

گزارش نظارتی

**قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و
حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸) (۱):
آسیب‌شناسی اجرای قانون از دید مجریان و فعالان اقتصادی**



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۸۶
کد موضوعی: ۳۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۶/۳۱

عنوان گزارش:
گزارش نظارتی
قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور
و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸) (۱):
آسیب‌شناسی اجرای قانون از دید مجریان و فعالان اقتصادی

نام دفتر:
مطالعات انرژی، صنعت و معدن (صنعت)

مدیر مطالعه:
سعید شجاعی

تهیه و تدوین کنندگان:
حسین رجب‌پور، سعید شجاعی

ناظر علمی:
حبیب‌الله ظفریان

اظهار نظر کننده:
فرشاد مؤمنی، احمد مرکز مال‌میر

گرافیک و صفحه آرایی:
نفیسه حاجی‌صفری

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی



واژه‌های کلیدی:
۱. ساخت داخل
۲. کالای طرح (پروژه)
۳. قانون حداکثر
۴. کالای ایران



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. اهمیت حمایت از ساخت داخل.....	۹
۳. تحلیلی بر نتایج ارزیابی وضعیت اجرای قانون از نگاه دستگاه‌های مشمول و فعالان بخش تولید صنعتی.....	۱۲
۴. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی.....	۲۲
منابع و مآخذ.....	۲۲

فهرست نمودار

نمودار ۱. اهمیت فصول قانون نسبت به یکدیگر.....	۱۲
نمودار ۲. اهمیت زیربخش‌های حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه‌ای) در ارجاع کار.....	۱۳
نمودار ۳. اهمیت مؤلفه‌های فرایند ارجاع کار.....	۱۴
نمودار ۴. اهمیت مؤلفه‌های تشویقی و بهبود فضای کسب و کار ارجاع کار طرح (پروژه) دستگاه‌ها.....	۱۴
نمودار ۵. درجه اهمیت زیربخش‌های «حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای)».....	۱۵
نمودار ۶. اهمیت ابعاد نظارت بر اجرای قانون.....	۱۶
نمودار ۷. ارزیابی اثربخشی و اهمیت فصول مختلف قانون.....	۱۶
نمودار ۸. اثربخشی و اهمیت زیربخش‌های ارجاع کار طرح (پروژه).....	۱۷
نمودار ۹. ارزیابی عملکرد احکام مربوط به الزام دستگاه‌های مشمول.....	۱۸
نمودار ۱۰. اثربخشی اجرای احکام مربوط به فرایند ارجاع.....	۱۸
نمودار ۱۱. اثربخشی اجرای مشوق‌ها و فضای کسب و کار.....	۱۹
نمودار ۱۲. عملکرد حمایت از محصول داخلی در ارجاع کار غیر طرحی (غیر پروژه‌ای).....	۲۰
نمودار ۱۳. عملکرد اجرای احکام نظارت.....	۲۰
نمودار ۱۴. مقایسه وضعیت اجرای احکام قانون با و بدون ضریب اهمیت.....	۲۱

فهرست جدول

جدول ۱. وضعیت اثربخشی احکام قانون (درصد).....	۲۱
---	----



گزارش نظارتی قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸) (۱): آسیب‌شناسی اجرای قانون از دید مجریان و فعالان اقتصادی

چکیده



تنها ۵ درصد قانون اجرا نشده، بخش خصوصی معتقد است ۲۰ درصد احکام اجرا نشده‌اند. علاوه بر این، با توجه به اینکه همه احکام از وزن و اهمیت مساوی برای فعالان اقتصادی برخوردار نیستند، نتایج اولیه با دادن ضرایب به احکام و سپس ارزیابی مجدد مقایسه شد. این مقایسه نشان می‌دهد در حالی که با اعطای وزن برابر، در حدود نیمی از احکام قانون اثربخش اجرا شده و سهم احکام غیراثربخش کمتر از ۲۰ درصد است، هنگام تجمیع وزنی احکام براساس اهمیت آنها، کمتر از ۲۰ درصد احکام به صورت اثربخش اجرا شده‌اند. در واقع احکامی که برای فعالان اهمیت بیشتری داشته‌اند، کمتر به صورت اثربخش اجرا شده‌اند. بنابراین می‌توان گفت که براساس نتایج ارزیابی، این قانون به خوبی اجرا نشده و به تبع اثربخشی مورد نظر را نیز نداشته و نیاز به جدیت در اجرای مواد و احکام این قانون وجود دارد.

گزارش حاضر آسیب‌شناسی اجرای «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» را با اخذ نظر ذی‌ربطان و مرتبطین با این قانون از طریق توزیع دو پرسش‌نامه بین حدود ۵۰ نفر از فعالان اقتصادی و سازمان‌های مجری انجام داده است. در این گزارش تلاش شده تا کیفیت اجرا و اثربخشی احکام ارزیابی شده و نتیجه کلی با توجه به وزن و اهمیت احکام، تجمیع شده و گلوگاه‌های اجرایی قانون بر این اساس شناسایی شود. نتایج به دست آمده حاکی از تفاوت معنادار ارزیابی فعالان اقتصادی (بخش خصوصی) از اجرای قانون نسبت به دستگاه‌های دولتی است. در حالی که دستگاه‌های مجری معتقدند ۷۰ درصد مواد قانون به صورت اثربخش اجرا شده‌اند، بخش خصوصی از عملکرد ۲۵ درصدی خبر می‌دهد. همچنین در حالی که این دستگاه‌ها معتقدند



■ بیان مسئله

از آنجاکه توسعه صنعتی ابزار دستیابی به اهداف ملی نظیر بهبود رفاه اجتماعی، بهبود اشتغال زایی، افزایش جایگاه و اقتدار ملی در نظام جهانی و ... است، کشورهای مختلف سیاست های مختلفی را جهت تسریع توسعه صنعتی دنبال می کنند. یکی از سیاست های اعمال شده در این زمینه، خط مشی گذاری در جهت تقویت تولید ملی با تقویت ساخت داخل است. در این راستا مقررات گذاری و تصویب قوانینی نظیر «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» از جمله راهکارهای اتخاذ شده در کشور برای تقویت ساخت داخل محسوب می شود. به رغم اهمیت این قانون، آنچه آن را به ابزاری راهگشا برای تقویت تولید داخل تبدیل می کند، اجرایی شدن و اجرای درست این قانون است. در این راستا، گزارش حاضر با گذشت بیش از چهار سال از تصویب قانون تلاش دارد تا با اخذ نظر ذی ربطان و مرتبطین با این قانون (از دید مجریان و ذی نفعان مورد تحلیل و بررسی قرار دهد.

برای سنجش نظر ذی نفعان و مرتبطان، روش پرسش نامه ای مورد استفاده قرار گرفته و طی آن، دو پرسش نامه تهیه شده که در پرسش نامه ارزیابی کیفی که مشتمل بر ۴۱ سؤال تهیه شد، روایی با اخذ نظر خبرگان و پایایی با توزیع نمونه و انجام آزمون تأیید شد. پرسش نامه دوم که براساس مقایسه زوجی تهیه شد، وزن هر یک از فصول و محورها را در مقایسه با سایر فصول و محورها مورد سنجش قرار می داد. برای اخذ نظر جامعه آماری، این دو پرسش نامه بین حدود ۵۰ نفر از ذی نفعان و مرتبطان توزیع شد. پس از دریافت نتایج، داده های پرسش نامه ارزیابی عملکرد در نرم افزار SPSS وارد شده و آمار توصیفی نتایج بر پایه میانگین، میانه و مد پاسخ ها اخذ شد. همچنین در پرسش نامه مقایسه زوجی، از روش تحلیل سلسله مراتب فازی (مقایسه زوجی فازی) استفاده شده و داده ها با این روش مورد تحلیل قرار گرفت؛ نتایج ارزیابی یک بار صرفاً براساس پرسش نامه اول (با وزن برابر احکام) و بار دوم با دخالت دادن نتایج پرسش نامه دوم (با وزن نابرابر و برآمده از درجه اهمیت احکام) با استفاده از تحلیل سلسله مراتبی (AHP) تجمیع و جمع بندی شد.

■ یافته های کلیدی

بررسی های گزارش حاضر نشان می دهد اگر چه این قانون یکی از ابزارهای اعمال سیاست صنعتی است، اما فقدان نگاه استراتژیک و عدم اعمال سیاست های فعال صنعتی در جهت دهی به خریده ها و ارجاع کار بخش عمومی موجب شده است تا اجرا و اثربخشی این قانون با موانع و ابهامات فراوان روبه رو شود.

این نتایج همچنین نشان می دهد نظر فعالان بخش خصوصی در زمینه اجرای قانون با نظر دستگاه های دولتی بسیار متفاوت است به نحوی که کارفرماها معتقدند ۷۰ درصد مواد قانون به صورت اثربخش اجرا شده حال آنکه بخش خصوصی از عملکرد اثربخش ۲۵ درصدی احکام این قانون خبر می دهد. همچنین در حالی که کارفرماها معتقدند تنها ۵ درصد قانون اجرا نشده، بخش خصوصی معتقد است ۲۰ درصد احکام اجرا نشده و عملکردی نداشته است.

