌گذاران

۱ جهت دسترسی به متن مذکور: yon.ir/3G9D

۲ yon.ir/sL2N

۳ برگزاری جلسات و مناظرات و سخنرانی‌های متعدد در دانشگاه‌ها (نظیر تهران، علامه طباطبایی، امام صادق و ...)، صدا و سیما (گفتگوی ویژه خبری شبکه دو، برنامه ثریا، رادیو اقتصاد، رادیو گفتگو و ...)، روزنامه‌ها و نشریات متعدد (به ویژه نشریات اقتصادی و حوزه انرژی)، خبرگزاری‌های گوناگون و وب‌سایت‌های تحلیلی - خبری تنها نمونه‌ای از حجم اعتراضات در این زمینه است.

۴ Tehran Summit

۵ yon.ir/37eK و yon.ir/7Fhr

۶ برخی مطالب درباره رونمایی در لندن: yon.ir/JN5V و yon.ir/T2c7 ، yon.ir/7KET ، yon.ir/g1y3

برگزیده شده بود^۱. مطرح شدن این میدان‌های نفتی برای توسعه در قالب IPC، بر اعتراضات نسبت به این نوع واگذاری‌ها افزود و عدم توجه به توان داخل در توسعه برخی از این میدان‌ها را به‌عنوان یکی از اشکالات اساسی رویکرد جدید وزارت نفت مطرح ساخت^۲.

مطرح شدن کلیات قراردادهای نفتی جدید، نشان از تشکیل شرکت‌های مشترک بین شرکت‌های داخلی و خارجی داشت و قرار بود که شرکت‌های صاحب صلاحیت داخلی پس از ارزیابی توسط وزارت نفت، معرفی شوند^۳.

رسانه‌ها و متخصصان منتقد به قالب IPC ضمن تشریح بندها و کلیات قرارداد مذکور به زبان غیر فنی کوشیدند فضای عمومی جامعه را با مفاهیم قراردادهای نفتی (که تا آن زمان به‌عنوان یک جعبه سیاه و موضوعی با زبان فنی تلقی می‌شد) آشنا سازند، حضور برخی از اساتید اقتصاد انرژی و نمایندگان مطرح مجلس و مسئولین رده‌بالای نفتی در دولت‌های گذشته در جمع منتقدان و تشریح اشکالات، ابهامات و تبعات این‌گونه قراردادی، موجب اعتراضات دیگری شد که نمونه آن در گفتگوی ویژه خبری شبکه دوم سیما در ۱۲ دی‌ماه ۱۳۹۴ و به‌تبع آن در سایر برنامه‌های رسانه ملی ظهور و بروز یافت و البته اوج آن در تجمع دانشجویان در مقابل وزارت نفت در ۱۰ بهمن ۱۳۹۴ شکل گرفت^۴. طی این اعتراضات، اعضای کمیسیون انرژی مجلس نهم نیز مدعی شدند که دسترسی آن‌ها به قراردادهای نفتی جدید در حد همان کلیات مصوب هیأت‌وزیران بوده است و از جزئیات و نسخه انگلیسی آن اطلاعی ندارند؛ ضمن اینکه ادعا می‌شد تفاوت‌هایی بین نسخه انگلیسی و فارسی هم وجود دارد^۵.

هرچند بنا به قانون، تصویب کلیات قراردادهای نفتی نیازی به تصویب در مجلس شورای اسلامی ندارد^۶ ولی مجلس نیز با بررسی قالب پیشنهادی قراردادهای نفتی ایران در هیأت تطبیق مصوبات دولت، در دی و بهمن ۱۳۹۴، اعلام کرد که از نظر هیأت تطبیق، این قرارداد مشکلی ندارد^۷. اما همچنان انتقادات مختلفی نسبت به کلیات این قراردادها وجود داشت و منتقدان ادعا می‌کردند حتی اگر از نظر قانونی و در تک‌تک اجزاء و واژگان قرارداد، اشکالی وارد نباشد، پذیرش تعهدات موجود در این قرارداد و حضور شرکت‌های خارجی با این شرایط و سازوکار در صنعت نفت ایران، تبعات جبران‌ناپذیری خواهد داشت. ضمن اینکه برخی منتقدین و نمایندگان مجلس، نقش‌آفرینی بیشتر مجلس در این قراردادها را خواستار شدند^۸.

^۱ yon.ir/5PV0

^۲ برخی از این اعتراضات: yon.ir/73ZU ، yon.ir/6Q1L ، yon.ir/28Wz

^۳ از جمله این انتقادات و ابهامات: yon.ir/646u ، yon.ir/lq31

^۴ yon.ir/68vN

^۵ yon.ir/K6YJ

^۶ yon.ir/3bVT

^۷ yon.ir/c7z6

^۸ yon.ir/WVb4 yon.ir/yA7L

پس از این اعتراضات، سازمان بازرسی کل کشور به بررسی کلیات قراردادهای نفتی ایران پرداخت^۱ و در اردیبهشت ۱۳۹۵ اعلام کرد که قالب پیشنهادی، دارای ۱۳ ایراد است و وزارت نفت با پیشنهادهای مربوط به اصلاحات لازم در این زمینه موافقت کرده است و نسخه اصلاحی ارائه خواهد شد. ضمن اینکه جلساتی در همین راستا با حضور منتقدین و موافقین در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با ریاست معاون اول رئیس‌جمهور تشکیل شد^۲. البته بعدها منتقدین اظهار کردند که بسیاری از اشکالاتی که در آن جلسات وارد دانسته شده و قرار بر اصلاحشان بود، در نسخه‌های نهایی موردی بی‌توجهی قرار گرفته است^۳. طولانی شدن روند اصلاح و تصویب قالب قراردادهای نفتی هر دو گروه موافق و مخالف را تحت فشار قرار داده بود. طرح انتقادات نسبت به آن در دیدار اساتید^۴ و دانشجویان^۵ با رهبری در ماه مبارک رمضان ۱۳۹۵ نیز قابل توجه بود و نشان از حساسیت نیروهای دانشگاهی به این موضوع داشت. هیأت‌وزیران، نسخه اصلاحی کلیات قراردادهای نفتی ایران (IPC) را در ۱۳ مرداد ۱۳۹۵ بررسی کرد و با افزودن ۴ ماده و اعمال ۱۵۰ تغییر، به تصویب رساند^۶. در نسخه جدید، تغییراتی انجام شده بود ولی همچنان متخصصان و برخی از نمایندگان مجلس در کمیسیون‌های مرتبط با موضوعات اقتصاد و انرژی، نسبت به عدم اعمال و اصلاح نشدن اشکالات اصلی معترض بودند.

