

## سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی

بهروز نوری<sup>۱\*</sup>، مهدی پاکزاد<sup>۲</sup>

۱- کارشناس ارشد بررسی خط‌مشی‌های فناوری، پژوهشگاه صنعت نفت، تهران

۲- عضو هیأت‌علمی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، تهران

### چکیده

سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی به طور کلی مداخلاتی دولتی هستند که هدف بلندمدت آنها افزایش سهم اشتغال و یا فروش در هر یک از بخش‌های زنجیره ارزش در داخل کشور میزبان یک صنعت است. در چند دهه گذشته کشورهای مختلف سیاست‌های متفاوتی را برای توان داخلی به کار گرفته‌اند که برخی موفق و برخی ناموفق بوده‌اند. از این رو در حمایت و علیه این سیاست‌ها استدلال‌هایی مطرح شده است. افزایش ارزش افزوده، جبران شکست بازار و حمایت از اشتغال در زمره دلایل پشتیبانی از این سیاست‌ها و عدم توازن اهداف سیاستی با ابزارها، عدم توزیع منابع و یا ناکارآمدی آنها، قوانین جهانی و چارچوب‌های نهادی از ادله علیه این سیاست‌ها هستند. در این مقاله ابتدا به مفاهیم و تاریخچه سیاست‌های توان داخلی پرداخته شده و سپس مؤلفه‌های چنین سیاست‌هایی که عبارتند از اهداف، مشوق‌ها یا تنبیه‌ها و شاخص‌های مناسب ارزیابی و پایش این سیاست‌ها شرح داده شده‌اند تا پس از آن بتوان بر اساس این چارچوب قوانین مربوطه در ایران را مورد بررسی و تحلیل قرار داد.

**کلیدواژه‌ها:** توان داخلی، سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی، سیاست‌های توسعه مولد

برای استنادات بعدی به این مقاله، قالب زیر به نویسندگان محترم مقالات پیشنهاد می‌شود:

Nouri, B. & Pakzad, M. (2019). **Local Content Policies (LCPs)**. *Journal of Science & Technology Policy*, 11(2), 411-424. {In Persian}.

### ۱- مقدمه

حال توسعه دارای منابع طبیعی غنی، کشورهای پرسابقه و بالغ در این صنعت و کشورهای تازه‌وارد به این حوزه به یک اولویت سیاسی تبدیل شده است. از همین رو باید گفت که خواستگاه مفهوم توان داخلی صنایع استخراجی کشورهای مختلف از جمله صنایع نفت، گاز و معدن است. استفاده از سیاست‌های صنعتی در حوزه نفت و گاز برای ایجاد رشد اقتصادی، رویه‌ای جدید در این صنعت نیست. اصطلاح سیاست‌های توان داخلی نخستین بار در اوایل دهه ۱۹۷۰ در حوزه دریای شمال به کار رفت و گستره آن از وضع محدودیت‌های وارداتی تا مداخلات مستقیم دولت در بخش نفت و گاز را در برمی‌گرفت؛ اما با گذشت زمان، هدف

یکی از نگرانی‌های همیشگی سیاست‌گذاران کشورهای نفتی، حداکثر کردن مزایای اقتصادی حاصل از استحصال این ذخایر تجدیدنپذیر، از طریق طراحی و وضع قوانین و سیاست‌های مناسب برای رسیدن به اهداف مورد نظر بوده است. یکی از موضوعات مهم این سیاست‌ها، حداکثر کردن توان داخلی<sup>۱</sup> ایجادشده در این بخش است، بدان معنا که مزایای بخش صنایع استخراجی، و رای ارزش افزوده حاصل از آنها تا چه حد در اثر ارتباط با دیگر بخش‌ها مزایای اقتصادی بیشتری را ایجاد کرده‌اند. ارتقاء توان داخلی در بسیاری از کشورهای در

\* نویسنده عهده‌دار مکاتبات: noorib@ripi.ir

سیاست‌های توان داخلی، انحرافات، ناکارآمدی و در برخی موارد حتی فساد به بار می‌آورد [۱].

در این مقاله در ابتدا به تشریح مفاهیم موجود در رابطه با توان داخلی، الزامات و سیاست‌های آن پرداخته خواهد شد و سپس تاریخچه مختصری از سیاست‌های توسعه مولد و جایگاه سیاست‌های توان داخلی ذیل این سیاست‌ها ارائه می‌شود. در ادامه، مؤلفه‌های اصلی سیاست‌های توان داخلی شامل اهداف سیاستی، مشوق‌ها و تنبیه‌ها و سنجه‌های ارزیابی مطرح خواهد شد. بخش بعدی به مباحثی در دفاع از و علیه کاربرد سیاست‌های توان داخلی اختصاص خواهد داشت. در انتها براساس مولفه‌های ارائه شده قوانین حمایت از توان داخلی در ایران مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

## ۲- مفهوم توان داخلی، الزامات و سیاست‌ها

تعاریف "توان داخلی" در خارج و داخل کشورهای میزبان بسیار متفاوت است. "توان ملی"، "توان بومی"، "ارزش مشترک"، "ارزش در داخل کشور"، "مشارکت داخلی" و "مزایای صنعتی" برخی از اصطلاحات مختلف به کار رفته در این زمینه است [۲].

اما یکی از بهترین تعاریف این است که توان داخلی، ارزشی اقتصادی است که از طریق فعالیت‌های شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی صنعتی در کشور میزبان افزوده می‌شود. میزان استفاده از توان داخلی ممکن است در پروژه‌ها، ساخت‌وساز و ... بر اساس معیارهای ذیل تعیین شود:

- سطح توسعه نیروی انسانی
- درصد استخدام نیروی داخلی
- آموزش تخصصی نیروی داخلی
- سرمایه‌گذاری روی تأمین‌کنندگان داخلی
- توسعه داخلی خدمات
- تأمین خدمات و تدارکات از منابع داخلی

اما اهداف کلی آن، تأثیرگذاری مثبت بر اقتصاد داخلی و توسعه بنیان صنعتی یک کشور است [۳].

در این مقاله، تعریف دو مفهوم اصلی توان داخلی و بومی‌سازی<sup>۵</sup> مهم هستند. توان داخلی، معمولاً اشاره به ضوابطی دارد که از شرکت‌ها می‌خواهد تا از طریق انتقال

این سیاست‌ها از ایجاد ارتباطات بالادستی<sup>۲</sup> (تأمین نهاده اقتصاد داخلی از راه انتقال فناوری، خلق ارزش افزوده در بخش‌های تأمین داخلی، ایجاد فرصت‌های شغلی در کشور و افزایش مالکیت و کنترل داخلی) به ایجاد ارتباطات پائین‌دستی<sup>۲</sup> (فراورش ستاده‌ها قبل از صادرات با احداث و راه‌اندازی پالایشگاه‌ها، صنایع پتروشیمی، تولید کود و ...) توسعه یافته است.

اگر چه سیاست‌های توان داخلی قابلیت تحریک توسعه اقتصادی را دارند اما استفاده از آنها در کشورهای دارای ذخایر گسترده نفت و گاز، نتایج مختلفی داشته است. نهاده‌های تخصصی و پیچیدگی‌های فناورانه<sup>۳</sup> صنایع استخراجی، غالباً امکان توسعه ارتباطات بالادستی و پائین‌دستی در درون اقتصاد کشورها را محدود می‌کند. اقتصادهایی که با محدودیت‌های فراوان مواجه هستند به‌سختی می‌توانند در زمانی کوتاه خدمات لازم را عرضه کنند، چه رسد به آن‌که ارتباطات پائین‌دستی ایجاد کنند. رشد شتابان بخش نفت و گاز، اگر با سیاست‌های توان داخلی جاه‌طلبانه همراه شود ممکن است باعث تشدید گلوگاه‌های عرضه<sup>۴</sup> ناشی از افزایش مجموع تقاضای نهایی شود. این امر می‌تواند بر روندهای استخدام و نیز ستاده دیگر بخش‌های اقتصادی تأثیر گذارده و باعث اختلال و ناکارآمدی شود و گاه حتی فساد را افزایش دهد.