علاوه بر این، ارزیابی اجرای قانون (مجموع نظر پیمانکاران و کارفرمایان) با اعطای ضریب اهمیت به مواد و احکام مختلف این قانون نشان می دهد به صورت کلی در حالی که در حالت وزن برابر و یکسان، حدود نیمی از مواد قانون به صورت اثربخش اجرا شده و سهم مواد غیر اثربخش کمتر از ۲۰ درصد است، اما در حالت اعطای ضریب اهمیت و به تبع آن وزن دار کردن احکام، اثربخشی قانون به کمتر از ۲۰ درصد و سهم مواد با اثربخشی ناقص و غیر اثربخش زیاد نیز بیشتر شده است.

■ پیشنهاد های سیاستی

با توجه به نکات بالا پیشنهاد می شود وزارت صمت، براساس نتایج ارزیابی صورت گرفته در گزارش حاضر، نسبت به اجرایی شدن احکام دارای عملکرد اجرایی و اثربخشی ضعیف تمرکز کند. همچنین پیشنهاد می شود مجلس شورای اسلامی با نظارت دقیق بر عملکرد وزارت صمت، شناسایی گلوگاه ها و رفع آنها از وزارت صمت و سایر دستگاه های متولی را مطالبه کند.



۱. مقدمه

«قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» سومین نسخه از قوانین حمایت از ساخت داخل است که مشتمل بر چهار فصل، ۲۴ ماده و ۳۰ تبصره در قالب طرح نمایندگان در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این دومین نسخه اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ پس از قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم ۱۳۹۱/۵/۱ محسوب می‌شود. در هنگام تصویب این قانون تلاش شد تا ضمن حفظ نقاط قوت دو نسخه قبلی، موانعی را که موجب عدم استفاده حداکثری از توان تولیدی و خدماتی داخلی می‌شود نیز رفع شود. اکنون با گذشت بیش از چهار سال از تصویب قانون در این پژوهش سعی شده است نقاط قوت، ضعف و خلأهای موجود در اجرای آن مورد تحلیل قرار گیرد.

در یک دهه گذشته، بر روی نسخه اول قانون (مصوب ۱۳۷۵) و نسخه دوم قانون (مصوب ۱۳۹۱) دو گزارش نظارتی نوشته شده بود که اولین گزارش^۱ آسیب‌شناسی دلایل عدم تحقق نسخه اول قانون را مورد ارزیابی قرار داده و به این نتیجه رسیده بود که عدم پایبندی به مفاد قانون و برداشت‌های ناصحیح از آن مهم‌ترین عامل کیفیت پایین اجرای قانون بوده است. دومین گزارش^۲ نیز عملکرد نسخه دوم قانون و دلایل کیفیت ضعیف اجرای آن را مورد ارزیابی قرار داده بود. البته این گزارش صرفاً جهت اطلاع نمایندگان تهیه شده بود. با توجه به نکات بالا، نسبت به ارزیابی نسخه سوم قانون تاکنون گزارشی از سوی مرکز تهیه نشده و این اولین گزارش نظارتی در این زمینه محسوب می‌شود.

این گزارش به سه بخش تقسیم شده است؛ در بخش اول، اهمیت حمایت از ساخت داخل تشریح شده، بخش دوم به ارزیابی وضعیت اجرای قانون از نظر دستگاه‌های مشمول و فعالان تولید اختصاص یافته و در انتها نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش حاضر ارائه شده است.

۱. خلاصه گزارش «آسیب‌شناسی و بازنگری قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۲» شماره مسلسل ۱-۱۱۰۲۵.

۲. عملکرد قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم، شماره مسلسل ۱۳۹۰۶.

۲. اهمیت حمایت از ساخت داخل



با نگاه به تاریخ اندیشه اقتصادی و نظریه های صنعتی شدن، این نظریات را حول دو محور می توان از یکدیگر متمایز کرد. نظریه هایی که مسیر توسعه و صنعتی شدن را برآمده از آزادی تجارت بین المللی و در کل تعمیق تخصص کشورها در مسیر مزیت نسبی خود می بینند و در مقابل نظریه هایی که توسعه و صنعتی شدن را برآمده از تقویت ساخت داخل و سرمایه گذاری روی کسب مزیت (و نه اتکا به مزیت های موجود) می بینند. به طور کلی دسته اول نظریه ها را می توان نظریه های ارزش^۱ و دسته دوم را می توان نظریه های بنیه تولیدی^۲ نامید.

از منظر تحلیلی، نظریه های ارزش با تأکید بر تقاضا به عنوان عامل و جهت دهنده اصلی تولید، کاهش موانع اتصال بازارها و ترغیب یا حتی مجبور کردن تولید کنندگان به فعالیت در بازار بزرگ تر را عامل اصلی رشد صنعتی عنوان می کنند. در این چارچوب، رفع موانع اتصال بازارهای داخلی با بازارهای بین المللی به معنی ایجاد تقاضای بیشتر برای شرکت هاست، این موضوع مشوق تخصص گرایی و استفاده بهینه از منابع موجود است و در نتیجه قوانین رقابت، شرکت هایی که توان کمتری برای بهینه یابی دارند یا در مقابل رقبا از مزیت های کمتری برخوردارند، از بازار کنار می روند و با تخصصی شدن کشورها در تولید محصولاتی که در آن مزیت دارند، هم مصرف کنندگان از محصولات بهتر در این بازار جمع شده سود می برند، هم تولید کنندگانی که قابلیت های رقابتی و ظرفیت های توسعه ای بیشتری دارند باقی می مانند. در این تحلیل، مسیر توسعه صنعتی یا صنعتی شدن از درون سرمایه گذاری مجدد سودهای شرکت های رقابت پذیر رخ می دهد (اسنودگراس و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۵۷-۶۵۰) (اسنودگراس & همکاران، ۱۳۹۱، ص. ۶۵۰-۶۵۷). برپایه این تحلیل، دستور کارهای سیاستی این دیدگاه عبارتند از رفع موانع تجارت و رقابت داخلی (از جمله مجوزها، انحصارها و قیمت گذاری)، رفع موانع تجارت بین المللی (از جمله سهمیه های وارداتی، نرخ های بالای تعرفه و حتی ممنوعیت های وارداتی) و دست آخر جذب سرمایه گذاری خارجی (برای انطباق توان تولیدی با توان رقابتی). در مقابل، نظریه های بنیه تولیدی بر اهمیت قابلیت بالفعل کردن مزیت های بالقوه به عنوان عامل اصلی توسعه و صنعتی شدن تأکید دارد. در چارچوب نظریه های بنیه تولیدی، توان رقابتی در تولیدات صنعتی نه تابع مزیت منابع بلکه عمدتاً ناشی از تلفیق منابع موجود با سطح فناوری و میزان دانش ذخیره شده در تولیدات است، هر تولید تازه ای در ابتدا با هزینه بالا انجام می شود و به تدریج که یادگیری رخ داد، هزینه های تولید کاهش می یابد. هزینه تولید محصولات صنعتی یک میزان ثابت نیست، به عبارت دیگر توان رقابتی محصولات صنعتی، برآمده از فرایند یادگیری و بهبود است. از دید این نظریه ها، یکپارچه کردن بازار داخلی با بازار بین المللی می تواند به رقابت زودتر از موعد شرکت های تازه تأسیس

(نوزاد) داخلی با رقبای بین المللی شده و باز میان بردن فرصت یادگیری برای این شرکت ها به ورشکستگی و ناکامی آنها بیانجامد. کشوری در رقابت بین المللی و فرایند صنعتی شدن موفق است که به جای مزیت نسبی کنونی خود، بر روی مزیت های نسبی بالقوه سرمایه گذاری کند و بکوشد تا مشوق ها و قواعدی وضع کند که تولید کنندگان را به سوی این مزیت ها و تبدیل آنها به مزیت نسبی بالفعل کشور سوق دهد. همچنین از آنجاکه توسعه نوعی تحول ساختاری است، یعنی فرایند توسعه با تغییر مداوم ترکیب محصولات تولید یک کشور همراه است، تداوم این فرایند، وابسته به یادگیری مداوم برای تولید محصولات جدید است و کشوری موفق است که توان تحقق این ظرفیت ها را داشته باشد (خیریناکز و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۲۴-۱۱۰).

دستور کار سیاستی این دیدگاه دوم، تا حد زیادی در نقطه مقابل دیدگاه قبل قرار دارد، استفاده از انواع حمایت ها برای ترغیب یادگیری و ظرفیت سازی شامل محدود کردن مجوزها و ایجاد انحصارات مقطعی، وضع تعرفه در جهت حمایت از ساخت داخل در دوره های محدود، اعطای منابع مالی ارزان به شرکت ها برای ورود به حوزه های جدید و درواقع انواع و اقسام سیاست های صنعتی در این دیدگاه توصیه می شود.