یکی از مهم‌ترین نقاط اعتراضی منتقدان مربوط به «رویکرد» در قرارداد بود و نه صرفاً اصلاح در واژگان و بندهای آن. با این وصف، حتی اگر برخی از واژگان و عبارات نیز تغییر می‌کرد، مشکل اصلی در قرارداد و انتقادات پابرجا بود. در نقطه مقابل هم وزارت نفت و هم کمیته بازرگری مدعی هستند که بازار نفت تغییر کرده است و اگر این رویکرد مورد توجه قرار نگیرد، جذابیت کافی برای نفت ایران وجود ندارد و با مشکلات فراوان در فرآیند جذب سرمایه‌گذاری خارجی، تولید صیانتی، توسعه فن‌آوری و ... در رقابت با رقبا به‌ویژه در میدان‌های مشترک مواجه خواهیم شد. یکی از استنادات منتقدین قراردادهای نفتی جدید به توان کافی مهندسان ایرانی به‌ویژه در مناطق نفت‌خیز جنوب بود و این الگوی قراردادی، زمینه تضعیف توان داخلی تلقی می‌کردند^۷.

وزیر نفت در ۳۰ مرداد ۱۳۹۵، در یکی از برنامه‌های تلویزیونی^۸، به مناسبت هفته دولت، ابراز داشت که اشکالات منتقدین برطرف شده است^۹ و در ۳۱ مردادماه ۱۳۹۵، در جلسه‌ای غیرعلنی مجلس که به‌منظور بررسی قراردادهای نفتی جدید تشکیل شده بود حضور یافت^{۱۰}. در این جلسه برخی از نمایندگان منتقد به الگوی پیشنهادی، به بیان نکاتشان پرداختند و وزیر نفت نیز توضیحاتی ارائه کرد. با این‌که همچنان

^۱ yon.ir/fKfZ و yon.ir/9nml

^۲ yon.ir/U64P

^۳ yon.ir/g3rN

^۴ yon.ir/127F

^۵ yon.ir/Vgg0

^۶ yon.ir/1trk

^۷ yon.ir/NAo5

^۸ حضور وزیر نفت در برنامه تیتراژ شبکه خبر سیما. yon.ir/O0H2

^۹ yon.ir/1W7q

منتقدان به عدم توجه کافی به نکاتشان معترض بودند در اواخر شهریور ۹۵، کلیات قراردادهای نفتی جدید توسط رئیس مجلس ابلاغ شد.^۱ هرچند پس از ابلاغ الگوی قراردادها، همچنان اعتراضاتی وجود داشت ولی اولین قرارداد توسعه ۴ مخزن نفتی در میدان‌های یاران، مارون و کوپال به ارزش ۲,۲ میلیارد دلار بین شرکت ملی نفت و یکی از شرکت‌های نفتی ایرانی امضا شد.^۲

۲-۵- تحلیل فرایند شکل‌گیری IPC

بیان روایت‌گونه و توصیف کش و قوس‌های موجود در فرآیند شکل‌گیری، تصویب، ابلاغ و اجرای IPC، زمینه لازم برای تحلیل آن با استفاده از مدل چارچوب ائتلاف مدافع را فراهم ساخته است. لذا ابتدا به بررسی تک‌تک گزاره‌ها و پارامترهای موثر در این امر پرداخته می‌شود و پس از آن، تحلیل‌های لازم صورت می‌گیرد.

الف: پارامترهای نسبتاً ثابت

حوزه انرژی و خصوصاً نفت همواره در سده گذشته، محل توجه و حساسیت عمومی، نخبگان و سیاستمداران بوده است. سازوکار استحصال این ماده حیاتی و مدیریت درآمدهای آن از سرفصل‌های اساسی بسیاری از رشته‌های دانشگاهی و مباحث سیاسی و اقتصادی است. نفت در بودجه و اقتصاد ایران، نقش تعیین‌کننده دارد و از سوی دیگر به دلیل مبارزات ضد استعماری و ضد استکباری، حساسیت‌های فراوان اجتماعی و سیاسی پیرامون آن وجود دارد. با این وصف، چنین موضوعی دارای ظرفیت کافی برای ایجاد درگیری ذهنی در بین افراد و گروه‌های مختلف را داراست. مجادلات و منازعات سیاسی و تاریخی و حضور شرکت‌های بین‌المللی و گاه کشورهای استعمارگر جهت تسلط بر نفت کشورهای منطقه و ایران، گواهی بزرگ بر اهمیت جهانی صنعت نفت است.

بنابراین، مسائل حوزه نفت همواره قابلیت تبدیل شدن به مسئله و چالشی عمومی را دارند و از سوی دیگر دائماً از منظر ارزش‌هایی چون استقلال و استکبارستیزی ارزشیابی می‌شوند. علاوه بر این، تکیه بودجه کشور بر درآمدهای نفتی، امکان عدم تحرک در این زمینه را نیز سلب می‌کند و نهادهای تصمیم‌گیر را در نهایت موظف به تصمیم‌گیری خواهد کرد.