بررسی جامع سیاست‌های توان داخلی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که بسته سیاستی استاندارد و ابزاری که برای هر کشور و در هر شرایطی به کار رود وجود ندارد. در واقع کشورها از این سیاست‌ها در جهت دستیابی به اهداف اجتماعی و اقتصادی خاص خودشان استفاده می‌کنند و لذا طبیعی است که ابزارهای سیاستی خاصی را انتخاب می‌کنند که نواقص و کمبودهای خاصی را (که شکست‌های بازار و روابط بیرونی را شامل می‌شود) هدف قرار دهد. تشخیص سطح مناسب مداخلات دولتی پیچیده است: فعالیت‌های مختلف به مداخلات مختلفی نیاز دارد و ممکن است شواهد روشنی برای راهنمایی انتخاب‌های دولت وجود نداشته باشد. شاید به دلیل این چالش است که برخی اظهار می‌کنند که

2- Backward links  
2- Forward links  
3- Technological complexity  
4- Supply bottlenecks

از توان داخلی نتایج سیاستی متفاوتی را منجر خواهد شد [۷]. علاوه بر توان داخلی، مفهوم «داخلی» نیز در سیاست‌ها و قوانین بایستی مشخص گردد زیرا این واژه گستره‌ای از معانی را دربردارد. شرکتی که یکی از نهاده‌ها از آن خرید می‌شود ممکن است داخلی و با مالکیت داخلی باشد؛ در داخل ثبت شده باشد و مالکان (تمام و یا بخشی از) آن خارجی باشند و یا حتی مالکان آن بومی باشند، ولی خود شرکت در خارج واقع باشد. این وجوه تمایز به دو دلیل اهمیت دارند. اولاً، ممکن است، بسته به مالکیت شرکت‌های «بومی»، منافع مستقیم آنها برای اقتصاد ملی متفاوت باشد. برای مثال، ممکن است سرمایه‌گذاران خارجی علاقه کمی به سرمایه‌گذاری در شرکت‌هایی با مالکیت عمده بومی داشته باشند و یا حتی، در صورت عدم امکان کنترل کامل، تمایلی به واگذاری کامل یا جزئی فناوری‌های انحصاری و بخش‌هایی دیگر از کسب‌وکار خود را نداشته باشند (به همین ترتیب، مالکیت بومی حتی ممکن است مانع سرمایه‌گذاری شود). ثانیاً، در هرگونه پایش و کنترل توان داخلی باید ماهیت مالکیت را در نظر گرفت. در جایی که توان داخلی به صورت فروش توسط شرکت‌های داخلی با مالکیت داخلی تعریف می‌شود، ابتدا باید مشخص کرد که این شرکت‌ها از دیدگاه سیاستی «بومی» محسوب می‌شوند یا نه.

الزامات توان داخلی همراه با مشوق‌های سرمایه‌گذاری معمولاً قسمتی از رویکرد "چماق و هویج" برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی است. در بخش "چماق" دولت‌ها قانوناً سرمایه‌گذاران را ملزم می‌کنند که به اهداف مشخصی از توان داخلی، اثربخشی صادرات، انتقال فناوری، تحقیق و توسعه، استخدام و مالکیت داخلی در کشور میزبان دست یابند. در بخش "هویج" دولت‌ها، مشوق‌های سرمایه‌گذاری را به کار می‌گیرند تا هزینه‌های شرکت‌هایی که در داخل بازار میزبان ایجاد می‌شوند کاهش دهد. این مشوق‌ها شامل حمایت مستقیم (مثلاً برای پروژه‌های تحقیق و توسعه یا سرمایه‌گذاری جدید) و حمایت‌های غیرمستقیم مانند خدمات دولتی با هزینه کم یا رایگان در بازاریابی و توزیع می‌شود.

این رویکرد چماق و هویج در چندین کشور مانند شیلی، مالزی، نروژ و... در قالب یک بسته یکپارچه از سیاست‌های

فناوری، استفاده از زنجیره تأمین داخلی و ارائه فرصت‌های اشتغال به بومی‌ها، ارزش را در اقتصاد افزایش دهند. توان داخلی با بومی‌سازی متفاوت است. در تئوری جهانی‌شدن، بومی‌سازی به چگونگی انطباق شرکت‌های چندملیتی با نیازها، سلیقه‌ها و انتظارات بومی اشاره دارد. بر اساس یکی از تعاریف "بومی‌سازی فرایندی است که روند جهانی‌شدن را به نفع بومی‌ها عکس می‌کند" [۴] و در تعریفی دیگر بومی‌سازی "به معنی توسعه کسب‌وکارهای بومی است که به طور منظم از منابع داخلی استفاده می‌کنند، بومی‌ها را استخدام می‌کنند و مشتریان بومی را در اولویت ارائه خدمت قرار می‌دهند" [۵]. بومی‌سازی راهبرد کسب مجوز اقتصادی-اجتماعی برای فعالیت در یک منطقه است و برخلاف توان داخلی، ابزاری توانمندساز برای رشد جوامع است که هدفی فراتر از اجرای فازهای اولیه یک پروژه دارد. درحالی‌که قوانین توان داخلی از شرکت‌های خارجی می‌خواهد که از میزان مشخصی از تجهیزات و نیروی انسانی بهره گیرند، بومی‌سازی فراتر از این مواد قانونی را هدف قرار می‌دهد؛ به عبارت دیگر:

- سیاست‌های توان داخلی، شامل قوانینی است که توسط دولت‌های کشورهای تولیدکننده هیدروکربن‌ها وضع می‌شود تا ارزش اقتصادی را از طریق الزام شرکت‌ها به استخدام افراد بومی و تأمین کالاها و خدمات از منابع داخلی، افزایش دهد.

- بومی‌سازی فعالیتی است به منظور ایجاد ظرفیت بومی و به‌کارگیری توان زنجیره ارزش داخلی و توسعه و به‌کارگیری نیروی کار بومی به منظور تأمین یا فراتر رفتن از اهداف قانونی توان داخلی [۶].

هدف الزامات توان داخلی، جایگزینی واردات است. این الزامات، مقرراتی است که سرمایه‌گذاران و شرکت‌های خارجی را موظف می‌کند که میزان مشخص حداقلی از خرید و تدارکات خود را از داخل کشور میزبان تأمین نمایند که به معنی ایجاد تقاضای بازار به وسیله اقدامات قانونی است.

مفاهیم "توان داخلی" و "جایگزینی واردات" (که با توان داخلی متفاوت است) تعریف مطلق ندارند و این امر می‌تواند برای شرکت‌هایی که به دنبال توسعه کسب‌وکار در این کشورها هستند سردرگمی ایجاد کند. تعاریف توان داخلی به طور گسترده‌ای متفاوت هستند و بنابراین تعاریف مختلف

که کشورهای آمریکای لاتین باید با تکیه بر منابع طبیعی، اقتصاد خود را تنوع بخشند تا مبادا، در صورت کاهش قیمت نسبی کالاها در طول زمان، سرعت توسعه آنها کاهش یابد. درباره کشورهای آسیایی، استدلال‌ها کمی متفاوت بودند و ایده این بود که این کشورها برای توسعه بخش‌هایی که نیازمند تعداد زیادی نیروی انسانی با تحصیلات نسبتاً بالا باشد، مزیت نسبی دارند [۱۰].

این دوران شاهد افزایش حمایت از تولیدات داخلی و استفاده از آمیزه پیچیده‌ای از سیاست‌ها، از جمله سیاست‌های توان داخلی، باهدف حمایت از توسعه بخش مولد بود. برای مثال، در سال ۱۹۴۴، ونزوئلا قانونی را درباره مواد هیدروکربنی تصویب کرد که شرکت‌های نفتی را ملزم به پالایش نفت در داخل این کشور می‌کرد. وارگاس، رئیس‌جمهور برزیل، در سال ۱۹۵۳ اعلام کرد که شرکت ملی نفت این کشور، پتروبراس، باید فقط از سرمایه، کارگران و فناوری برزیلی استفاده کند. حتی اقتصادهای توسعه‌یافته نیز سیاست‌های توان داخلی و توسعه توان داخلی را اجرا می‌کردند [۱]. برای مثال عده‌ای از محققان این موضوع را مطرح کردند که: حتی اگر نروژ شرایطی خاص برای استفاده از ظرفیت‌های داخلی هم وضع نکرده بود، شرکت‌های نفتی هرگز شک نداشتند که دولت و سیاست‌مداران نروژی از انتخاب شرکت‌های بومی در تأمین داخلی محصولات و خدمات برای فعالیت‌های نفت و گاز حمایت می‌کنند و کاملاً مطمئن بودند که این امر در فرآیند مذاکره برای کسب امتیازات آتی در نظر گرفته می‌شود؛ بنابراین، در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل ۱۹۸۰، حتی مواقعی که شرکت‌های بومی مقرون به‌صرفه‌ترین گزینه نبودند نیز از بخت انتخاب شدن بالاتری برخوردار بودند [۱۱].