دو دسته دیدگاه بالا در دو قرن گذشته محل بحث و نزاع فراوان میان اقتصاددانان بوده است. اقتصاددانان کلاسیک نظیر اسمیت، ریکاردو و دیگر پیشگامان انگلیسی علم اقتصاد، از نظریه ارزش و گسترش تجارت بین المللی دفاع کرده اند در حالی که فردریک لیست، اقتصاددان متعلق به مکتب تاریخی آلمانی پیشگام و نظریه پرداز بنیه تولیدی است. در سال ها و دهه های پس از جنگ جهانی دوم، این موضوع به یکی از دغدغه های اصلی اقتصادهای در حال توسعه تبدیل شده است.

در چند دهه گذشته، دو رویکرد رقیب، نقدهایی را متوجه یکدیگر ساخته اند، رویکرد ارزش کوشیده است تا اهمیت تقاضا برای توسعه را نشان دهد، این مسیر بدون نیاز به برنامه ریزی خاصی، با انگیزه های شخصی فعالان اقتصادی قابل تحقق بوده و مسیری است که کمتر به کیفیت سیاستگذاری نیاز دارد، علاوه بر آن، از دید این دیدگاه حداقل دو نقد به رویکرد رقیب وارد است (کروگر، ۱۳۷۴: ۲۹-۲۱):

■ اول اینکه حمایت گری موجب بهره برداری نادرست منابع (عدم انطباق با موجودی اولیه منابع) است، درواقع حمایت های دولت موجب می شود که به طور مثال در اقتصادی که با کمیابی نسبی سرمایه به کار روبه رو است، به جای صنایع کاربر، صنایع سرمایه بر مستقر شوند، صنایعی که با وجود کمیابی سرمایه و هزینه بالای کسب آن و در نتیجه گرانی تولیدات، به یمن تخفیف ها و یارانه های دولت و نیز دیوار تعرفه، توانسته اند به حیات خود ادامه دهند.

1. Exchange Value
2. Productive Power



این موضوع موجب می‌شود که این تولیدکنندگان برای تولید، مدام به حمایت‌های دولتی وابسته بوده و وابستگی آنها بودجه دولت را برای ارائه سایر خدمات تحت فشار و تنگنا قرار دهد. علاوه بر این، حمایت‌های صورت گرفته موجب ایجاد تنگنا و محدودیت برای توسعه سایر صنایعی می‌شود که با توجه به مرحله توسعه کشور می‌توانند مفید باشند، به‌طور مثال تبعیض علیه سرمایه‌گذاری صنایع کوچک و تبعیض علیه بخش کشاورزی دو محدودیت این رویکرد نام برده شده است.

■ دوم اینکه مداخله دولت در اقتصاد و برهم زدن سازوکار قیمت‌ها و سودآور ساختن برخی فعالیت‌ها با ارائه حمایت، موجب تغییر انگیزه‌های رفتاری تولیدکنندگان خصوصی شده و این شرکت‌ها به جای آنکه بکوشند تا با تقویت بهره‌وری و توان تولیدی، قدرت رقابتی خود را برای بقا در بازار افزایش دهند، می‌کوشند تا با تلاش برای جلب حمایت سیاستمداران، کمبود عایدات را از جیب دولت تأمین کرده و حمایت‌های مقطعی را دائمی کنند. به عبارت دیگر، در نتیجه سیاست‌های حمایتی، رانت جویی جای رقابت‌پذیری را خواهد گرفت و یادگیری به عنوان هدف سیاست رخ نخواهد داد.

در مقابل، رویکرد بنیه تولیدی ضمن پذیرش مخاطرات حمایت‌گری، نسبت به موانع ساختاری صنعتی شدن بدون برخورداری از حمایت هشدار می‌دهد. پاسخ این رویکرد به نقدهای رقیب را به صورت زیر می‌توان ذکر کرد (نویلر و همکاران، ۱۳۹۷؛ استیگلیتز و لین، ۱۳۹۹):

■ مخاطرات یادگیری بدون ارائه حمایت مانع از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی روی حوزه‌های جدید و نوآور است زیرا ریسک‌ها و مخاطرات نهفته در این نوع سرمایه‌گذاری‌ها، مانعی جدی در برابر یادگیری است. این مخاطرات هنگامی که موانع تعرفه‌ای وجود نداشته و شرکت‌ها با رقابت رقبای خارجی روبه‌رو بوده و ریسک ورشکستگی آنها در صورت عدم کامیابی سرمایه‌گذاری بالا باشد، تشدید خواهد شد. بنابراین ارائه حمایت‌های مناسب از صنایع نوآور، اتفاقاً مشوق این نوع سرمایه‌گذاری خواهد بود که برای تقویت یادگیری اهمیت اساسی دارد.

■ حمایت دولت از صنایع، همواره با مخاطره رانت‌جویی روبه‌رو است اما توجه به دو عامل یعنی انطباق سیاست‌ها با ظرفیت دولت (توان مقاومت در برابر گروه‌های ذی‌نفع و توان تحقق سیاست‌ها) و دوم رعایت ملاحظات اصلی سیاست‌های حمایتی (مشروط، محدود و کاهنده بودن حمایت‌ها) و منحصر بودن به حمایت از پیشران‌ها برای توفیق این سیاست‌ها اهمیت دارد. از این منظر، تطبیق سیاست‌ها با ظرفیت دولت و بهبود تدریجی ظرفیت دولت برای اتخاذ سیاست‌های جسورانه‌تر و نیز برخورداری از سازوکاری برای انضباط بخشی به سیاست‌های صنعتی که در رأس آن می‌توان به تدوین استراتژی توسعه صنعتی و برخورداری از استراتژی توسعه صنعتی شفاف یاد کرد، می‌تواند موجب کاهش مخاطرات سیاست‌های حمایتی دولت باشد.

از نظر برخی متفکران، سیاست صنعتی در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم با سه دوره «طلوع، غروب و طلوع مجدد سیاست صنعتی» روبه‌رو بوده و در دودهمه اخیر توجه به چگونگی اعمال سیاست‌های صنعتی به جای چرایی آن، بیانگر پذیرش روبه‌رشد سیاست صنعتی در مطالعات جهانی است.

مطالعات تجربی نشان می‌دهند که کشورها برای طی کردن مسیر توسعه نیازمند گذار از مسیر ابتدا تنوع‌یابی و سپس تخصص‌یابی هستند، بنابراین نظریه مزیت نسبی که بنیان تخصص‌یابی است برای شرکت‌های تازه‌ای که قرار است مرحله تنوع‌یابی را به پیش ببرند چندان جوابگو نخواهد بود. علاوه بر این نظریه پیچیدگی اقتصادی که در سال‌های اخیر مطرح شده است، نشان می‌دهد که تفاوت سطح توسعه کشورها بیشتر از آنکه ریشه در حجم درآمد آنها داشته باشد در پیچیدگی محصولات آنها نهفته است. به عبارت دیگر ظرفیت تولید یک کشور را نمی‌توان با حجم تجارت آن اندازه گرفت، این ظرفیت ریشه در ذخیره دانش و قابلیت‌های تولیدی دارد که درون محصولات تولیدی آن کشور نهفته است. همچنین نظریه پیچیدگی با رویکرد سنجش فضای محصولی بر این نکته تأکید دارد که قابلیت‌های تولیدی موجود در برخی کالاها تولیدی را می‌توان برای طیف دیگری از کالاها که قابلیت‌های مشابهی نیاز دارند اما هنوز در کشور تولید نمی‌شوند به کار برد، بر این اساس، فرایند تنوع‌یابی و تخصص‌یابی با شناسایی فضای محصولی و سرمایه‌گذاری روی بهره‌مندی از قابلیت‌های موجود و بسط این قابلیت‌ها می‌تواند به توسعه صنعتی مستمر منجر شود.

با توجه به این مبنای نظری، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» را می‌توان قاعده‌گذاری دولت و مجلس برای حفظ و تقویت ظرفیت‌های تولیدی موجود در کشور و بسط آن در نظر گرفت. قانون حداکثر یکی از اجزای سیاست‌های صنعتی کشور و یکی از ابزارهای حقوقی دولت برای اعمال سیاست‌های صنعتی حمایتی محسوب می‌شود.