ب: رویدادهای بیرونی

تغییر دولت و همچنین، تغییر وزیر نفت به‌تبع آن، زمینه طرح ایده بازنگری در قراردادهای نفتی را فراهم ساخت. رویکرد وزیر نفت و کمیته بازنگری در قراردادهای نفتی نسبت به توسعه تعاملات بین‌المللی و افزایش قراردادهای بین‌المللی نفتی پس از برداشته شده تحریم‌ها، منجر به قوت یافتن الگوی حضور شرکت‌های بین‌المللی نفتی در قراردادهای مورد نظر شد. ضمن این‌که نوع رویکرد دولت و مواجهه آن با

^۱ yon.ir/4HEj

^۲ yon.ir/V1rg

مسائل بین‌المللی و اعتماد به برخی کشورهای غربی، زمینه و بستر لازم برای طرح ایده حضور طولانی‌تر شرکت‌های خارجی نفتی را فراهم ساخت که یکی از مهم‌ترین مبنای چارچوب IPC بود و هر چند در ابتدا، به علت محرمانگی و عدم نشر اطلاعات از قالب مورد طراحی، حساسیتی در این زمینه وجود نداشت ولی با انتشار اولین اطلاعات نسبت به این الگو، افکار عمومی و جامعه اندیشمندان و متخصصان، نسبت به الگوی جدید، موضع منفی اتخاذ کردند. وجود تجارب ناموفق پیشین در بروز فساد در تعاملات بین‌المللی صنعت نفت نیز بر حساسیت هر چه بیشتر این امر افزود، ضمن این‌که استقبال شرکت‌های مطرح بین‌المللی نفتی از چارچوب پیشنهادی، موجب افزایش واکنش‌ها نسبت به نوع تعامل دولت با این شرکت‌ها شد و این شائبه را ایجاد کرد که مبادا، این چارچوب قراردادی زمینه‌ساز بروز منافع پنهان برای شرکت‌های بین‌المللی نفتی و کشورهای غربی شود و این حساسیت به علت همزمانی با روند تصویب برجام و مذاکرات و توافقات هسته‌ای بیشتر شد.

ج: اطلاعات فنی و ورود به عرصه خطمشی به‌عنوان بازیگر

توجه به نقش بسیار مهم اطلاعات فنی در تمامی مدل‌های تبیین خطمشی‌گذاری عمومی یکی از پیش‌فرض‌های چارچوب ائتلاف مدافع است [۱۶] در تبیین فرایند شکل‌گیری قراردادهای نفتی بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع نیز تحلیل اطلاعات فنی و محتوای قراردادها نقش بسیار مهمی دارد. اطلاعات فنی، مجوز ورود به بازی خطمشی و شبکه بازیگران است.

تا قبل از IPC اطلاعات فنی به‌صورت محرمانه و به زبانی فنی و به‌صورت حداقلی ارائه می‌شد که امکان موضع‌گیری عمومی درباره آن وجود نداشت. در جریان IPC نیز با وجود این‌که کلیات قرارداد، مطرح شده بود اما تفصیل آن نامعلوم و خارج از دسترس بود. در واقع با انتشار حداقلی اطلاعات توسط خود طراحان، وضعیت از مثلث آهنین به سمت ائتلاف پیش رفت. در گذشته، خود طراحان و مجموعه دولت و نیز گروه‌های ذینفع از قبیل شرکت‌های فعال در میدان‌های نفتی، بر این قراردادها به توافق می‌رسیدند. اما با انتشار کلیات قراردادها در نشست‌های علمی و خبری و رسانه‌های مختلف، اطلاعات بیشتری از آن به بیرون انتقال یافت. مشارکت دانشگاهیان و اصحاب رسانه نیز موجب شد که زبان فنی قرارداد به زبانی ساده‌تر ترجمه‌شده و گروه‌های دیگری نیز وارد بازی شوند. بنابراین به‌جای مثلث آهنین این بار با شبکه‌ای از بازیگران مواجه بودیم که اطلاعات را به زبان فنی یا غیر فنی در اختیار داشتند. در نتیجه، فشار افکار عمومی در این برهه بیشتر شد و ائتلاف رقیبی در مقابل طراحان و مدافعان IPC شکل گرفت.

د: باورها و ظهور ائتلاف‌ها

دومین نقطه کلیدی در تحلیل این فرایند، باورهای بازیگران است. در دسترس قرار گرفتن همین مقدار از اطلاعات به تدریج، نقدها و نگاه‌ها را شکل داد. سپس مجموعه منتقدین در کلیات نفی و نقد قرارداد باهم

ائتلاف کردند. ورود رسانه‌ها نیز، توجه عامه مردم را به موضوع جلب کرد و عده‌ای از کارآفرینان خطامشی، نیز با اشاره به برخی از خیانت‌ها و فسادهای نفتی و پرونده‌های نفتی موجود برخی شرکت‌های بین‌المللی از فرصت استفاده کرده، بر جریان ائتلاف تاثیر گذاشتند و در اثر انتقادات گسترده، فرآیند خطامشی به بن‌بست رسید. در این شرایط، ائتلاف موافقین، پاسخ قانع‌کننده‌ای برای انتقادات طرف مقابل نداشت.

در یک نگاه کلی می‌توان بازیگران فعال در ائتلاف موافقان را چنین برشمرد: وزارت نفت و کمیته بازرگاری قراردادهای ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، رسانه‌های موافق و برخی رسانه‌های ساکت در مسئله قراردادهای و همه نمایندگان مجلس دهم. ائتلاف منتقدین نیز توسط برخی از نمایندگان مجلس نهم، تعدادی از وزرا و مسئولین نفتی دولت‌های پیشین، رسانه‌های منتقد، برخی گروه‌های دانشجویی و همچنین اشخاص منتقد همچون برخی از اساتید دانشگاه‌ها تشکیل شده بود. تاثیر رسانه ملی با ایجاد فرصت‌های گفتگو و خبررسانی در این خصوص در گسترش اهمیت موضوع به بدنه جامعه و عامه مردم قابل توجه بود. همچنین ورود رهبری انقلاب، سازمان بازرسی کل کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص بررسی اشکالات IPC نیز موجی از فشار را به ائتلاف موافق وارد ساخت و عملاً موجب تقویت و ایجاد فرصت برای تلاش بیشتر ائتلاف شد.