تفاوت ابزارهای اجرای سیاست‌ها و اهداف آنها می‌تواند به تبیین تفاوت‌های عملکردی کشورها کمک کند. به طور کلی، به نظر می‌رسد که بخت توسعه بخش‌های مولد پیچیده و بزرگ در کشورهایی که ۱- بر صادرات و بهره‌وری تمرکز کرده‌اند ۲- محیط اقتصاد کلان پایدار داشته‌اند ۳- بیش از بخش‌های مختلف، نگران خود فعالیت‌ها بوده‌اند و ۴- اهداف دولت را به وضوح، با صراحت و به صورت عمومی مشخص کرده بودند، بالاتر بوده است. کشورهای فاقد این ویژگی‌ها بخش‌های تولیدی غیررقابتی را توسعه داده‌اند که درگذر

برنامه‌ریزی صنعتی به صورت موفق اجرایی شده است. این الزامات می‌توانند صریح و ضمنی باشند. در شکل مستقیم و صریح اهداف می‌توانند به صورت عددی و کمی مشخص شده باشند و لذا در این شکل سهم حداقلی محصولات و خدمات داخلی مشخص است. در شکل غیرمستقیم و ضمنی، یک نظام وزن‌دهی و امتیازدهی وجود دارد که توان داخلی یکی از معیارهای یک نظام کلی است. این نظام ترکیبی در برنامه‌های تخصیص یارانه بروز می‌یابد که امتیاز تخصیص داده‌شده، میزان دریافت یارانه را مشخص کرده و یا روشن می‌کند که خریدهای دولتی تا چه میزان با اهداف و سیاست‌های استخدام بومی‌ها منطبق است [۸].

### ۳- تاریخچه سیاست‌های توسعه مولد و جایگاه

#### سیاست‌های توان داخلی

گفتیم که سیاست‌های توان داخلی، مداخلاتی از سوی دولت هستند که هدف بلندمدت آنها افزایش سهم اشتغال و یا فروش در هر یک از بخش‌های زنجیره ارزش در داخل کشور میزبان است. این سیاست‌ها بخشی از مجموعه‌ای وسیع از مداخلات سیاسی به نام سیاست‌های توسعه مولد<sup>۱</sup> (یا سیاست‌های صنعتی) هستند که می‌توان آنها را به طور کلی برنامه‌هایی باهدف تقویت ساختار مولد یک اقتصاد ملی دانست. این تعریف جامع شامل هر سنج، سیاست و یا برنامه‌ای است که باهدف بهبود رشد و رقابت‌پذیری بخش‌های عمده اقتصاد (تولید، کشاورزی)، بخش‌های خاص (منسوجات، صنعت خودرو، تولید نرم‌افزار و ...) و یا فعالیت‌های کلیدی (تحقیق و توسعه، صادرات، تشکیل سرمایه ثابت و تشکیل سرمایه انسانی) طراحی می‌شود و هدف نهایی‌اش این است که: «با حفظ روند روبه افزایش استانداردهای زندگی، رشد اقتصادی و رقابت‌پذیری در کل اقتصاد نیز افزایش یابد» [۹].

پس از جنگ جهانی دوم، کشورها تلاش کردند با سیاست‌های مختلف به بخش مولد خود تنوع بخشند. این روند انگیزه‌هایی متنوع داشت. برای مثال، در امریکای لاتین نگرانی زیادی وجود داشت که اقتصاد این منطقه صرفاً بر پایه منابع طبیعی استوار شود. در سال ۱۹۵۰ این بحث مطرح شد

بخشودگی‌های مالیاتی در نظر می‌گیرند، بانک‌های توسعه عمومی تأسیس می‌کنند و برای فعالیت‌های تحقیق و توسعه مشوق‌های مالی ارائه می‌دهند. اخیراً نیز، دولت‌ها اقداماتی مانند تدوین برنامه‌های توسعه صادرات، ارائه تسهیلات فناوری، تقویت خوشه‌ها و تدوین راهبردهایی برای حمایت از فناوری اطلاعات و ارتباطات انجام داده‌اند.

#### ۴- مؤلفه‌های اصلی سیاست‌های توان داخلی

برای اتخاذ سیاست‌های توان داخلی، یک کشور باید در طراحی این سیاست‌ها به مجموعه‌ای از مسائل و موضوعات کلیدی توجه داشته باشد:

##### ۴-۱ اهداف سیاستی

تمایل دولت‌ها به توان داخلی و توسعه توان داخلی دلایلی واضح دارد. از بین اهداف سیاست‌های توان داخلی و توسعه توان داخلی، به افزایش ارزش افزوده بومی با استفاده از کالاهای تولید داخل به جای کالاهای وارداتی، و مسئله ایجاد اشتغال بومی از طریق به‌کارگیری نیروی کار بومی به جای نیروی کار خارجی، بیشتر توجه می‌شود. این دو هدف باهم در ارتباط هستند، اما پرسش‌هایی وجود دارند که دولت‌ها باید پیش از شروع سیاست‌های توان داخلی پاسخ دهند:

▪ چرا خود بازار نمی‌تواند سطوحی بالاتر از توان داخلی را ایجاد کند؟ آیا شکست‌هایی در بازار وجود دارند که نیازمند اقدام دولت‌اند؟ یا اینکه چرا در شرایط فعلی، استفاده از منابع بومی کارآمدترین حالت برای شرکت‌های خارجی نیست؟

▪ هزینه‌های پیاده‌سازی سیاست‌های توان داخلی (از جمله هزینه‌های فرصت<sup>۱</sup> آنها) چقدر هستند؟ آیا پیاده‌سازی این سیاست‌ها منافع خالص بالقوه‌ای برای اقتصادی کشور خواهد داشت؟

▪ آیا موانعی، از جمله مقررات و الزامات قانونی ناشی از تعهدات بین‌المللی، بر سر راه پیاده‌سازی موفق این سیاست‌ها وجود دارند؟

▪ آیا این سیاست‌ها می‌خواهند تأثیر فوری داشته باشند یا منافع میان‌مدت تا بلندمدت ایجاد کنند؟

همانطور که اشاره شد، دولت‌ها ممکن است تصور کنند که در نتیجه سیاست‌های توان داخلی، منافع اقتصادی از جنس

زمان، صرفاً هزینه‌های قابل توجه اقتصادی ایجاد کرده‌اند. در دهه ۱۹۸۰ اغلب دولت‌هایی که سیاست‌های توسعه مولد را اتخاذ کرده بودند مسیر حرکت خود را عکس کردند. این تغییر با فشار برای آزادسازی تجارت و ایجاد سازمان تجارت جهانی و همچنین نیاز به اجرای اصلاحات بازار در کشورهای در حال توسعه که با بحران بدهی روبرو بودند، تقویت شد. اولویت‌های جدید عبارت بودند از: ایجاد امنیت در حوزه حقوق مالکیت، تضمین انضباط مالی و نظام مالیاتی مستقل از بخش‌ها، تقویت سیاست‌های هزینه‌کرد، آزادسازی اقتصادی، ارائه نرخ‌های برابری ارز یکنواخت و رقابتی، آزادسازی تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی، خصوصی‌سازی و مقررات زدایی. این مجموعه سیاست‌ها که به‌عنوان «اجماع واشنگتن» معروف شد، شکست بازار و اثرات ناشی از رقابت ناعادلانه شرکت‌های خارجی را انکار نمی‌کرد، اما ریسک‌های ناشی از «شکست دولت» در تلاش برای تصحیح شکست بازار را به قدری بالا در نظر می‌گرفت که پرهیز از مداخله را پیشنهاد می‌کرد؛ در نتیجه بسیاری از کشورها شروع به کنار گذاشتن سیاست‌های توسعه مولد کردند.

با گذشت زمان، نتایج ناامیدکننده در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و بحران مالی آسیا از اواخر دهه ۱۹۹۰ باعث بحران در اعتماد به اجماع واشنگتن شد که به توجه مجدد به مداخلات سیاستی هدفمند انجامید. مثلاً مداخلات سیاستی هدف‌دار دولت چین به پرورش توانمندی‌های داخلی در بخش لوازم مصرفی الکترونیک و دیگر حوزه‌های فناوری‌های پیشرفته که احتمال دارد در غیاب دولت توسعه نیابند، یاری رسانده است؛ بدین منظور سرمایه‌گذاران خارجی برای انتقال فناوری و استفاده از مواد اولیه داخلی ملزم به سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های داخلی شدند [۱۲].

همان‌گونه که اشاره شد، بسیاری از سیاست‌های توسعه مولد سنگین و پیچیده حاکم در کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۸۰ برچیده شدند، اما برخی از آنها نیز برجا ماندند و سیاست‌هایی جدید نیز طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تدوین شدند [۴]. سیاست‌های جایگزینی واردات عمدتاً از میان رفته‌اند، اما بسیاری از کشورها هنوز هم برای صادرات و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مشوق‌های مالی ارائه می‌کنند؛ برای بخش‌های خاص (مانند هتل‌ها و جنگل‌داری)

منابع مرتبط با حذف گزینه‌های کسب‌وکارند که ممکن است به دلیل اختلال اقتصادی و هزینه‌های اجرای برنامه ایجاد شوند. منافع نیز شامل مزایای اجتماعی مانند اشتغال‌زایی، تصویر خارجی مثبت و پایه مالیاتی قوی‌تر با توسعه بخش تأمین بومی هستند. تخمین هزینه‌ها و منافع بالقوه یک برنامه تشویقی جزو اولین مراحل طراحی کارآمد و اثربخش آن است. به نظر می‌رسد که مشوق‌ها بهترین کارایی را برای نوعی ویژه از سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق خاص و برای بخش‌های ویژه، مانند سرمایه‌گذاری‌های صادرات محور، دارند و اثربخشی آنها در شرایط سرمایه‌گذاری ضعیف‌تر (ناکارآمدتر) از شرایط بهتر و قوی‌تر کم‌تر است [۱۴و۱۳].