با توجه به گستردگی بخش عمومی در ایران،^۱ سرمایه‌گذاری‌های دولت که بخشی از آن در قالب خرید کالا و خدمات از شرکت‌ها و مؤسسات داخلی و خارجی متبلور می‌شود، نقش مهمی در شکل‌دهی به حجم تقاضای محصولات و خدمات شرکت‌های داخلی برعهده دارد. در این میان، قانون مذکور می‌کوشد تا با جهت‌دهی این خریدها و ارجاع کار به شرکت‌های داخلی، هم‌رسانی اطلاعات بازار در زمینه معرفی توانمندی‌های داخلی و نیز تعیین میزان عمق ساخت داخل محصولات داخلی برای جهت‌دهی به خریدهای بخش عمومی، حمایت از تولید را از طریق هدایت تقاضای بازار اعمال کند. علاوه بر این، تعیین عمق ساخت داخل محصولات داخلی و نیز خرید از این محصولات توسط شرکت‌ها و ارجاع کار به شرکت‌های داخلی باید مبنای ارائه خدمات و تسهیلات ارزی و ریالی به شرکت‌های بخش عمومی قرار گیرد.

۱. بخش عمومی در اینجا اشاره به شرکت‌های دولتی و نیز شرکت‌هایی است که تحت عنوان نهادهای عمومی غیردولتی معرفی می‌شوند (شهرداری‌ها، بنیادها و ...). برخی برآوردها سهم بخش عمومی از اقتصاد ایران را تا ۸۰ درصد برآورد کرده‌اند که به معنی مسلط بودن این بخش بر فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و تقاضای بازار است.

دوره‌های تاریخی از منظر شرایط اقتصادی خاصی که در دوره تصویب بر کشور حاکم بوده جالب توجه خواهد بود. در حالی که دولت پس از جنگ تحمیلی با رویکرد آزادسازی و بر مبنای نظریه ارزش و تسهیل تجارت، سیاست شناورسازی ارز را در پی گرفته بود، این سیاست در سال ۱۳۷۴ با بن‌بست مواجه شد و قانون حداکثر در حالی به تصویب رسید که دولت در تنگنای ارزی و در حال کنترل واردات و صادرات برای مدیریت منابع ارزی کشور بود. بر همین اساس، بازنگری اول این قانون به ۱۳۹۱ بازمی‌گردد، یعنی دوره‌ای که با وضع تحریم‌ها، تنگنای ارزی (پس از رونق طولانی دهه ۱۳۸۰) مجدداً کشور را دچار آسیب کرده بود، دست‌آخر بازنگری اخیر در این قانون نیز در سال ۱۳۹۸ و پس از بازگشت تحریم‌ها مصوب شده است. البته این فرایند بازنگری قبل از دوره تحریم آغاز شده و رویکرد اولیه آن هم مدیریت بازار ارز نبود اما شرایط تصویب در دوره تحریم، این اقتضا را به وجود آورد که عمق‌بخشی به ساخت داخل بیشتر با رویکرد مدیریت بازار ارز همراه باشد.

این مرور تاریخی نشان می‌دهد که حتی اگرچه توجه به عمق‌بخشی به ساخت داخل، در دوره رونق آغاز شد، با یک سیاست فعال برای حمایت از تولید همراه نشد بلکه در مقابل، تصویب قانون مذکور در دوره‌های رکود و تنگنای ارزی و برپایه ضرورت‌های کنترل تجارت خارجی برای مدیریت بازار ارز صورت گرفته است. همین انفعال در استفاده از این ابزار سیاست صنعتی را می‌توان دلیل همه آسیب‌هایی که در گزارش نظارتی حاضر برای اجرای این قانون ذکر شده است دانست. فقدان جهت‌گیری صنعتی فعال برای حمایت از تولید داخل با جهت‌دهی به خریدها و ارجاع کار بخش عمومی موجب شده است تا اجرا و اثربخشی این قانون با موانع و ابهامات فراوان روبه‌رو شود.

گزارش نظارتی حاضر کوشیده است تا ابهامات و موانع اجرای قانون را نشان دهد اما باید تأکید کرد که تا زمانی که جهت‌گیری حمایت از تولید، ضرورت‌های تقویت بنیه تولیدی را به رسمیت نشناخته و صرفاً در دوره‌های تنگنای ارزی برای اعمال برخی از مفاد قانون حداکثر اقدام کند، اجرا و اثربخشی این قانون در حد مورد نظر نخواهد بود. همچنین باید تأکید کرد که اثربخشی واقعی این قانون در گرو تکمیل آن با سایر سیاست‌های صنعتی است. قانون حداکثر هنگامی نقش مؤثر در تقویت ساخت داخل و بنیه تولیدی ملی بازی می‌کند که در هماهنگی و تناسب با سایر سیاست‌های صنعتی باشد. این مهم تنها زمانی به دست خواهد آمد که سیاست‌های صنعتی متناسب با تقویت بنیه تولیدی در کشور تصویب و اجرایی شود.

در میان ابزارهای متنوع سیاست صنعتی، هدایت خریدهای دولت یکی از ابزارهای مهم دولت برای تقویت شرکت‌های داخلی است. هدایت این خریدها حتی در اقتصادهای پیشرفته‌ای نظیر ایالات متحده، همچنان به عنوان ابزار سیاست صنعتی از سوی دولت مورد توجه است، به طور مثال در دوره بعد از رکود بزرگ (۱۹۲۹)، تصویب قانون «کالای آمریکایی بخر» نوعی حمایت دولت از خرید کالای داخلی بود، موضوعی که در سال‌های اخیر با شعار «آمریکایی، کالای آمریکایی بخر» به یک نهضت فرهنگی در این کشور تبدیل شده یا در دوره بعد از ۲۰۰۸، هدایت خریدهای دولت به شرکت‌های داخلی آمریکا و ایجاد قراردادهای توسعه‌ای ابزاری برای کمک به خروج این شرکت‌ها از رکود بود (مقیسه، ۱۳۹۷).

اهمیت عمق‌بخشی به ساخت داخل موجب شده تا امروزه حتی در قوانین سازمان تجارت جهانی (WTO) سرفصلی تحت عنوان قوانین مبدأ به بررسی میزان داخلی‌سازی محصولات مختلف پرداخته و برای کاهش حمایت‌ها از صنایع داخلی یک فضای تنفس برای صنایع نوزاد مطرح شود (سالاری، ۱۳۹۷).

کشورهای مختلف در جهت حمایت از تولیدات داخلی خود اقدامات متعددی انجام می‌دهند از جمله می‌توان به راه‌اندازی سایت «خرید محلی از مسکو»^۱ در سال‌های گذشته در روسیه یا حمایت دولت برزیل از شرکت مخابراتی خود (تلبراس) یا برنامه ارزش درون کشور^۲ کشورهای حاشیه خلیج فارس نظیر امارات، عربستان و عمان اشاره کرد. برنامه اخیر، سرمایه‌گذاران خارجی به خصوص در بخش نفت و گاز را ملزم می‌کند که از مواد اولیه، زنجیره‌های تأمین و نیروی متخصص همین کشورها برای انجام پروژه‌ها استفاده کنند.

همچنین کشورهایی نیز قانون مشابه ایران برای حمایت از تولید داخلی خود وضع کرده‌اند. به طور مثال دولت هند قانون «ترجیح کالای ساخت هند در تأمین نیازهای دولتی» را در سال ۲۰۱۷ به تصویب رساند. در این قانون در معاملات بیش از ۵ میلیون روپیه (۷۶ هزار دلار)، تا ۲۰ درصد تخفیف برای تولیدات داخلی در نظر گرفته شده است. یعنی اگر کالای داخلی نسبت به مشابه خارجی خود ۲۰ درصد گران‌تر باشد (البته در بازارهای غیرانحصاری) دولت همچنان نیاز خود را از آن تأمین خواهد کرد (همان).

از منظر تاریخی، تصویب قانون حداکثر و اصلاحات بعدی آن به سه دوره ۱۳۷۵، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۸ برمی‌گردد به گونه‌ای که قانون اخیر، نسخه بازنگری شده قوانین پیشین و مصوب ۱۳۹۸ محسوب می‌شود. نگاه به این

1. Buy Local Moscow
2. In Country Value



۳. تحلیل بر نتایج ارزیابی وضعیت اجرای قانون از نگاه دستگاه‌های مشمول و فعالان بخش تولید صنعتی

دستگاه‌های مشمول انتخاب شد که بر پایه آن، ۸۶ پرسش‌نامه توزیع شده و از این میان، ۴۷ پرسش‌نامه تکمیل شده و به مرکز پژوهش‌ها عودت داده شد.

پس از دریافت نتایج، داده‌های پرسش‌نامه ارزیابی عملکرد در نرم‌افزار SPSS وارد شده و آمار توصیفی نتایج بر پایه میانگین، میانه و مد پاسخ‌ها اخذ شد. همچنین در پرسش‌نامه مقایسه زوجی، از روش تحلیل سلسله‌مراتب فازی (مقایسه زوجی فازی) استفاده شده و داده‌ها با این روش مورد تحلیل قرار گرفت. نتایج دو پرسش‌نامه در ادامه تحلیل شده‌اند.