ه: ضعف در ائتلاف رقیب، استراتژی‌های مبارزه، خروج از انسداد

همان‌گونه که در توصیف چارچوب ACF بیان شد، باورها در شکل‌گیری خطامشی‌ها نقشی تعیین‌کننده دارند. هر چند ائتلاف منتقدین IPC، در مقام شکل‌گیری، سرعت قابل توجهی داشت ولی به علت عدم اتفاق نظر در نظام باورهای خود، دچار ضعف شد. مؤلفه اصلی باور ائتلاف منتقدین، مخالفت با IPC بود اما در کنار این هسته سخت، باور مشترک دیگری در مقام ساخت مدل مطلوب یافت نمی‌شد و یا حداقل تصریح نداشت. گستردگی طیف جریان منتقد، مانع از اتفاق نظر بر یک باور مشترک در مقام ساخت وضعیت مطلوب پس از نفی وضع موجود بود. لذا هر یک ایده‌های مختلفی را در کنار مخالفت دنبال می‌کردند. مخالفت با هر نوع قرارداد بین‌المللی به دلیل حمایت از توان داخلی یا ممانعت از نفوذ، تغییرات متنوع و متفاوت در مفاد قرارداد اعم از ساختار کلی تا جزئیات و احتمالات مختلف در مورد شکست اجرای قرارداد، از جمله باورهای گروه منتقدین بود که مانع از اتحاد آن‌ها در ادامه مسیر شد. ضمناً به دلیل اینکه ائتلاف منتقدین، در کنار جنبه نفی خود، از نسخه اثباتی خاصی بهره‌مند نبود، عملاً نتوانست برای پاسخ به چالش طراحان و موافقان، جواب منسجمی ارائه دهد. هم‌زمان با شکل‌گیری این ائتلاف، طراحان و موافقان قرارداد، با بهره‌گیری از راهبردهای متعددی موفق به تضعیف ائتلاف منتقدین شده و خطامشی را به اجرا درآوردند: ۱. اطلاع فرایند نقد و بررسی به‌ویژه با حضور منتقدین. ۲. اصلاح ظاهری و جزئی قرارداد در یک فرایند تدریجی درحالی‌که عمده نقد‌ها به کلیات ساختار قرارداد بازمی‌گشت. ۳. تاکید بر این‌که، هنوز هیچ نسخه رسمی، قطعی و کاملی که به تأیید هیات دولت رسیده باشد ابلاغ نشده

است. ۴. محرمانه خواندن محتویات قرارداد که عملاً امکان استناددهی را از بین می‌برد. ۵. ارجاع پاسخ منتقدان به اینکه نکته آن‌ها در پیوست‌های تفصیلی قرارداد لحاظ می‌شود.

بنابراین، با این اقدامات، ائتلاف موافقان و طراحان قرارداد، مجدداً با تبدیل وضعیت به مثلث آهنین و همچنین انصراف اذهان عمومی و تضعیف منتقدان و نیز خارج کردن برخی از بازیگران رقیب از ائتلاف، این ائتلاف مخالف را کنار زدند. از سوی دیگر، با توجه به اینکه از نظر قانونی، اختیار تصمیم در این حوزه نیز به هیأت دولت واگذار شده است، عملاً دولت نیازی به مواجهه حقوقی با مجلس نداشت و عملیات خویش را نهایی ساخت. با تغییر ترکیب نمایندگان مجلس در انتخابات مجلس دهم، مواجهه سیاسی مجلس نیز تقریباً منتفی شد. در چنین شرایطی عملاً الگوی جدید قرارداد نفتی به تصویب هیأت دولت رسید و دیگر مانع خاصی برای انعقاد اولین قرارداد وجود نداشت.

جدول ۳- مواضع ائتلاف‌های موافق و مخالف طی فرایند تصویب IPC

توضیحات	موضع ائتلاف منتقد	موضع ائتلاف موافق	حدود زمانی	
پس از کسب رای اعتماد توسط وزیر نفت، کمیته بازرگری منصوب شد	شکل نگرفته است	در حال شکل‌گیری	جلسه رای اعتماد	طرح ایده بازرگری در قراردادهای نفتی
نسخه اولیه‌ای از کلیات قرارداد در آنجا ارائه شد	انتقادات کلی نسبت به کلیات پیشنهادی ارائه شد ولی ائتلاف شکل نگرفته بود.	موافق با اصول و زیرساخت‌های ارائه شده در هم‌اندیشی مذکور	۳ و ۴ اسفند ۱۳۹۲	همایش هم‌اندیشی نظام جدید قراردادهای صنعت نفت
در این دوره، دولت (وزارت نفت و بدنه خود دولت)، موضعی بی‌طرفانه از خود بروز می‌داد ولی رسانه‌ها و تشکل‌ها، ورود انتقادی داشتند.	ائتلاف مخالف با طرح سوال‌های کلیدی و استفاده از استناداتی نظیر قوت کافی در توان داخل، تجارب ناموفق قبلی در همکاری‌های بین‌المللی و ... ساختار قراردادهای پیشنهادی را نقد کند.	ائتلاف موافق سعی می‌کرد با تاکید بر نهایی نبودن نسخه اولیه، نسخه‌های جدیدی را ارائه کند ولی کلیات آن تغییر نمی‌کرد.	در طول سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴	ارائه کلیات قرارداد پیشنهادی در مجامع مختلف توسط اعضای کمیته
مواضع اقتصاد سیاسی و رویکرد دولت نسبت به کشورهای غربی و شرکت‌های بین‌المللی در تقویت ائتلاف موافق موثر بود.	ائتلاف مخالف، با طرح این نکته که برجام و ... فضاهایی برای تسلط هر چه بیشتر شرکت‌های خارجی بر منابع و منافع نفتی کشور است آن را یک تهدید می‌دانستند نه فرصت.	ائتلاف موافق را تقویت کرد و با موضع مثبت شرکت‌های نفتی بین‌المللی، تسریع تصویب ساختار پیشنهادی را برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی مطرح ساخت.	اواسط ۱۳۹۴	تصویب برجام