علاوه بر این، نظریه‌های اقتصادی نشان می‌دهند که انگیزه یک شرکت برای رعایت مقررات، مقایسه هزینه سازگار بودن و سازگار نبودن با قوانین است. انطباق با قوانین، هزینه اجرای مقررات را در بر دارد، درحالی‌که هزینه‌های عدم انطباق، شامل جریمه‌ای است که از طرف دولت میزبان تحمیل می‌شود. ملاحظات دیگر مانند فشار بازار، اندازه شرکت و مقداری از هزینه‌های انطباق که می‌توانند به مشتریان منتقل شوند نیز بر رفتار یک بنگاه تأثیر می‌گذارند. زمانی که کشوری تصمیم می‌گیرد الزامات عمومی یا اهداف اجباری جزئی توان داخلی را اعمال کند یا به سادگی شرکت‌ها را تشویق کند که مقدار توان داخلی را ارتقاء دهند، اگر شرکت‌ها تصور کنند که مشوق‌ها، یارانه‌ها یا امتیازات ویژه تعهدی وجود ندارند یا جریمه‌ای شامل عدم اجرای قوانین نخواهد شد، اجرای این سیاست‌ها بی‌فایده خواهند بود.

#### ۴-۳ سنجه‌های ارزیابی

سنجه‌ها، شاخص‌ها و فرمول‌های ارزیابی، بخش محوری راهبردها و قوانین دولت‌ها در زمینه توسعه توان داخلی هستند. اهمیت انتخاب سنجه ارزیابی توان داخلی بسیار زیاد است و این سنجه‌ها اغلب رفتار قانون‌گذار و شرکت‌ها را سمت‌وسو می‌دهند.

برای نشان دادن این نکته، به طور مثال، اگر قانون‌گذار از یک شرکت خدماتی در حوزه میدان‌های نفتی بخواهد که برای قرار گرفتن در فهرست پیمان‌کاران به ۳۵ درصد استفاده از توان داخلی برسد، بسیار اهمیت دارد که آیا این ۳۵ درصد بر اساس سرشماری تعداد کارکنان داخلی محاسبه شود و یا بر

ارزش افزوده و اشتغال می‌توانند افزایش یابند. اما در عمل، روشن نیست که آیا چنین سیاست‌هایی اصولاً منافع اقتصادی خالصی در پی خواهند داشت؟ پرسش اساسی این است که آیا نیازی به دخالت دولت وجود دارد و اگر چنین است به چه نوع مداخله‌ای نیاز است؟ این پرسش از چارچوب سیاست‌های توان داخلی فراتر می‌رود و بخشی از بحثی گسترده‌تر درباره نقش دولت در سیاست‌های توسعه مولد است که باید به نحوی طراحی شوند که:

۱) با دیگر سیاست‌های توسعه‌ای هم‌خوان باشند؛

۲) نواقص بازار را لحاظ کنند؛

۳) رقابت و شکل‌گیری اقتصاد کارآمد ملی را ارتقاء دهند؛

۴) باعث سرریز فناوری و دانش شوند؛

۵) از توسعه مهارت‌های بومی حمایت کنند؛

۶) هزینه‌های رعایت قوانین و مدیریت را کاهش دهند؛

۷) اقتصاد مقیاس و توان داخلی را توسعه دهند [۱].

#### ۴-۲ مشوق‌ها و تنبیه‌ها

برخی دولت‌ها به دنبال ایجاد مشوق‌هایی برای هدایت رفتار شرکت‌ها در جهت اهداف توان داخلی بوده‌اند. در این میان مجموعه‌ای از مشوق‌های مالی، از جمله فراهم کردن امکان استرداد سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در آموزش اتباع از محل هزینه‌های سرمایه‌ای و عملیاتی، خودنمایی می‌کنند.

انواع دیگر مشوق‌ها اعطاء معافیت تعرفه‌ای به تجهیزات استفاده‌شده درازای ایفای نقش در پیاده کردن سیاست‌های توان داخلی است. علاوه بر این، برخی از کشورها، مانند عمان، آنگولا، قزاقستان، اندونزی و عربستان سعودی تحقق سهم اشتغال تعیین‌شده برای شهروندان را به امکان کسب ویزا برای کارکنان خارجی شرکت‌های عملیاتی پیوند می‌زنند. این رویه باعث تشویق استفاده از توان داخلی در شرکت‌هایی می‌شود که برای کار با بهره‌وری بالا به کارمندان بسیار ماهر خارجی در پست‌های مهم نیاز دارند. برخی از کشورها، از جمله برزیل، قزاقستان و اندونزی، اقدامات تنبیهی را برای رعایت سیاست‌های توان داخلی وضع کرده‌اند. گستره این تنبیهات از جرائم مالی تا محرومیت از مناقصه‌ها و حتی پس گرفتن مجوزها و امتیازات اعطاء شده است [۱].

تمام برنامه‌های تشویقی سیاست‌های توان داخلی، قابلیت تحمیل هزینه و ایجاد منفعت را دارند. هزینه‌ها شامل اتلاف

شکل ۱ سنجه‌های ارزیابی توان داخلی و توسعه توان داخلی را به صورت خلاصه نشان داده است [۱].

### ۵- مباحثی در دفاع از سیاست‌های توان داخلی

همانطور که قبلاً نیز گفته شد، دولت به دلایلی آشکار ممکن است مایل به ارتقاء توان داخلی باشند. این بخش خلاصه‌ای از دلایل استفاده از این سیاست‌ها را ارائه می‌دهد. این دلایل به سه گروه کلی تقسیم‌بندی می‌شوند:

#### ۱-۵ افزایش ارزش افزوده

دولت ممکن است در اعمال سیاست‌های توان داخلی، منفعت اقتصادی را مدنظر قرار دهد. مباحث زیر را می‌توان در حمایت از این ادعا مطرح کرد:

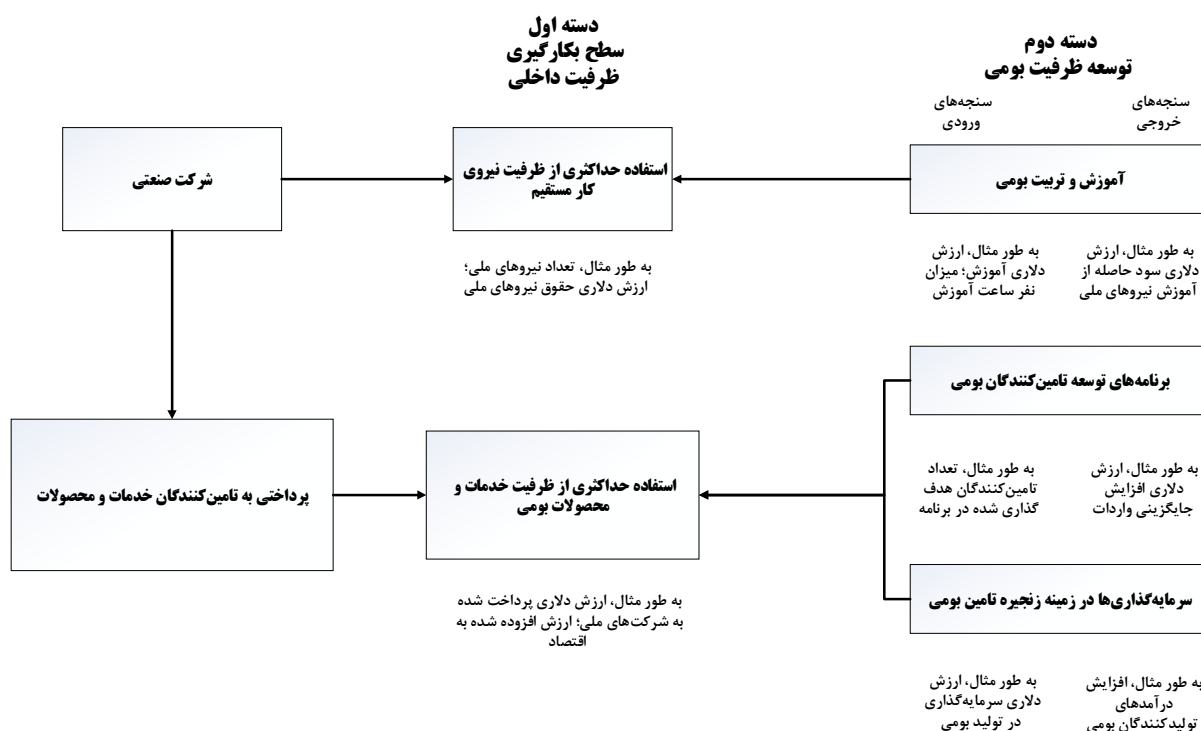
◀ تنوع‌بخشی: این موضوع حول بحثی به نام نفرین منابع شکل گرفته، بدین معنا که در اقتصادهای دارای نقص یا شکست بازار، نوسانات قیمت کالاها می‌توانند به شکل‌گیری تخصص‌های ناکارآمد در حوزه کالاهای غیرقابل تجارت منجر شوند. در چنین مواقعی، اعمال یک سیاست تنوع‌بخشی صریح و روشن می‌تواند مفید باشد؛ اما پرسش مهم این است که آیا سیاست‌های توان داخلی واقعاً ابزاری صحیح برای مقابله با این مشکل هستند؟