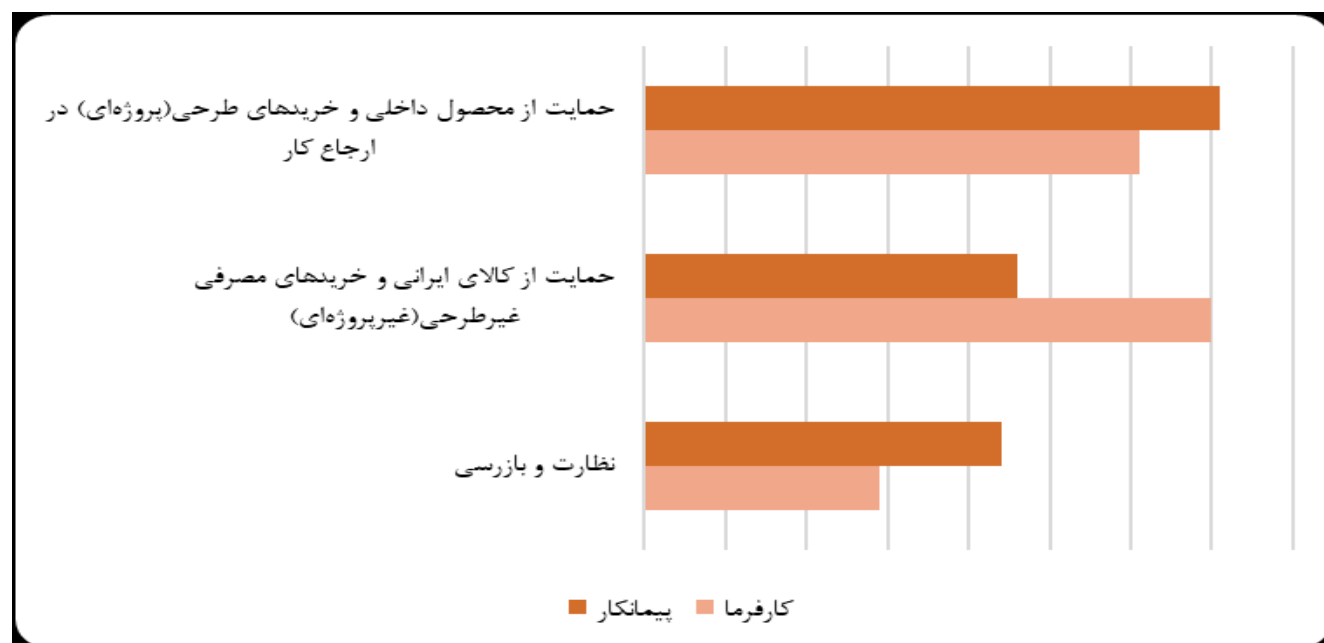
۳-۱. ارزیابی میزان اهمیت فصول و محورهای قانون حداکثر

بر اساس پرسش‌نامه ارزیابی اهمیت، میزان اهمیت مواد این قانون از نظر دستگاه‌های مشمول قانون (کارفرمایان) و فعالان اقتصادی (پیمانکاران) بخش خصوصی به دست آمده است. به این منظور ابتدا در کلی‌ترین سطح، میزان اهمیت فصول قانون؛ حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه‌ای) در ارجاع کار (فصل دوم)، حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای) (فصل سوم) و نظارت و بازرسی (فصل چهارم) نسبت به یکدیگر مورد سنجش قرار گرفته و سپس در ادامه، زیربخش‌های هر فصل به تفکیک مورد ارزیابی و تعیین درجه اهمیت قرار گرفته است.

برای ارزیابی اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، دو پرسش‌نامه طراحی شد؛ در پرسش‌نامه اول تلاش شد تا میزان عملکرد احکام این قانون از نظر دستگاه‌های مشمول قانون و فعالان اقتصادی (صنعت گران) بخش خصوصی مورد سنجش قرار گیرد. به این منظور، احکام مهم این قانون در قالب ۴۱ سؤال طراحی شد که پاسخ‌دهندگان، میزان اجرای احکام را در قالب یک طیف ۷ گانه لیکرت پاسخ دهند. برای ارزیابی روایی پرسش‌نامه مذکور، سؤالات در اختیار ۳ تن از خبرگان قرار گرفت و بر اساس نظر ایشان پرسش‌نامه نهایی شد. همچنین برای ارزیابی پایایی پرسش‌نامه، ۱۰ پرسش‌نامه توزیع شده و آزمون آلفای کرونباخ بر روی آن انجام شد که نتیجه ۰.۷۸۲ به دست آمد که قابل قبول است.

در پرسش‌نامه دوم، ارزیابی اهمیت فصول و احکام قانون نسبت به یکدیگر با هدف دستیابی به وزن مواد مدنظر قرار گرفت. به همین منظور، پرسش‌نامه مقایسه زوجی طراحی شد. برای طراحی این پرسش‌نامه نیز ابتدا سؤالات طراحی شده در اختیار ۴ تن از خبرگان قرار گرفت و پس از اصلاحات لازم، هر دو پرسش‌نامه در اختیار برخی از دستگاه‌های مشمول قانون و فعالان اقتصادی (صنعت گران) بخش خصوصی قرار گرفت تا نظر ایشان اخذ شود. در این زمینه، جامعه آماری، انجمن‌های کارفرمایان و فعالان اقتصادی (صنعت گران) بخش خصوصی، اتاق‌ها و برخی

نمودار ۱. اهمیت فصول قانون نسبت به یکدیگر



مأخذ: یافته‌های گزارش.

بیشتری دارد. در ادامه به تفکیک اهمیت زیربخش های هر کدام از فصل های این قانون از دیدگاه دستگاه های مشمول قانون (کارفرمایان) و فعالان اقتصادی (پیمانکاران) بخش خصوصی ارائه شده است.

الف) درجه اهمیت زیربخش های «حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه ای) در ارجاع کار»

فصل دوم قانون یعنی فصل «حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه ای) در ارجاع کار» براساس موضوع به سه زیربخش؛ دامنه شمولیت قانون ماده (۲)، فرایند ارجاع کار مواد (۴ الی ۶) مشوق ها و تسهیلات مالی و مالیاتی و ... و بهبود فضای کسب و کار مواد (۷ الی ۱۵) قابل تقسیم است.

همان طور که از نمودار ۱ مشخص است در قالب اهمیت فصول قانون نسبت به یکدیگر، از نظر صنعت گران و بخش خصوصی «حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه ای) در ارجاع کار» اهمیت بیشتری در اجرای صحیح قانون نسبت به سایر ابعاد کسب کرده و دو بُعد نظارت و حمایت در ارجاع کارهای غیر طرحی اهمیت نسبتاً برابر دارند. این در حالی است که اجرای صحیح قانون در ارجاع کارهای غیر طرحی نسبت به دو بعد دیگر اهمیت بیشتری دارد. همچنین از نظر دستگاه های مشمول، نظارت و بازرسی اهمیت کمتری نسبت به دو بعد دیگر دارد. بنابراین می توان گفت که میان فعالان بخش خصوصی و دستگاه های دولتی از نظر اهمیت دادن به ابعاد مختلف طرح اختلاف نظر وجود دارد. همچنین اجرای درست امور نظارت و بازرسی در این قانون برای پیمانکاران اهمیت

نمودار ۲. اهمیت زیربخش های حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه ای) در ارجاع کار

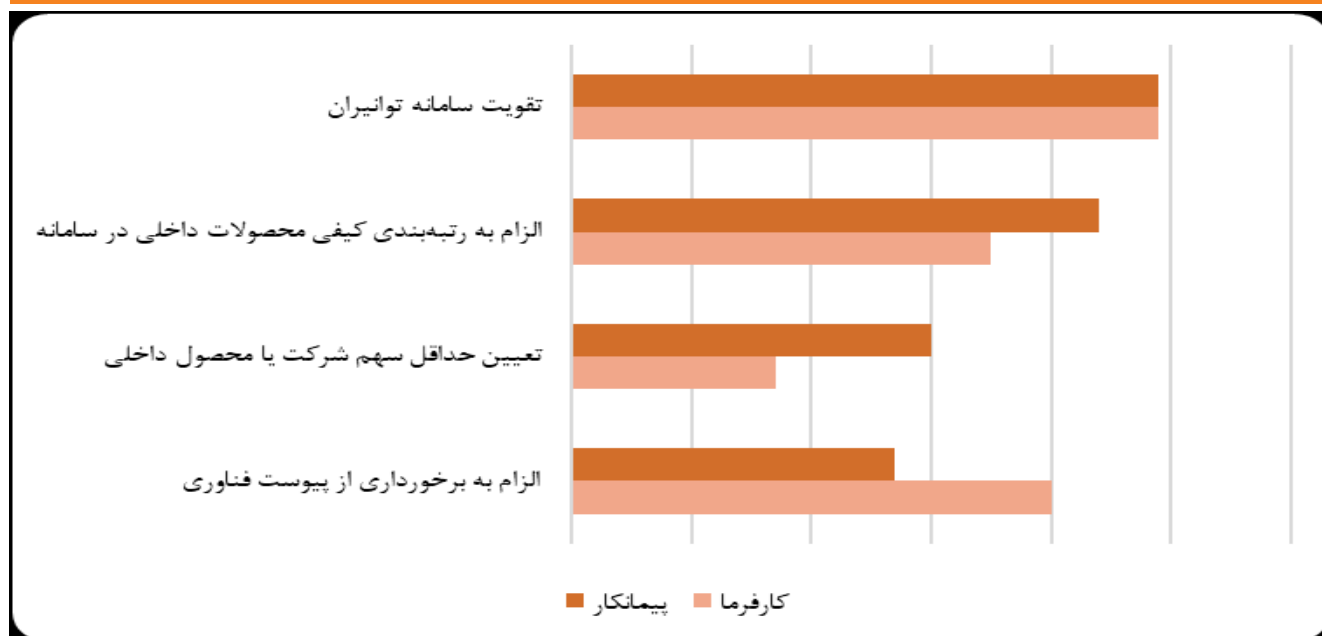


مأخذ: همان

به لحاظ اهمیت را به خود اختصاص داده اند. این در حالی است که برای فعالان بخش خصوصی، هر سه بخش پیش گفته اهمیت نسبتاً برابری داشته و فعالان اقتصادی اجرای هر سه بُعد را برای تحقق اهداف حداکثر حمایت از تولید داخل ضروری و هم تراز می دانند.