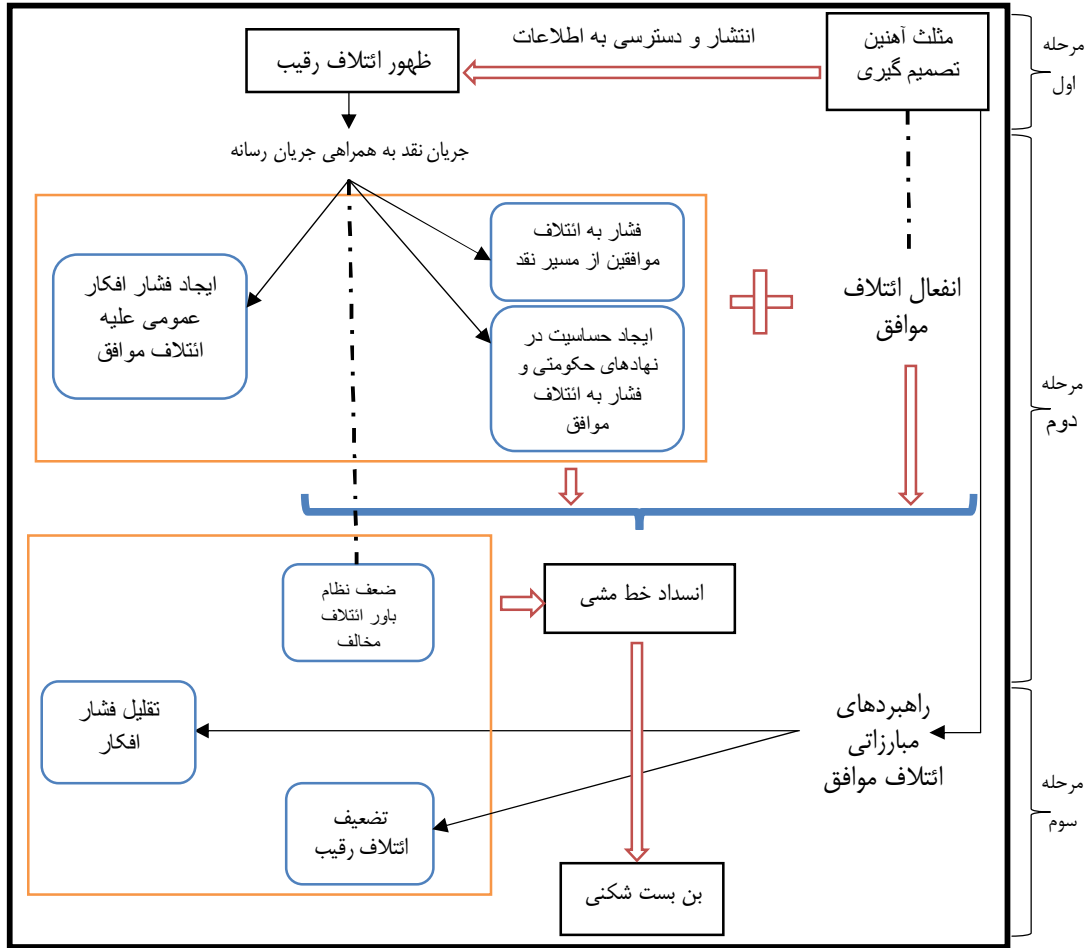
توضیحات	موضع ائتلاف منتقد	موضع ائتلاف موافق	حدود زمانی	
<p>علی‌رغم ابلاغ کلیات الگوی جدید از طرف هیات دولت، گستردگی اعتراضات منتقدین موجب توقف فرآیند آن شد و در نتیجه از طرف دولت اعلام شد که آماده بررسی نظرات منتقدین و اصلاحات آن هستند.</p>	<p>همچنان نسبت به پایه‌های این قرارداد از جمله مشارکت با شرکتهای خارجی، حضور طولانی شرکتهای در ایران، عدم انتقال فناوری و ... انتقاد می‌کرد و آن را مخالف مبانی اقتصاد مقاومتی می‌دانست.</p>	---	تصویب در ۸ مهر و ابلاغ در ۱۱ آبان ۱۳۹۴	تصویب کلیات الگوی جدید قراردادهای نفتی ایران در هیات دولت
		<p>این همایش را به‌عنوان یک فرصت تلقی نمود و استقبال شرکتهای خارجی از آن را نشان از قوت این مدل دانست.</p>	روزهای ۷ و ۸ آذرماه ۱۳۹۴	رونمایی از نسخه نهایی قرارداد در همایش «کنفرانس تهران»
<p>گذر زمان و طولانی شدن فرآیند اصلاح موجب شد که بخشی از منتقدین از ادامه کار منصرف شوند، ضمن اینکه اصلاح برخی از بخش‌ها، موجب رضایت و در نتیجه منتقدین و در نتیجه تضعیف ائتلاف شد.</p>	<p>تعدادی از منتقدین در جلسات متعددی که توسط قرارگاه اقتصاد مقاومتی و ... برای اصلاح کلیات قراردادها برگزار می‌شد حضور می‌یافتند.</p> <p>پس از اعلام انجام اصلاحات توسط سازمان بازرسی و نسخه دوم تصویبی توسط هیات دولت، منتقدین بیان داشتند که همچنان اشکالات اصلی پابرجاست و تنها بخش اندکی از اصلاحات اعمال شده است.</p>	<p>ائتلاف موافق، خود را علاقمند به اصلاح نشان می‌داد و بیان می‌داشت که نظرات منتقدین را شنیده است و در نسخه‌های نهایی اصلاح خواهد کرد و بخشی از آنها هم در پیوست‌ها ارائه می‌شوند و بخشی نیز محرمانه هستند.</p>	دی و بهمن ۱۳۹۴	تصویب کلیات قرارداد در هیات تطبیق مصوبات دولت توسط مجلس
		<p>اردیبهشت ۱۳۹۵</p>	<p>بررسی کلیات قرارداد پیشنهادی توسط سازمان بازرسی و شناسایی ۱۳ اشکال اصلی در آن</p>	<p>۱۳ مرداد ۱۳۹۵</p>
<p>در نسخه پیشنهادی ۴ ماده اضافه شد و ۱۵۰ اصلاح کلی و جزئی صورت گرفت.</p>	<p>همچنان اعتراضاتی از سوی منتقدین وجود داشت ولی عملاً ائتلاف منتقد از بین رفته بود هر چند به معنی رضایت منتقدین نبود.</p>	<p>ائتلاف موافق همچنان بر مناسب بودن این ساختار قراردادی و ضرورت تعجیل در اجرایی‌سازی آن به علت از دست رفتن فرصت‌ها تاکید داشت.</p>	شهریور ۱۳۹۵	تصویب و ابلاغ نسخه نهایی توسط رئیس مجلس

۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تجویزهای هنجاری در حوزه‌های مختلف خطمشی از جمله در حوزه نفت و گاز نیازمند آن است که در ابتدا توصیفی از فرایند ظهور و شکل‌گیری خطمشی‌ها ارائه کنیم. در میان نظریه‌های فرایند خطمشی، چارچوب ائتلاف مدافع (که چارچوب تحلیلی استفاده شده در این مقاله است) با تاکید بر عنصر دانش فنی، باور، ائتلاف، شرایط نهادی و عوامل تغییر به ترسیم فرایند شکل‌گیری این خطمشی‌ها می‌پردازد. در این نوشتار با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع، فرایند شکل‌گیری قراردادهای جدید نفتی IPC واکاوی شد. انتشار اطلاعات فنی و دسترسی به آن، ظهور ائتلاف رقیب، فشار افکار عمومی و راهبردهای مبارزاتی مهم‌ترین عواملی بودند که در تعامل با یکدیگر، فراز و نشیب IPC را شکل دادند. با توجه به این عوامل، می‌توان سه مرحله را در رسیدن به IPC و ظهور آن ترسیم کرد که به نوعی دارای توالی زمانی نیز هستند:

۱. مرحله تغییر بازیگران: تغییر وضعیت از مثلث آهنین به شبکه و سپس شکل‌گیری ائتلاف به دلیل انتشار اطلاعات و ورود بازیگران منتقد جدید. با انتشار اطلاعات توسط اعضای کمیته بازنگري، کم‌آگاهی نسبت به قرارداد جدید افزایش یافت و دایره بازیگران این عرصه، گسترش یافت.
۲. مرحله شکل‌گیری بن‌بست در خطمشی‌گذاری: ظهور ائتلاف، فشار افکار عمومی، فشار ائتلاف رقیب با ابزار انتقاد و رسانه، در نهایت بن‌بست در فرایند خطمشی. با ورود بازیگران جدید و افزایش انتقادات، به مرور ائتلاف رقیب شکل گرفت. جمعی از رسانه‌ها با ایجاد فضای گفتگو و نقد، زمینه حیات ائتلاف رقیب را فراهم کردند. رفته رفته، حساسیت افکار عمومی و نیز نهادها و مسئولان سیاسی کشور نسبت به موضوع افزایش یافت. این حساسیت، موجی از فشار را به ائتلاف مدافع قراردادهای جدید ایجاد کرد و آن‌ها را در موضع ضعف قرارداد؛ به حدی که فرایند مشروعیت بخشی قانونی به این نوع قرارداد نفتی، دچار توقف و بن‌بست شد.
۳. مرحله تضعیف رقیب و خروج از انسداد: طولانی کردن بررسی و جلسات نقد با حضور منتقدین، اعمال نوع خاصی از اصلاح قرارداد (کلی نویسی و ارجاع به پیوست‌های در حال تدوین، اصلاحات صوری و جزئی، تدریجی)، خروج برخی فعالین نفتی از ائتلاف مخالف، ضعف در وحدت باورهای ائتلاف مخالف در لایه‌های مختلف، نداشتن راه‌کار ایجابی اجماعی در ائتلاف نوظهور، کاهش فشار افکار عمومی به دلیل طولانی شدن بررسی و انصراف، به مسائل دیگر جامعه و وجود قدرت تصمیم‌گیری در دولت، منجر به آن شد که فرایند مشروعیت بخشی حقوقی این قرارداد از بن‌بست خارج شده و اولین قرارداد منعقد شود. بدین صورت، ائتلاف مدافع IPC موفق شد خطمشی مورد نظر خود را به سرانجام برساند.

در شکل ۴، این فرایند سه مرحله‌ای به تصویر کشیده شده است:



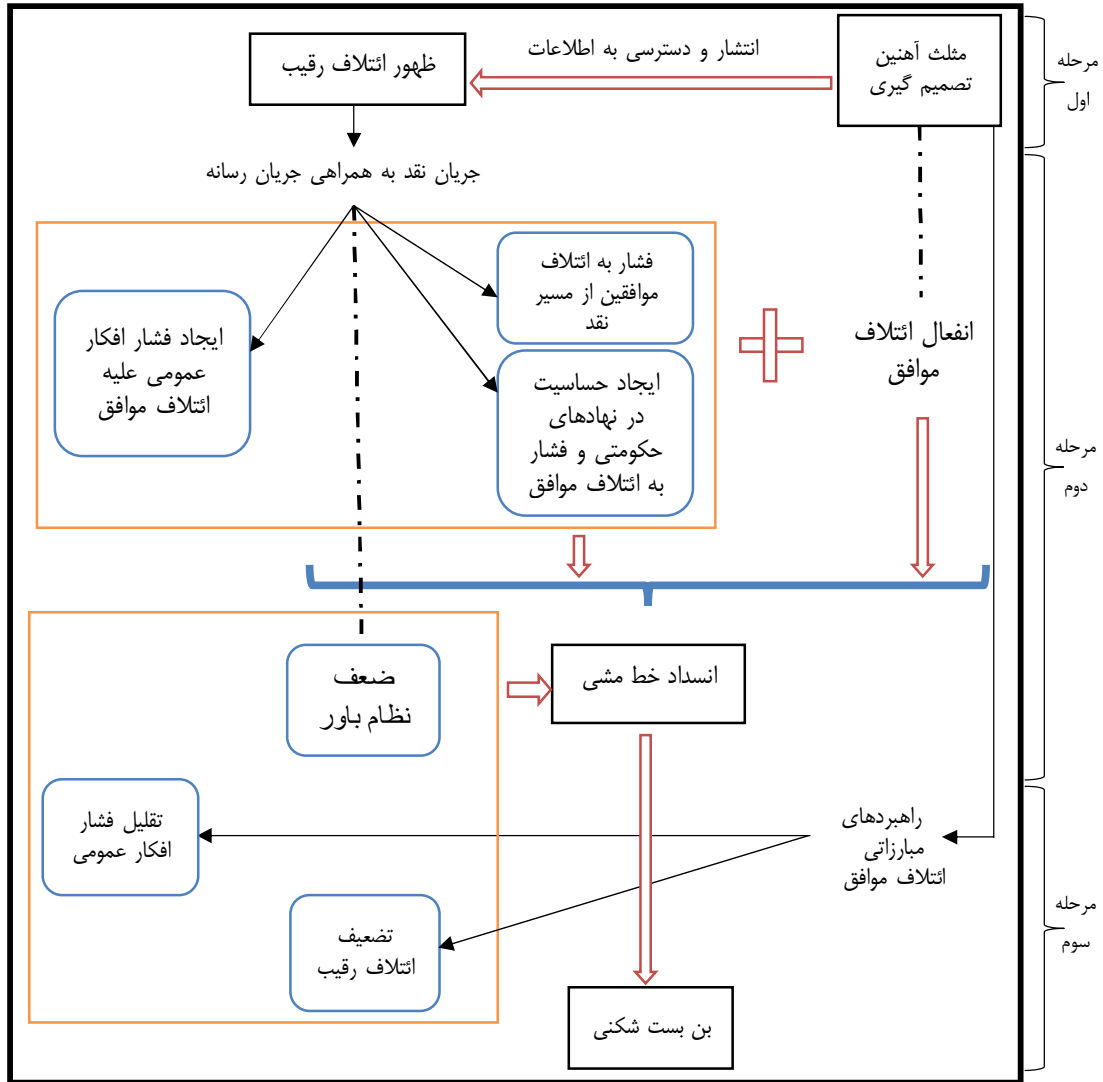
شکل ۴- مراحل شکل‌گیری قراردادهای جدید نفتی ایران IPC