اساس سهم حقوق ناخالص پرداخت شده به نیروهای داخلی. در حالت اول ممکن است تأمین‌کننده خدمات بتواند این الزام را به سادگی و با اطمینان از اینکه تعداد کافی از نیروهای نیمه ماهر و اجرایی داخلی وجود دارند برآورده کند و این در حالی است که در حالت دوم یک شرکت باید برنامه‌ای جامع را برای جانشین‌پروری در نیروی کار توسعه دهد تا اطمینان یابد نیروهای بومی، با آموزش و ارتقاء مهارت، سمت‌های مدیریتی و مهارتی سطح بالاتر را بر عهده خواهند گرفت و در نتیجه سهم بومی‌گزینی آنها افزایش می‌یابد.

سنجه‌های به کار رفته در دو دسته، مقولات زیر را ارزیابی می‌کنند:

▲ توان شهروندان یا تأمین‌کنندگان داخلی برای ایفای نقش به‌عنوان کارگر و تولیدکننده خدمات و محصولات در شرکت‌های نفت و گاز؛ برای مثال تعداد کارکنان داخلی در یک شرکت و یا مقدار پرداخت طی قرارداد به تأمین‌کنندگان داخلی؛

▲ تلاش یک شرکت، دولت یا تأمین‌کننده برای ارتقاء سهم داخلی خود در گذر زمان؛ مثلاً با ایجاد مهارت در کارکنان داخلی به کمک آموزش یا سرمایه‌گذاری برای ارتقاء توانمندی‌ها و شایستگی‌های زنجیره تأمین داخلی.



شکل ۱) انواع سنجه‌های ارزیابی استفاده از توان داخلی و ارتقاء آن [۱]

احتمال زیاد مقامات دولتی استخدام شده در دستگاه وزارتی و یا حتی شرکت ملی نفت نیز، با توجه به حقوق و مزایای معمولاً بالاتر بخش خصوصی، به این بخش بروند.

اثرات جانبی مولد: سیاست‌گذاران و دانشگاهیان اغلب درباره اینکه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند منشائی بالارزش برای اثرات جانبی مولد در کشورهای در حال توسعه باشد بحث می‌کنند. مهم‌ترین سازوکارهای ایجاد این اثرات جانبی مولد سرریزهای دانشی و ارتباطات شرکت‌های چندملیتی با شرکت‌های بومی کشور میزبان هستند. هنگامی که شرکت‌های بومی شروع به تعامل با شرکت‌های چندملیتی می‌کنند، بهره‌وری آنها از راه انتقال فناوری از شرکت‌های چندملیتی و تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری در ارتقاء این فناوری‌ها بهبود می‌یابد.

### ۳-۵ حمایت از اشتغال و دیگر اهداف اجتماعی

در پایان، چند بحث اجتماعی نیز درباره چگونگی اجرای سیاست‌های توان داخلی وجود دارند که می‌توان آنها را به دو گروه کلی ذیل دسته‌بندی کرد:

■ حمایت از اشتغال در سطح ملی: سیاست‌های توان داخلی به شکلی هدفمند به دنبال افزایش اشتغال بومی و پاسخ‌گویی به فشارهای اجتماعی هستند که افزایش مشارکت کارکنان بومی را به‌عنوان یکی از شروط اعطاء مجوزهای بهره‌برداری طلب می‌کنند.

■ جبران اثرات اجتماعی-اقتصادی فعالیت‌های بخش صنعتی بر جوامع منطقه‌ای و گروه‌های آسیب‌پذیر: عموماً پذیرفته شده که خسارات وارده به زندگی گروه‌های ساکن در مجاورت پروژه‌های زیربنایی باید جبران شوند. استانداردهای بین‌المللی مرتبط با اثرات اجتماعی و زیست‌محیطی قواعدی را برای جبران سلب توان کسب درآمد افراد در نظر گرفته‌اند. در عمل، این جبران می‌تواند الزام حامیان پروژه‌ها به استفاده از تأمین‌کنندگانی باشد که کارگران یا مواد اولیه جوامع محلی را به کار می‌گیرند یا به معنی الزام پیمانکاران به در نظر گرفتن حداقلی برای استخدام افرادی باشد که در نتیجه چنین پروژه‌هایی مجبور به جابجایی شده‌اند یا آسیب دیده‌اند [۱].

### ۶- مباحثی علیه سیاست‌های توان داخلی

برخی مطالعات به اهمیت برخی از خطرهای مداخله سیاستی

خلق (محصول جدید): روند خلق محصولات جدید شامل اثرات جانبی است. هنگامی که یک کارآفرین «خلق می‌کند» و می‌تواند در یک حوزه خاص محصولی جدید را تولید و صادر کند، که قبلاً در آن حوزه تولید نمی‌شده است، به‌سرعت از او تقلید می‌شود. در نتیجه، ریسک‌های فرآیند خلق محصولات جدید، از جمله آزمون و خطا، کاملاً جبران نمی‌شوند. این بدان معنا است که در نقطه تعادل بازار، خلق محصول جدید کمتری نسبت به آنچه از نظر اجتماعی مطلوب است رخ می‌دهد که خود دلیلی است برای دفاع از سیاست‌هایی که از توسعه محصولات جدید حمایت می‌کنند.

### ۲-۵ جبران شکست بازار

معمولاً به دلایل زیر از جبران شکست بازار برای توجیه استفاده از سیاست‌های توان داخلی استفاده می‌شود:

■ یادگیری: اگر کشوری در بخشی مانند بخش نفت و گاز «تازه‌کار» باشد، با فقدان نیروی کار متخصص لازم در این بخش مواجه می‌شود. برای غلبه بر این کمبود، شرکت‌های نفت ممکن است کارکنان خارجی دارای مهارت‌ها و دانش لازم را به‌کارگیرند اما این کار می‌تواند به شرایطی منجر شود که در آنها کارگران بومی استخدام نمی‌شوند چون تخصص ندارند و نمی‌توانند تخصص به دست بیاورند چون شغلی به دست نمی‌آورند. در چنین شرایطی، دخالت دولت با هدف حمایت از توسعه مهارت‌های خاص و ظرفیت نیروی کار بومی می‌تواند توجیه‌پذیر باشد. این استدلال را می‌توان در حمایت از توسعه بخش مولد بومی نیز مطرح کرد. کشوری با صنعت بالغ و رقابتی کشتی‌سازی را تصور کنید که مقادیر زیادی نفت و یا گاز کشف می‌کند. ممکن است بخش نفت، صنعت کشتی‌سازی بومی را به دلیل نداشتن تجربه تخصصی و دانش لازم برای خدمت‌رسانی به خود کنار گذارد. در این حالت، می‌توان توسعه سیاست‌های دولتی برای تقویت و توسعه ظرفیت‌های بخش کشتی‌سازی بومی را توجیه کرد. در نهایت، جابجایی نیروی کار در بخش نفت و گاز می‌تواند اثرات جانبی یادگیرانه ایجاد کند. اگر امکان جابجایی نیروی کار، برای مثال خروج کارکنان برای کار در شرکت‌های دیگر، بالا باشد، شرکت‌ها ممکن است آموزشی کم‌تر از حالت بهینه مورد انتظار بر اساس تعهدات اجتماعی خود ارائه دهند. در این حالت امکان ایجاد اثر جانبی مثبت نیز وجود دارد: به



منطقه‌ای، تبادلات تجاری ملت‌ها را تنظیم می‌کنند. سازمان تجارت جهانی بر مقدار رعایت این قوانین نظارت می‌کند. مجموعه موافقت‌نامه‌های منعقد شده بین اعضاء سازمان تجارت جهانی که بیشترین ارتباط را با سیاست‌های توان داخلی دارند عبارتند از موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت<sup>۱</sup>، موافقت‌نامه ضوابط تجاری سرمایه‌گذاری<sup>۲</sup>، موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات<sup>۳</sup> و موافقت‌نامه تدارکات دولتی<sup>۴</sup>. شاید این نوع موافقت‌نامه‌های تجارت بین‌الملل، گستره سیاست‌های توان داخلی و بکارگیری ابزارهای سیاستی خاص را محدود کرده باشند اما همچنان امکان مداخله دولت‌ها در این حوزه وجود دارد. حجم این مداخلات به موافقت‌نامه‌هایی بستگی دارد که یک کشور پذیرفته و استثناءهایی که در فرآیند مذاکرات، موفق به ایجاد آنها شده است [۱].