همان طور که در نمودار ۲ نشان داده شده، از نظر نهادهای متولی اجرای این قانون (مانند وزارت صمت)، الزام دستگاه های مشمول به رعایت موازین این قانون از بیشترین درجه اهمیت برخوردار بوده و پس از آن به ترتیب فرایند ارجاع کار و مشوق ها و فضای کسب و کار رتبه های بعدی

نمودار ۳. اهمیت مؤلفه‌های فرایند ارجاع کار

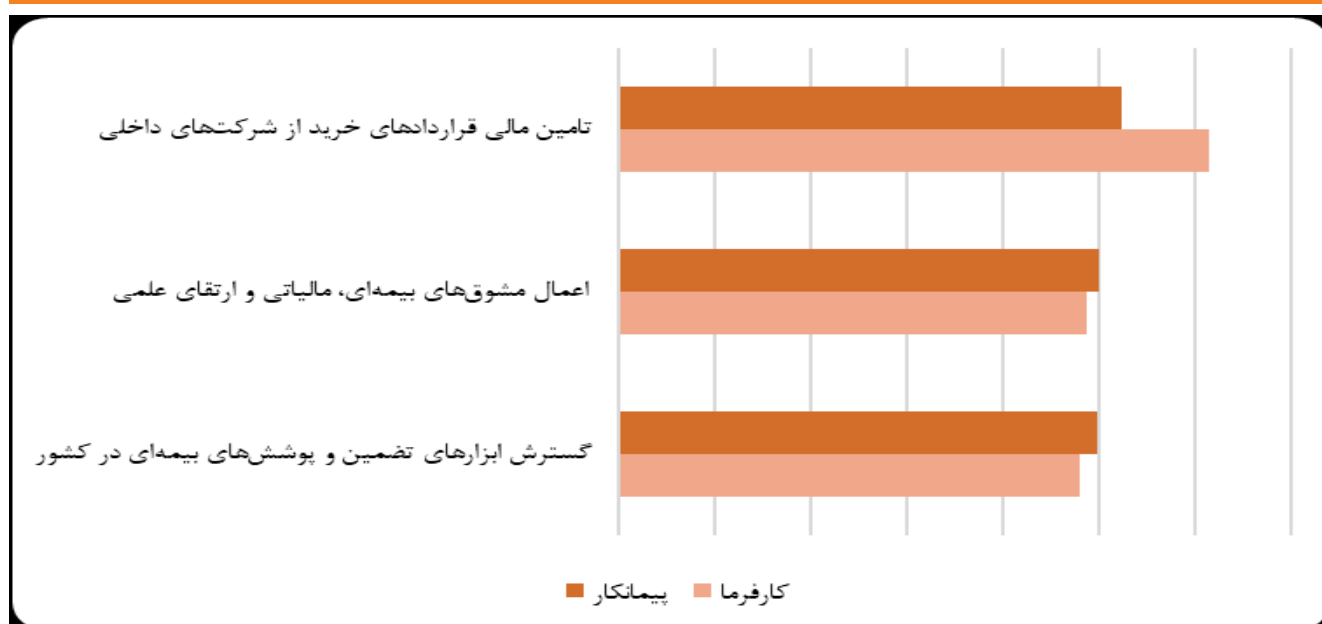


مأخذ: همان.

اهمیت کمتری در مقایسه با سایر مؤلفه‌های فرایند ارجاع کار (البته بخش خصوصی اهمیت آن را بیشتر از پیوست فناوری دانسته) ارزیابی کرده‌اند. پس از آن از نظر فعالین، الزام به رتبه‌بندی کیفی محصولات داخلی در سامانه از بیشترین اهمیت برخوردار است در حالی که از نظر دستگاه‌های مجری الزام به برخورداری از پیوست فناوری و به تبع آن انتقال دانش فنی اهمیت دارد.

از میان مؤلفه‌هایی که در فرایند ارجاع کار نقش مؤثری دارند، همچنان که نمودار ۳ نشان می‌دهد تقویت و تکمیل سامانه توانیران به عنوان زیرساخت اصلی به هم‌رسانی نیازمندی‌ها و توانمندی‌های ساخت داخل بالاترین درجه اهمیت را دارد که هم دستگاه‌های دولتی و هم بخش خصوصی بر آن تأکید دارند، همچنین هر دو گروه پیمانکاران و کارفرمایان، تعیین حداقل سهم شرکت یا محصول داخلی را دارای

نمودار ۴. اهمیت مؤلفه‌های تشویقی و بهبود فضای کسب و کار ارجاع کار طرح (پروژه) دستگاه‌ها

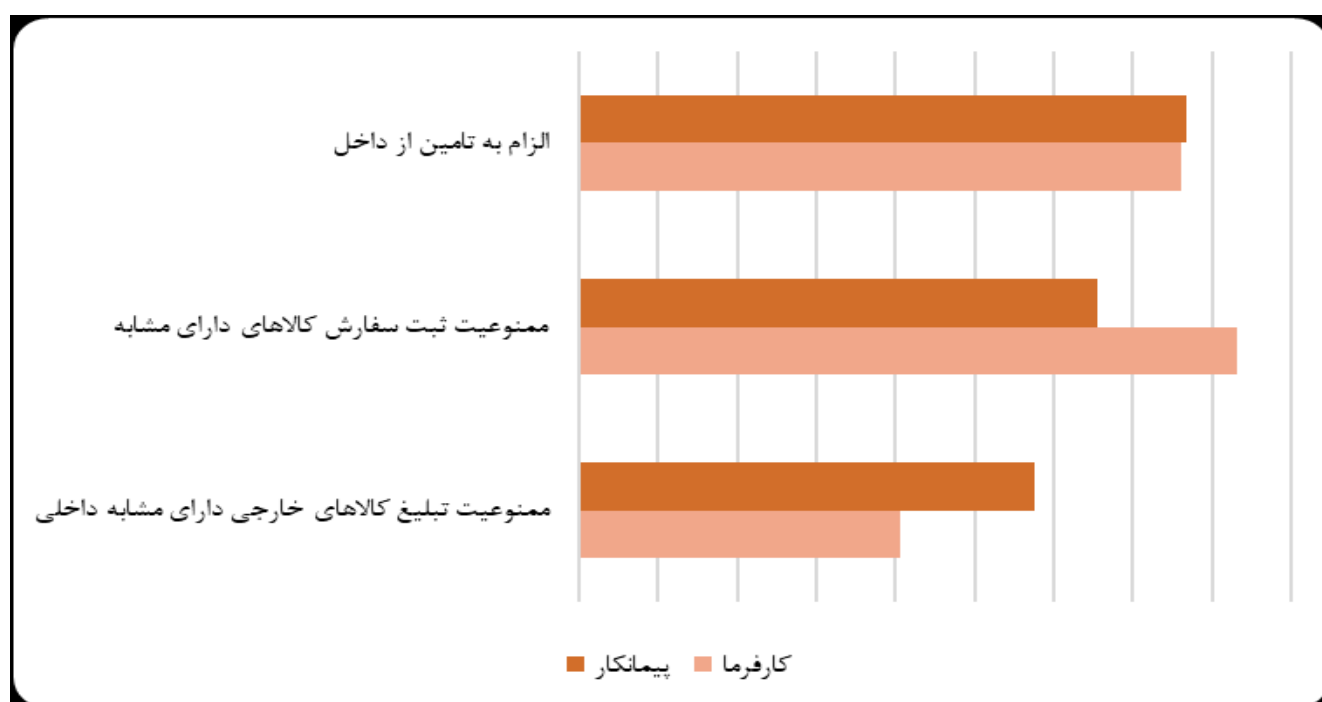


مأخذ: همان.