در ارزیابی قوت تحلیلی چارچوب ائتلاف مدافع برای ترسیم فرآیند شکل‌گیری IPC، یک نقطه قوت کلی و یک نقطه ضعف کلی را می‌توان مشاهده کرد: این چارچوب با تکیه بر عنصر اطلاعات و نظام باورها به خوبی توانست نحوه شکل‌گیری ائتلاف‌ها را صورت‌بندی کند، ضمن این‌که توجه قابل قبولی از دلیل شکست ائتلاف نوظهور را در دو عرصه ضعف باورهای مشترک خط‌مشی و نیز کاهش فشار بیرونی ارائه کرد. هرچند بیشترین تأکید در به‌کارگیری ACF بر فرایندهای بلندمدت است ولی نتایج این

پژوهش نشان می‌دهد که این چارچوب در تحلیل فرایندهای کوتاه‌مدت نیز از قابلیت تحلیل و کاربست خوبی برخوردار است.

از سوی دیگر، به نظر می‌رسد واکاوی استراتژی‌های مبارزاتی ائتلاف‌های رقیب در ACF نیازمند تأمل و تمرکز بیشتری است که در موضوع IPC، نقشی کلیدی ایفا کرد اما در مدل تحلیلی ساباتیو و ویبل (۲۰۱۳)، کمتر به آن پرداخته شده است. این امر می‌تواند قدرت تحلیلی ACF را افزایش دهد. باورها در بلندمدت قابلیت تغییر دارند اما استراتژی‌ها در کوتاه مدت قابل تغییرند. از این رو، چون توجه مدل به تبیین فرایندهای طولانی‌مدت است، از توجه به استراتژی‌های مبارزاتی کوتاه‌مدتی که حتی ممکن است کوتاه‌بینانه باشند خودداری می‌کند. ترکیب استراتژی مبارزه و نظام باور، نتیجه قابل توجهی ارائه می‌کند و آن اینکه بازیگران لزوماً بر اساس نظام باور عمل نمی‌کنند. این فرض رفتار عقلایی بازیگران در ACF فرض ناقصی است و همه بازیگران را در بر نمی‌گیرد. به دیگر سخن آنکه توجه به نفع‌طلبی‌های کوتاه‌مدت برخی بازیگران که منطبق رفتار بر اساس باورها را مخدوش می‌کنند برای تحلیل عمیق‌تر، بسیار ضروری است و می‌بایست در مدل مورد تاکید بیشتری قرار گیرند. هر چند بازیگران عقلایی سعی می‌کنند برای کسب منفعت بلندمدت، بر اساس نظام باور خود حرکت کنند ولی باید به این نکته نیز توجه کرد که این فرض، لزوماً همیشگی و عمومی نیست.

گرچه موضوع ظهور قراردادهای جدید نفتی در این مقاله از منظر چارچوب ائتلاف مدافع مورد بررسی قرار گرفت و نتایج جالب توجهی را در اختیار قرار داد اما کاربست سایر نظریه‌ها و مدل‌های فرایند خط-مشی می‌تواند زوایای تحلیلی متفاوتی ایجاد کند و این تغییرات در ظهور قراردادهای نفتی را به نحو دیگری نمایش دهد. مقایسه نتایج حاصل از کاربست سایر نظریه‌ها و مدل‌ها، هم می‌تواند فهم بهتری از واقعیت تغییر خطمشی در عرصه قراردادهای نفتی بیان کند و هم می‌تواند قوت و ضعف سایر مدل‌ها و نظریه‌ها را در مقایسه با چارچوب ائتلاف مدافع نشان دهد. از این رو، پیشنهاد می‌شود که مسیر پژوهش در این عرصه ادامه یابد. فهم دقیق‌تر از بستر واقعی تغییرات خطمشی در عرصه قراردادها، امکان مدیریت و عمل هوشمندانه‌تری را برای ذینفعان این عرصه فراهم می‌سازد.