#### ۶-۴ چارچوب نهادی

همانطور که پیش‌تر گفته شد احتمال اینکه سیاست‌های توسعه مولد طعمه لابی‌گری شوند بالاست به ویژه اگر این سیاست‌ها از جنس مداخله در بازار باشند. بخش‌های ذینفع انگیزه‌ای برای مولدتر شدن ندارند و برای حفظ دائمی مزایای خود با دولت لابی می‌کنند. همچنین، اکثر سیاست‌های توان داخلی، هزینه‌های مالی شفافی ندارند (بسیاری وقت‌ها دولت‌ها از درآمد چشم‌پوشی می‌کنند اما هزینه آشکاری صرف نمی‌کنند)، لذا این هزینه‌ها به آسانی پنهان می‌مانند.

لذا برای افزایش رفاه از راه سیاست‌های توان داخلی، این سیاست‌ها باید در فضایی نهادی رخ دهند که در آن:

- ♦ دولت‌ها کالاهای عمومی لازم برای بخش‌ها (برای مثال مقررات و زیربناها) را نیز عرضه می‌کنند؛
- ♦ شاخص‌های عملکرد روشن (برای مثال سطح صادرات) برای سنجش رقابت‌پذیری بخش‌های ذینفع به کار می‌روند؛
- ♦ قوانین به شکل شفاف و مشخص، که زمان‌دار و موقت باشند تدوین شده‌اند. [۱]

#### ۷- بررسی قوانین حمایت از توان داخلی در ایران

تاکنون انواع مختلفی از سیاست‌های فناوری و نوآوری، مبتنی

در بخش مولد می‌پردازند. این خطرها به چهار دسته تقسیم می‌شوند:

#### ۶-۱ عدم توازن اهداف سیاستی با ابزارها

چالش اساسی در استفاده از سیاست‌های توان داخلی به عدم توازن اهداف سیاستی با ابزارها بازمی‌گردد. برای مثال، اگر نیروی کار به شکلی مناسب برای نیازهای بخش نفت آموزش ندیده باشد، ابتدا سیاست‌گذار باید دریابد که آیا لازم نیست با توجه به نیازها تغییرات ساختاری در نظام آموزشی کشور ایجاد شوند؟ اگر آموزش بتواند کمبودها را جبران کند، تعیین حداقلی برای استخدام کارکنان بومی در شرکت‌های نفتی راهکار بهینه نیست [۱۵].

می‌توان بحثی مشابه درباره شکست بازار را نیز مطرح کرد. قدرت زیاد شرکت‌های چندملیتی را در نظر بگیرید. تعیین اهداف حداقلی درباره توان داخلی موجب حصول نتایج بهینه نمی‌شود زیرا مشکل ممکن است نبود قواعد رقابتی و یا نظارت کافی در بازار باشد. لذا قوانینی که تلاش دارند از دسترسی کامل و منصفانه و دسترسی به فرصت‌های خرید برای تأمین‌کننده‌های داخلی اطمینان دهند ممکن است به نتایجی منجر شوند که به راه‌حل بهینه نزدیک‌تر باشند.

#### ۶-۲ تخصیص نادرست منابع

دومین مخالفت با هر نوع اقدام سیاستی صنعتی بر این اساس است که آیا موجب افزایش سطح رفاه می‌شود یا خیر؟ بسیاری از مطالعات از سیاست‌های صنعتی حمایت می‌کنند اما در نهایت بخش حمایت‌شده باید بتواند در شرایط رقابت بین‌المللی، بدون حمایت به بقای خود ادامه دهد. شرط دیگر این است که ارزش منافع آتی ناشی از یک سیاست باید بتواند هزینه‌های حمایتی فعلی را جبران کند. سیاست‌های توان داخلی، برای قابل اجرا بودن در حوزه مورد نظر، باید از هر دو شرط فوق سربلند بیرون بیایند. البته برخی معتقدند که حتی در غیاب یک مزیت رقابتی پنهان در یک بخش، اگر منافع اثرات جانبی گسترده و اقتصادی ایجاد شده به کمک سیاست مورد نظر، زیان فاصله گرفتن از مزایای رقابتی را جبران کند کاربرد سیاست‌های توسعه مولد موجه است [۱۶].

#### ۶-۳ مقررات بین‌المللی

مسئله مهم در زمینه سیاست‌های توان داخلی مقدار سازگاری آنها با مقررات بین‌المللی است. موافقت‌نامه‌های چندجانبه و

1- The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

2- The agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs)

3- The General Agreement on Trade in Services (GATS)

4- The agreement on Government Procurement (GPA)

جایگزین قانون سال ۱۳۷۵ شد. کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی مجلس در سال ۱۳۹۶، گزارشی را تحت عنوان «گزارش نظارتی در خصوص بخش تولید با رویکرد اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور» تهیه و در آن، نسبت به آسیب‌شناسی قانون مصوب سال ۱۳۹۱ اقدام نمود. بر اساس این گزارش و با توجه به نقاط ضعف شناسایی شده مجدداً قانونی با عنوان طرح حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی در سال ۱۳۹۸ در ۲۴ ماده مورد تصویب قرار گرفت که سومین قانون مهم در زمینه سیاست‌های توان داخلی در کشور است.

#### ۷-۱ اهداف سیاستی

در هر سه قانون، هدف قوانین دو مورد زیر عنوان شده است:  $\oplus$  حداکثر استفاده از توان پژوهشی، طراحی، فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی، خدماتی و اجرائی کشور  $\oplus$  تقویت توان فنی و اجرایی کشور در اجرای کارهای بزرگ و استفاده حداکثر از توان داخلی

#### ۷-۲ عناصر اصلی سیاستی

✓ ارجاع کارهای خدمات مهندسی مشاور و پیمانکاری ساختمانی، تأسیساتی، تجهیزاتی و خدماتی صرفاً به مؤسسات و شرکت‌های داخلی مجاز است 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 ارزشی کار طرف ایرانی پنجاه و یک درصد (۵۱٪) تعیین شده است (قانون سال ۱۳۷۵).

✓ دستگاه‌های مشمول این قانون، موظفند در اجرای کلیه طرح‌ها و پروژه‌های خدماتی، ساخت، نصب و تأمین کالاها، تجهیزات، لوازم و فرآورده به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که حداقل پنجاه و یک درصد (۵۱٪) هزینه هر طرح و پروژه آنها به صورت کار در داخل کشور باشد (قانون سال ۱۳۹۱).

✓ ارجاع کار توسط دستگاه‌های مشمول این قانون صرفاً به مؤسسات و شرکت‌های ایرانی ثبت‌شده در فهرست توانمندی‌های مندرج در سامانه ایجادشده ذیل این قانون، مجاز است. در غیر این صورت و نیاز به استفاده از مشارکت ایرانی - خارجی (با سهم شرکت ایرانی حداقل ۵۱ درصد) ارجاع کار با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرائی و تصویب

بر تقاضای دولت و بخش عمومی در ایران به کار گرفته شده است. شرط خرید از داخل اقلام فنی و تجهیزات پروژه‌های دولت و بخش عمومی در قالب "قانون‌های حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور" مصوب سال ۱۳۷۵، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۸ و نیز شروط برخورداری از دانش فنی و ترجیح تولیدکنندگان داخلی و دانش‌بنیان در "قانون مناقصات" مصوب ۱۳۸۳ و اصلاحات پس از آن، نمونه‌هایی از سیاست نوآوری مبتنی بر تأمین دولت است. علاوه بر سیاست‌های عمومی (که به صورت افقی کلیه بخش‌ها را شامل می‌شود) توسعه فناوری و نوآوری مبتنی بر خریدهای دولتی در حوزه‌های بخشی (که به صورت عمودی بخش خاصی را هدف می‌گیرد) نیز به لحاظ سیاستی در ایران تجربه شده است. به عنوان نمونه، سیاست ده قلم کالای پرکاربرد که توسط وزارت نفت در سال ۹۳ اجرا شد نمونه‌ای از سیاست خرید راهبردی مشروط به ارتقاء نوآوری بوده و یا طرح‌های کلان فناوری راهبردی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، نمونه‌ای از خریدهای پیشاتجاری یا خرید همکارانه نوآوری‌های مشترک با بخش خصوصی است [۱۷]. در این بخش با توجه به اهمیت و ارتباط مستقیم "قانون‌های حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور" به بررسی و تحلیل سه نسخه این سه قانون پرداخته می‌شود.