(ب) درجه اهمیت زیربخش‌های «حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای)»
فصل چهارم قانون حداکثر به موضوع حمایت از کالاهای ایرانی در ارجاع کارهای غیر طرح (غیر پروژه) ای اختصاص دارد. برای این موضوع نیز در نمودار ۵ نظر دستگاه‌های دولتی و فعالان بخش خصوصی آمده است.

همان‌طور که نمودار ۴ نشان می‌دهد فراهم کردن امکان تأمین مالی قراردادهای خرید از شرکت‌های داخلی به صورت ارزی با فاصله بیشترین اهمیت را دارد. پس از این موضوع، اعمال مشوق‌های بیمه‌ای، مالیاتی و ارتقا علمی برای قراردادهای دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی، گسترش ابزارهای تضمین و پوشش بیمه‌ای در درجات بعدی اهمیت قرار می‌گیرند.

نمودار ۵. درجه اهمیت زیربخش‌های «حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای)»



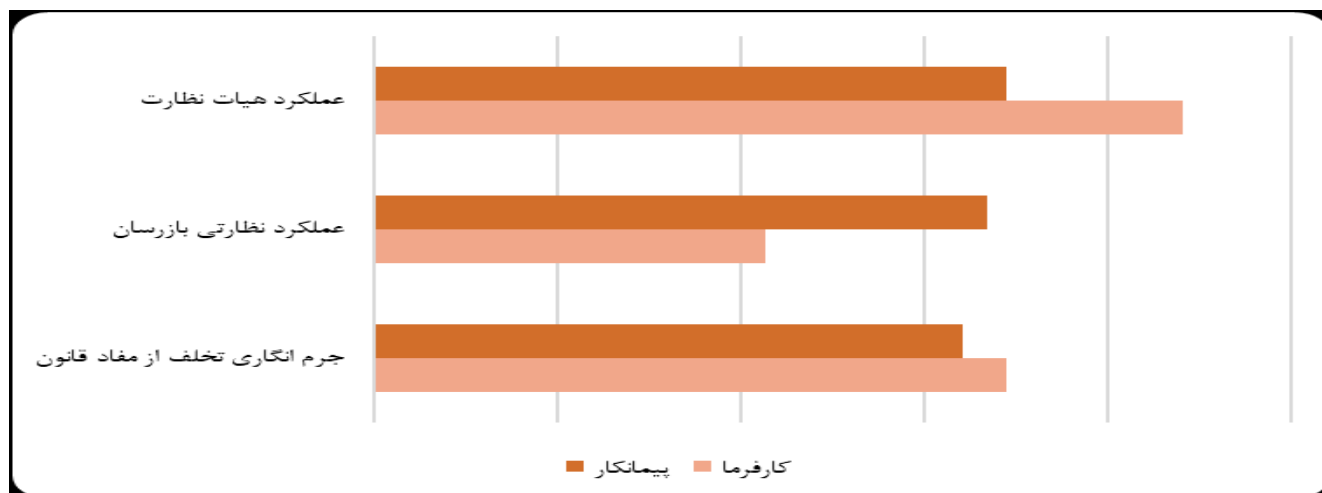
مأخذ: همان.

کمی اختلاف در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرد. البته سازوکار مشخص شده در مواد (۱۶) و (۱۷) قانون برای اجرایی شدن «حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای)» بسیار تأثیرگذار است که در ارزیابی مواد مذکور در متن گزارش بعدی به تفصیل به آن پرداخته می‌شود.

(ج) درجه اهمیت زیربخش‌های «نظارت و بازرسی»
فصل آخر گزارش به نظارت اختصاص دارد که در این قالب، بخش فعلی به بررسی درجه اهمیت زیربخش‌های نظارت اختصاص داده شده است. مؤلفه‌های مورد ارزیابی در اینجا، درجه اهمیت عملکرد «هیئت نظارت»، «هیئت بازرسان» و جرم‌انگاری تخلف است که در قالب نمودار ۶ با یکدیگر مقایسه شده است.

بررسی نتایج نظرات دستگاه‌های مشمول قانون و فعالان اقتصادی (صنعت‌گران) بخش خصوصی همان‌گونه که در نمودار ۵ نیز ارائه شده نشان می‌دهد از نظر فعالان بخش خصوصی الزام دستگاه‌های مشمول به تأمین نیازها از داخل یعنی خرید محصولات داخلی و کالاهای ایرانی در تدارک و تأمین کالاهای مصرفی، مصرفی بادوام، تجهیزات و تأسیسات غیر طرحی مورد نیاز خود وفق ماده (۱۷) قانون، بالاترین درجه اهمیت را در این فصل دارد. رتبه‌های بعدی به ترتیب به ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای دارای مشابه داخلی و ممنوعیت تبلیغ کالاهای خارجی دارای مشابه داخلی که به ترتیب موضوع مواد (۱۶) و (۱۸) هستند تعلق می‌گیرد. در مقابل این رتبه‌بندی اهمیت، از نظر دستگاه‌های دولتی، ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای دارای مشابه داخلی در ارجاع کار غیر طرحی، بالاترین درجه اهمیت را داشته و الزام به تأمین داخل با

نمودار ۶. اهمیت ابعاد نظارت بر اجرای قانون



مأخذ: همان.

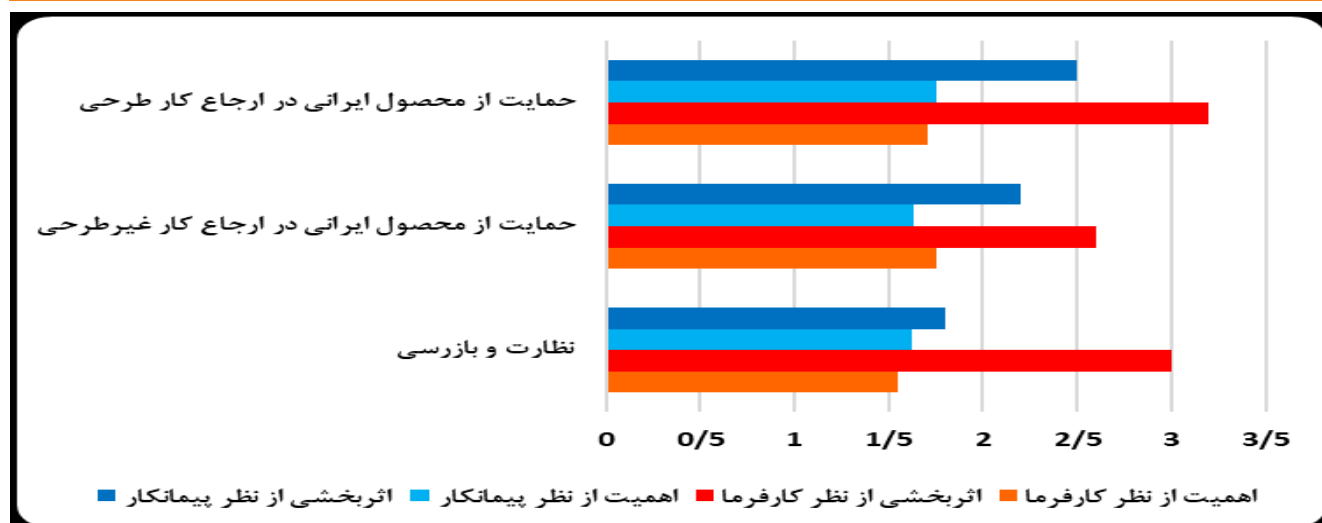
مورد تأکید و تمرکز اصلی در بخش نظارت قرار گیرد.

۳-۲. بررسی اثربخشی اجرای قانون حداکثر

در این بخش، نتایج پرسش‌نامه ارزشیابی عملکرد قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی از دید دستگاه‌های مشمول قانون و فعالان اقتصادی (صنعت گران) بخش خصوصی مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته و نتایج با ضرایب اهمیت بخش مقایسه شده است. پرسش‌نامه اثربخشی، مواد قانون رادر سه فصل اصلی آن یعنی حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه‌ای) در ارجاع کار، حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیر طرحی (غیر پروژه‌ای) و نظارت و بازرسی و زیربخش‌های آنها مورد بررسی قرار داده است. در نمودار ۷ اثربخشی و اهمیت فصول مختلف قانون

براساس نمودار ۶ می‌توان گفت که از نظر هر دو بخش خصوصی و مدیران دولتی، عملکرد صحیح هیئت نظارت موضوع ماده (۱۹) قانون، درجه اهمیت بیشتری نسبت به سایر ابعاد قانون در این فصل دارد. با وجود توافق هر دو دسته؛ پیمانکاران و کارفرمایان بر اولویت عملکرد درست هیئت نظارت، از نظر فعالان بخش خصوصی، پس از هیئت نظارت، عملکرد نظارتی بازرسان شرکت‌های مشمول موضوع ماده (۲۰) و سپس جرم‌انگاری وفق ماده (۲۱) قانون، اهمیت نسبتاً یکسانی در برابر یکدیگر دارند. این در حالی است که از نظر کارفرمایان دولتی، عملکرد هیئت نظارت با اختلاف نسبتاً زیاد درجه اهمیت بالایی داشته و سپس جرم‌انگاری تخلف قرار می‌گیرد و دست‌آخر عملکرد نظارتی بازرسان دارای اهمیت است. در مجموع همان‌گونه که در نمودار ۶ نیز نشان داده شده اهمیت عملکرد هیئت نظارت در اجرای این قانون باید

نمودار ۷. ارزیابی اثربخشی و اهمیت فصول مختلف قانون



مأخذ: همان.