شکل ۵- مراحل شکل‌گیری قراردادهای جدید نفتی ایران IPC

منابع:

References:

۱. ابراهیمی سیدنصرالله، منتظر مهدی و مسعودی فرزاد (۱۳۹۳)، «اصول قانونی حاکم بر قراردادهای خدماتی بالادستی صنعت نفت و گاز ایران»، فصلنامه اقتصاد انرژی ایران، دوره ۳، پاییز ۱۳۹۳، صص ۱-۲۶.
۲. اخوان، مهدی (۱۳۹۵)، «تحلیل فرصت‌طلبی در قراردادهای بیع‌متقابل و راهکارهایی برای مدیریت آن در چارچوب اقتصاد هزینه مبادله با توجه به قواعد فقهی: مطالعه موردی فازهای منتخب میدان پارس جنوبی»، رساله دکتری (به راهنمایی دکتر مسعود درخشان)، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق(ع).
۳. اسمیت کوین تی. و لاریمر کریستوفر دابلیو. (۱۳۹۲)، «درآمدی بر نظریه خطمشی عمومی (تقابل نظری عقلانیت‌گراها و فرا اثبات‌گراها)»، ترجمه حسن دانایی‌فرد، نشر صفار. تهران.
۴. اصغریان مجتبی(۱۳۹۵)، «قراردادهای بین‌المللی نفت و گاز: قراردادهای بین‌المللی خدماتی»، تهران: انتشارات خرسندی.
۵. امانی مسعود(۱۳۸۹)، «حقوق قراردادهای بین‌المللی نفت»، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۶. حسن‌بیگی ابوالفضل (۱۳۸۱)، «نفت، بای‌یک و منافع ملی»، تهران: انتشارات آوای نور.
۷. دانایی‌فرد حسن (۱۳۹۵)، «گفتارهای جدید در خطمشی‌گذاری عمومی»، نشر دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران.
۸. درخشان مسعود(۱۳۹۲)، «ویژگی‌های مطلوب قراردادهای نفتی: رویکرد اقتصادی-تاریخی به عملکرد قراردادهای نفتی در ایران»، فصلنامه اقتصاد انرژی ایران، سال سوم، شماره ۹، زمستان، صص ۵۳-۱۱۳.
۹. درخشان مسعود(۱۳۹۲)، «ویژگی‌های مطلوب قراردادهای نفتی: رویکرد اقتصادی-تاریخی به عملکرد قراردادهای نفتی در ایران»، فصلنامه اقتصاد انرژی ایران، سال سوم، شماره ۹، زمستان، صص ۵۳-۱۱۳.
۱۰. درخشان مسعود(۱۳۹۳)، «قراردادهای نفتی از منظر تولید صیانتی و ازدیاد برداشت: رویکرد اقتصاد مقاومتی»، دوفصلنامه اقتصاد اسلامی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، دوره ۶، شماره ۱۲، بهار و تابستان، صص ۷-۵۲.
۱۱. سایاتیه پل ای. (۱۳۹۳)، «نظریه‌های فرایند خطمشی عمومی»، نشر صفار، تهران.
۱۲. شکوهی، محمدرضا(۱۳۹۲)، «ساختار سازماندهی و توصیفی از قراردادها در صنعت نفت ایران»، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق(ع).
۱۳. شکوهی محمدرضا(۱۳۹۴)، «درآمدی بر اقتصاد پیمانکاری در صنعت نفت ایران: بررسی رویکرد ساخت یا خرید»، فصلنامه اقتصاد انرژی ایران، سال چهارم، شماره ۱۶، صص ۳۱-۸۴.
۱۴. صابری محمدرضا(۱۳۸۹)، «بیع متقابل در بخش بالادستی نفت و گاز»، تهران: نشر دادگستر.
۱۵. طاهری‌فرد علی و صاحب‌هنر حامد(۱۳۹۵)، «مقایسه قراردادهای IPC با قراردادهای بیع متقابل»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۵۰۵۹.
۱۶. عباسی، طیب، دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۹۳). «چارچوب ائتلاف مدافع و تبیین تغییر خطمشی: تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری». فصلنامه علمی-پژوهشی سیاست علم و فناوری، ۶ (۳)، ۱-۱۶.
۱۷. فرشادگهر ناصر(۱۳۸۱)، «سیری در قراردادهای نفتی ایران»، تهران: انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی.
۱۸. نوروزی محمد(۱۳۹۵)، «بررسی چالش انتقال فناوری در قراردادهای بالادستی نفت با تأکید بر قراردادهای بیع متقابل ایران»، فصلنامه علمی-پژوهشی پژوهش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی انرژی، شماره ۱، صص: ۲۲۰-۱۸۵.
۱۹. یان دل و تونی هک، (۱۳۹۰)، «روش‌شناسی مطالعه موردی در پژوهش‌های مدیریت (آزمون نظریه و نظریه‌پردازی)»، ترجمه حسن دانایی‌فرد، دانشگاه امام صادق. تهران.
۲۰. Bowen, A. G. (2009). "Document analysis as a qualitative research method". *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27-40.
۲۱. Creswell, John W. (2013). *Qualitative inquiry and research design; choosing among five approaches*. Third edition. London: Sage.
۲۲. Dunn, William N. (2012). *Public policy analysis*. 5th ed., International ed. Boston, Mass., London: Pearson.
۲۳. Fischer, Frank; Miller, Gerald; Sidney, Mara S. (2007). *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney. Boca Raton, FL: Taylor & Francis (Public administration and public policy, 125).
۲۴. Howlett, M., Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2 ed. Oxford University Press, Toronto
۲۵. Knoepfel, Peter et. Al (2007). *Public policy analysis*. Bristol: Policy Press.
۲۶. Lasswell, Harold D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier Pub. Co (Policy Sciences Book Series).

۲۷. Lindsay F. P. (2008). Document Analysis, in Lisa M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage. pp. 230–2.
۲۸. Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher M. (2014). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo: Westview press (third edition).
۲۹. Sotirov M., Memmler M. (2012). The Advocacy Coalition Framework in Natural Resource Policy Studies – Recent Experiences and Further Prospects. *Forest Policy and Economics* 16, 51–64.
۳۰. Thissen, Wil A. H.; Walker, Warren E. (Eds.) (2013). *Public Policy Analysis. New Developments*. New York: Springer (International Series in Operations Research & Management Science, Vol. 179).
۳۱. V. Jupp (Ed.). (2006). *The Sage dictionary of social research methods*, SAGE, London.
۳۲. Weible, C.M., Sabatier, P.A., McQueen, K., 2009. Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal* 37 (1), 121–140.