همانطور که عنوان شد بر اساس مؤلفه‌های اصلی یک سیاست مناسب توان داخلی می‌توان به ارزیابی اولیه این سیاست‌ها در مناطق مختلف دست یافت. بر همین اساس در ادامه خلاصه‌ای از اهداف سیاستی، ابزارهای سیاستی و برنامه‌های پیش‌ارائه و در ادامه ارزیابی هرچند کلی از این سیاست‌ها که در قوانین جاری گشته‌اند ارائه خواهد شد. لازم به ذکر است که از سال ۱۳۷۵ با تصویب قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات در ۸ ماده، عملاً این مباحث در ایران به صورت جدی مطرح گردید. اما با توجه به تجربیات اجرای آن در قالب سیاست‌ها، در سال ۱۳۹۱ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات در ۲۳ ماده مجدداً مورد تصویب قرار گرفت و

✍️ افتتاح حساب ارزی و نیز صدور اجازه استفاده مستقیم از ارزی برای شرکت‌های داخلی

☞ وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است که:

✍️ پوشش بیمه قراردادهای موضوع این قانون بخصوص در مورد تضمین پرداخت و ضمانت‌نامه‌ها

✍️ خروج ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز فعالیت در خارج از کشور مجاز باشد.

✍️ تسهیلات لازم برای خروج مصالح، لوازم و کالاهای مصرفی مورد نیاز اجرای قراردادهای خارج از کشور ایجاد شود.

☞ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات (۱۳۹۱)

☞ وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری سازمان‌ها، انجمن‌ها، اتحادیه‌های (سندیکاها) تولیدی و خدماتی مرتبط، هر شش ماه یک‌بار فهرست کالاهای، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌های ساخت داخل و ظرفیت تولیدی آنها را استخراج و در دسترس قرار دهد.

☞ دولت مکلف است به منظور تسریع در پرداخت مطالبات پیمانکاران طرح‌های صنعتی و معدنی در چارچوب بودجه سنواتی اوراق مشارکت منتشر نماید.

☞ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است واریز و برداشت از حساب‌های ارزی را به نحوی تسهیل نماید.

☞ دولت مجاز است ترتیبی اتخاذ نماید تا شرکت‌های صنعتی و معدنی با صدور اوراق مشارکت شرکتی رتبه‌بندی شده در چارچوب قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید بخشی از نیازهای مالی خود را تأمین کنند.

☞ دولت باید نسبت به طراحی و استقرار نظام بیمه حمایتی مصرف‌کنندگان تولیدات و خدمات داخلی اقدام کند.

☞ لیست اولویت‌ها هر ساله به منظور سرمایه‌گذاری در صنایع اولویت‌دار و یا حل مشکل واحدهای صنعتی، معدنی موجود در قالب یارانه سود تسهیلات یا کمک‌های فنی - اعتباری در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی شود.

☞ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (۱۳۹۸)

☞ وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است درگاه متمرکز دسترسی به سامانه‌های دستگاه‌های مرکزی و نیز

هیأت نظارت این قانون، مجاز خواهد بود (قانون سال ۱۳۹۸).

✓ مصادیق کالاهای ایرانی مشمول این ماده بر اساس معیارهای متناسب با شرایط اقتصادی و تجاری کشور از قبیل ارزش‌آفرینی، سهم ساخت داخل، حق‌الامتیاز، اشتغال‌زایی، انتقال دانش فنی، زنجیره ارزش، مزیت‌های نسبی و غیره ظرف مدت دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط کارگروهی با مسئولیت وزارت صنعت، معدن و تجارت و با عضویت نمایندگان وزارت‌های امور اقتصادی و دارایی؛ جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان برنامه و بودجه کشور و اتاق‌های مرتبط تعیین خواهد شد (قانون سال ۱۳۹۸).

**تحلیل:** همان‌گونه که مشخص است در هر سه این قوانین اولویت با شرکت‌های داخلی و سپس شرکت‌های داخلی-خارجی است و در صورتی که این دو نوع شرکت توان نداشته باشند با صلاح‌دید مراجع ذیصلاح کار به شرکت‌های خارجی ارجاع خواهد شد. در هر سه مورد تنها سهم شرکت بر مبنای ۵۱٪ داخلی تعیین، اما مشخص نشده که این درصد شامل چه فعالیت‌هایی می‌شود. در مورد نیروی انسانی نیز موردی به عنوان شاخص مشخص نشده است.

### ۳-۷ ابزارهای سیاستی

☞ قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات (۱۳۷۵)

☞ کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند حداقل شش ماه قبل از برگزاری مناقصه، لیست انواع فناوری‌ها، تجهیزات و مواد اولیه مورد نیاز خود را در اختیار سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران قرار دهند. این سازمان موظف است در کمتر از یک ماه لیست فوق را منتشر و به اطلاع کلیه محققین و مبتکرین کشور برساند.

☞ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است نسبت به موارد زیر اقدام نماید:

✍️ گشایش اعتبار و یا صدور مجوز گشایش اعتبار توسط بانک‌ها

✍️ صدور ضمانت‌نامه‌های مورد نیاز شرکت‌ها و مؤسسات برای مناقصه‌ها و قراردادهای موضوع این قانون

سال ۹۸ با دو قانون قبلی بحث پیوست فناوری و مباحث مرتبط با توسعه علم و فناوری است که در دو قانون قبلی به آن اشاره‌ای نشده است. دومین تفاوت متمایز این قانون با قوانین سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۹۱ سامانه یکپارچه است که به نظر می‌رسد در صورت اجرای مناسب شفافیت و یکپارچگی را به همراه خواهد داشت و در اجرای مؤثرتر این قانون تأثیر خواهد گذاشت.

#### ۴-۷ مشوق‌ها

کارگران ایرانی اعزامی موضوع قراردادهای صدور خدمات فنی از پرداخت هرگونه عوارض و مالیات معاف بوده‌اند (قانون سال ۱۳۷۵ و ۱۳۹۱).

افزایش سرمایه بنگاه‌های اقتصادی ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های آنها، به مدت پنج سال از شمول مالیات معاف بوده است (قانون سال ۱۳۹۱).

دولت موظف است مشوق‌های صادراتی کالا و خدمات را به نحوی طراحی کند که منجر به افزایش تولید صادرات گرا شود. اولویت استفاده از مشوق‌ها با آن دسته از تولیدکنندگانی در سرزمین اصلی یا مناطق آزاد بوده که تولیدات و خدمات آنها از مزیت برخوردار بوده‌اند (قانون سال ۱۳۹۱).

به منظور تقویت تحقیق و توسعه، مشوق‌های بیمه‌ای، مالیاتی و ارتقاء دانشگاهی اعمال می‌شود (قانون سال ۱۳۹۸).

#### ۵-۷ جریمه‌ها

وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است از ثبت سفارش کالاها، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌هایی که احکام قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی را رعایت نکرده‌اند جلوگیری کند (قانون سال ۱۳۹۱).

عدم رعایت عمدی مفاد این قانون جرم محسوب و مرتکب به مجازات مقرر محکوم می‌شود. (قانون سال ۱۳۹۸)

**تحلیل:** همانطور که مشخص است در مورد قوانین سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۹۱ مشوق‌ها فقط مربوط به صدور نیروی کار و خدمات بوده و مشوقی برای ارتقاء توان داخلی در نظر گرفته نشده است. این در حالی است که در قانون جدید هیچ بندی در زمینه صادرات وجود ندارد و مشوق‌ها بیشتر در زمینه‌های تحقیق و توسعه هست که نشان از تغییر رویکرد دارد. در زمینه جریمه‌ها مشهود است که در قانون ۱۳۷۵ هیچ جریمه‌ای وجود ندارد در صورتی که در مورد قانون سال ۱۳۹۱ تنها

فهرست توانمندی‌های تولید و عرضه کالاها، خدمات، پیمانکاری طراحی- ساخت و فناوری‌های داخلی را برای دسترسی کلیه تأمین‌کنندگان، تولیدکنندگان، محققین و مبتکرین کشور ایجاد کند و عمق ساخت داخل محصولات داخلی و نصب برچسب نشان‌دهنده درصد عمق ساخت داخل بر روی محصولات را حداکثر طی دوره دوساله تعیین و در سامانه متمرکز درج کند.

کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند:

پس از تصویب پروژه‌های خود نسبت به انتشار فهرست و مشخصات آنها در سامانه اقدام کنند.

فهرست کالاها و خدمات خارجی مورد نیاز پروژه‌ها و همچنین نیازهای دوران بهره‌برداری پروژه‌های خود را با ذکر مشخصات فنی و استانداردهای مربوطه در سامانه موضوع این ماده اعلام کنند.

پیوست فناوری هر قرارداد، جزء لاینفک قرارداد محسوب می‌شود و این پیوست را در کلیه طرح‌ها و ارجاع کار مبتنی بر سند چشم‌انداز، نقشه جامع علمی کشور، سیاست‌های علم و فناوری و اقتصاد مقاومتی تهیه و همراه با سایر مستندات فنی و اقتصادی طرح برای تصویب به شورای اقتصاد ارائه شود.

کلیه دستگاه‌های اجرایی مرکزی موظفند فهرست کلیه اقلام کالاها، تجهیزات و خدمات (طراحی، تدارک، ساخت، تأمین مالی، مدیریت، فناوری) مورد نیاز و مشخصات فنی و استانداردهای مربوطه (اعم از نیاز طرح‌ها (پروژه‌ها) و بهره‌برداری)، تأمین‌کنندگان و پیمانکاران عمومی داخلی و خارجی از قبل شناسایی شده را، در سامانه‌ای که برای این منظور ایجاد شده ثبت نمایند.

وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ثبت سفارش کالاها، مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی را که باکیفیت مناسب و به میزان کافی تولید شده باشد تا پایان مدت قانون برنامه پنج‌ساله ششم ممنوع نموده و یا از موانع تعرفه‌ای و فنی جهت مدیریت واردات استفاده کند.

**تحلیل:** همان‌گونه که مشخص است این قانون به تدریج کامل‌تر شده و بسیاری از موارد مانند عمق ساخت داخل و وظایف نهادی روشن‌تر شده است؛ اما تفاوت عمده قانون

**تحلیل:** همان‌گونه که مشخص است در مورد نظارت و ارزیابی نیز قانون جدید سخت‌گیرانه‌تر بوده و این در حالی است که در قانون ۱۳۷۵ تنها سازمان برنامه و بودجه وظیفه نظارت و ارزیابی را داشته است در قانون ۱۳۹۱ قوه قضائیه این مسئولیت را بر عهده گرفته است و در قانون جدید علاوه بر این دو نهاد بازرسانی نیز وظیفه نظارت مستمر را بر عهده گرفته دارند. به نظر می‌رسد که در هر سه قانون تنها شاخصی که صریحاً عنوان شده است میزان ۵۱٪ است و در قانون جدید بسیاری از این شاخص‌ها به عهده هیأت‌های نظارت و ارزیابی و نهادهای مسئول سپرده شده است.

## References

## منابع

- [1] Tordo, S., Warner, M., Manzano, O., & Anouti, Y. (2013). Local content policies in the oil and gas sector. The World Bank.
- [2] International Petroleum Industry Environmental Conservation Association. (2016). Local Content; A Guidance Document for the Oil and Gas Industry.
- [3] International Petroleum Industry Environmental Conservation Association. (2011). Local Content Strategy: A Guidance Document for the Oil and Gas Industry. Online at: <http://www.ipieca.org/publication/local-content-strategy-guidance-document-oil-and-gas-industry>.
- [4] Hines, C. (2013). Localization: A global manifesto. Routledge.
- [5] Shuman, M. (2013). Going local: Creating self-reliant communities in a global age. Routledge.
- [6] Pegram, J., Falcone, G., & Kolios, A. (2018). A review of job role localization in the oil and gas industry. *Energies*, 11(10), 2779.
- [7] Kalyuzhnova, Y., Nygaard, C. A., Omarov, Y., & Saparbayev, A. (2016). Local content policies in resource-rich countries. Palgrave Macmillan UK.
- [8] Advisors, W. T. I. (2013, June). Local content requirements and the green economy. In Ad Hoc Expert Group Meeting on Domestic Requirements and Support Measures in Green Sectors: Economic and Environmental Effectiveness and Implications for Trade, June (pp. 13-14).
- [9] Melo, A., & Rodríguez-Clare, A. (2006). Productive development policies and supporting institutions in Latin America and the Caribbean. The State of State Reform in Latin America.
- [10] Prebisch, R. (1962). The economic development of Latin America and its principal problems. *Economic Bulletin for Latin America*.
- [11] Nordås, H. K., Vatne, E., & Heum, P. (2003). The upstream petroleum industry and local industrial development: a comparative study. SNF Report 08/03, Institute for Research in Economics and Business Administration, Norway.
- [12] Rodrik, D. (2006). What's so special about China's exports?. *China & World Economy*, 14(5), 1-19.

یک بند به صورت کلی به این مورد اختصاص یافته و در قانون ۱۳۹۸ این جریمه‌ها سنگین‌تر شده و جزئیات آن به صورت کامل اعمال شده است.

## ۶-۷ سنجش و پایش

☞ سازمان برنامه و بودجه موظف به نظارت کلی بر این امر بوده است (قانون سال ۱۳۷۵).

☞ قوه قضائیه در حدود اختیارات خود مکلف است شعبه یا شعباتی از دادگاه‌های عمومی را برای رسیدگی و صدور حکم تخلفات ناشی از عدم اجرای قانون حداکثر استفاده از تولیدی و خدماتی توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی اختصاص دهد (قانون‌های سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۸).

☞ هیأت نظارت این قانون با استفاده از امکانات و نیروهای موجود دستگاه‌های اجرایی تشکیل می‌شود

☞ به منظور نظارت مستمر مجلس شورای اسلامی، موارد تخلف احراز شده توسط این هیأت، همراه با کلیه اسناد و مدارک به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود.

✍ وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با پیشنهاد هیأت به میزان افزایش عمق ساخت داخل، اشتغال ایجاد شده و یا افزایش صادرات کالاها و خدمات تولیدی در مشارکت ایرانی- خارجی توسط دستگاه‌های مشمول این قانون، مشوق‌های مرتبط را جهت تصویب به هیأت‌وزیران ارائه کند. ☞ به منظور اجرای این قانون در شرکت‌های دولتی مشمول این قانون مقرر می‌شود:

✍ بازررس یا بازرسان شرکت‌های مشمول این قانون مکلفند نحوه اجرای کلیه احکام و مقررات این قانون را بررسی کنند و به مجامع ارائه نمایند.

✍ دستگاه‌ها مکلفند گزارش عملکرد خود را با تأیید بالاترین مقام مسئول دستگاه مرکزی، هر سه ماه به هیأت نظارت این قانون ارائه کنند.

✍ قوه قضائیه در حدود اختیارات خود مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از ابلاغ این قانون شعبه یا شعبی از دادگاه‌های عمومی را به طور ویژه برای رسیدگی و صدور حکم در خصوص جرائم موضوع این قانون اختصاص دهد.

✍ وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است عملکرد اجرای این قانون را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی گزارش کند.

[16] Alfaro, L., Rodríguez-Clare, A., Hanson, G. H., & Bravo-Ortega, C. (2004). Multinationals and linkages: an empirical investigation [with Comments]. *Economia*, 4(2), 113-169.

[17] Narimani, M., Shalbafi, M., & Farzaneh, S. (2019). Public Procurement as Technology and Innovation Policy Tool: A Case Study of Iran-Lab-Expo. *Journal of Science and Technology Policy*, 10(4), 17-33. {In Persian}.

[13] Morisset, J., & Pirnia, N. (1999). How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review. The World Bank.

[14] James, S. (2009). Incentives and investments: Evidence and policy implications. <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/IncentivesandInvestments.pdf>

[15] Weitzman, M. L. (1974). Prices vs. quantities. *The review of economic studies*, 41(4), 477-491.



The Bible of STI Policy  
Volume 11, Number 2, Summer 2019

---

*Journal of*  
**Science & Technology Policy**

---

## Local Content Policies (LCPs)

Behrouz Nouri<sup>1\*</sup>, Mahdi Pakzad<sup>2</sup>

1- Senior Expert for Technology Policy-Making,  
Research Institute of Petroleum Industry (RIPI),  
Tehran, Iran

2- Faculty Member, National Research Institute for  
Science Policy, Tehran, Iran

### Abstract

Local Content policies (LCPs) are generally government interventions whose long-term goal is to increase the share of employment or sales in each of the value chain segments within the host country. In the last few decades, different countries have used different policies for Local Content, some of them are successful and some unsuccessful. Hence, arguments have been put forward in support of and against these policies. Increasing value-added, market failures/externalities, and social objectives are among the reasons behind supporting these policies and misallocation of resources and/or inefficiencies, misalignment between instruments and policy objectives, international regulation, and institutional frameworks are Arguments against the Use of Local Content Policies. In this paper, at first, the concepts and history of Local Content Policies are discussed, and then the components of such policies, such as goals, incentives or penalties, and appropriate indicators for assessing and monitoring these policies, have been described and based on this framework local content laws in Iran for over two decades has been analyzed.

**Keywords:** Local Content, Local Content Policies, Productive Development Policies

---

\* Corresponding author: Noorib@ripi.ir