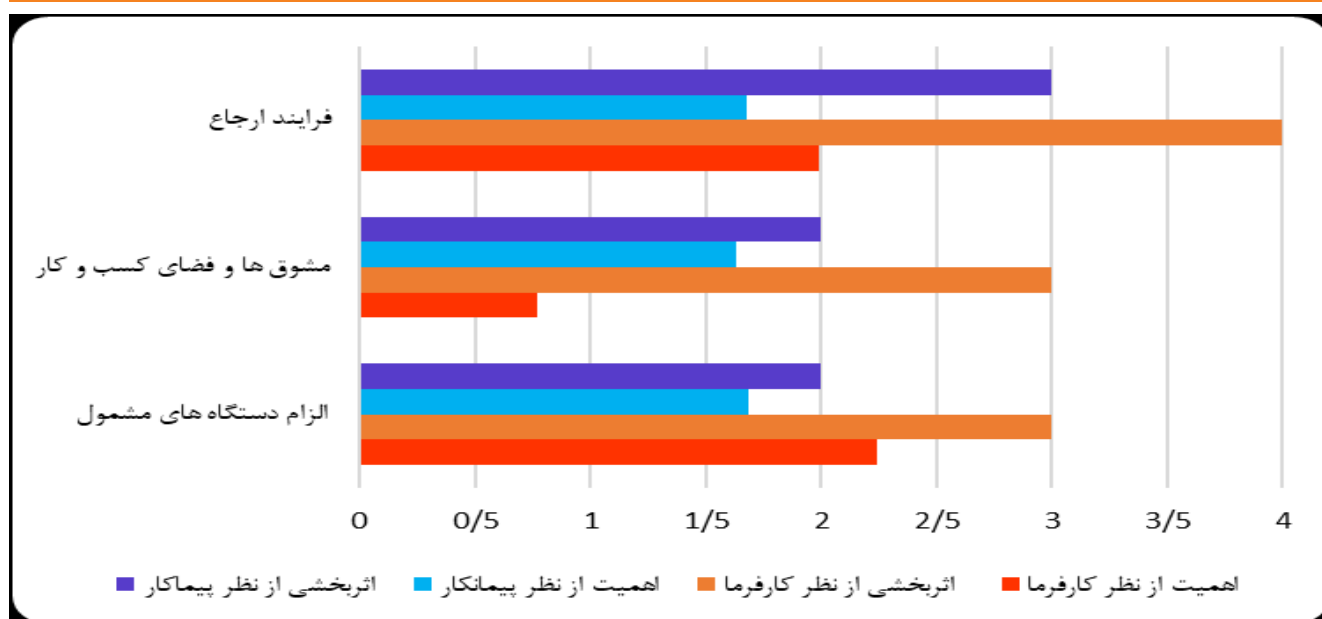
مواد فصل نظارت و بازرسی اثربخشی متوسطی داشته‌اند، در حالی که از نظر پیمانکاران، اثربخشی اجرای احکام بخش نظارت، بسیار ضعیف بوده است.

الف) اثربخشی زیربخش‌های «حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه‌ای) در ارجاع کار»

با توجه به اینکه در ارزیابی اهمیت، فصل دوم قانون به سه زیربخش تقسیم شد، در اینجا نیز همان تقسیم‌بندی برای ارزیابی میزان اجرای این فصل یعنی وضعیت اجرای زیربخش‌های ارجاع کار پروژه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است. نمودار ۸ اثربخشی و اهمیت زیربخش‌های فصل ارجاع کار طرح‌ها را مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

ارزیابی اثربخشی فصول قانون در نمودار ۷ نشان داده شده است. این نمودار نشان می‌دهد که اثربخشی اجرای مواد فرایند ارجاع کار در طرح (پروژه)‌ها از دید هر دو فعالین بخش خصوصی و مدیران دولتی بهتر بوده است. با این وجود نمره به دست آمده از غالب پیمانکاران (۲،۵) بوده که به معنی اثربخشی کمتر از متوسط یا نسبتاً ضعیف است.^۱ همچنین این موضوع در حالی به دست آمده است که اهمیت اجرای این فصل از دید هر دو بخش خصوصی و مدیران دولتی، بیش از سایر اجزای قانون بوده است. از دید فعالین بخش خصوصی دو فصل دیگر به صورت ضعیف اجرا شده و کیفیت اثربخشی کمتر از فصل ارجاع کار در طرح‌ها بوده و بیشتر احکام این فصول اجرا نشده یا با اجرای ناقص همراه بوده‌اند. همچنین باید افزود که از نظر کارفرماها (مدیران دستگاه‌های دولتی)

نمودار ۸. اثربخشی و اهمیت زیربخش‌های ارجاع کار طرح (پروژه)



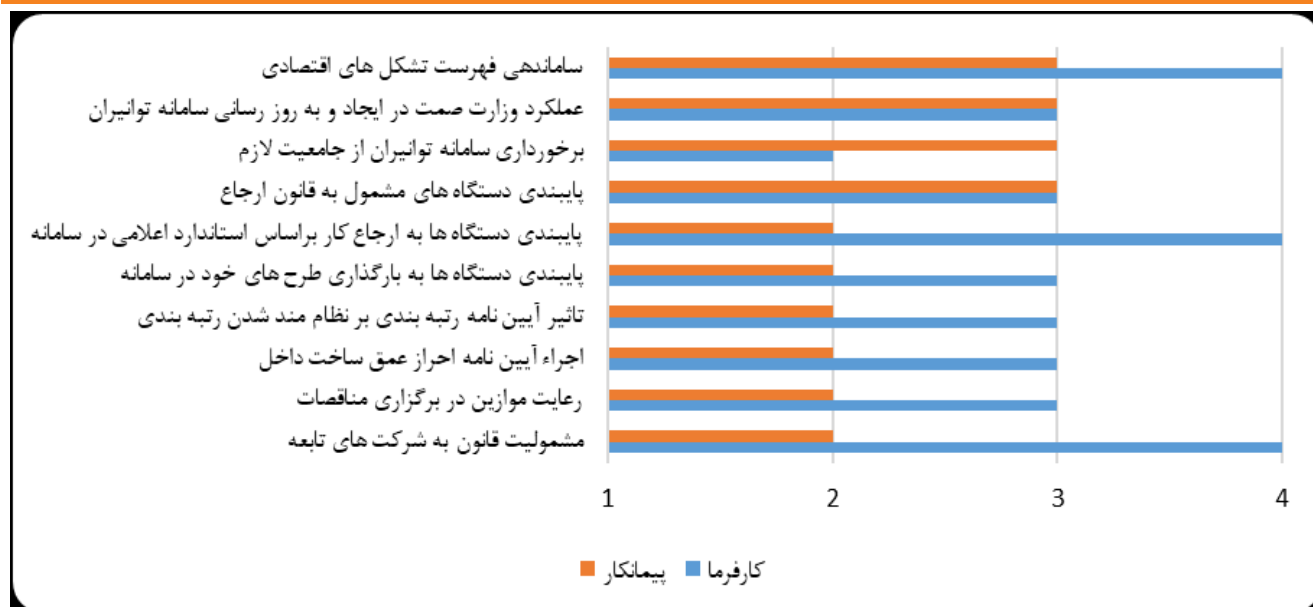
مأخذ: همان.

کسب و کار را بسیار کمتر از سایر بخش‌ها ارزیابی کرده‌اند. در مجموع با توجه به اینکه فصل حمایت از محصول ایرانی در ارجاع کار طرح (پروژه)‌ای عملکرد بهتری نسبت به سایر بخش‌ها داشته است، می‌توان بخش مربوط به فرایند ارجاع را بخش نسبتاً مهمی که بیشتر از سایر بخش‌ها اجرایی شده است در نظر گرفت. در مقابل، بخش مربوط به الزام دستگاه‌های بخشی با وجود اهمیت به صورت مطلوب اجرایی نشده است. در نمودار ۹ عملکرد مواد زیر مجموعه این فصل آمده است.

همان‌طور که از نمودار ۸ مشخص است، براساس حمایت از محصول داخلی و خریدهای طرحی (پروژه‌ای) در ارجاع کار، «فرایند ارجاع» نسبت به «مشوق‌ها و فضای کسب و کار» و «الزام دستگاه‌های مشمول» اثربخشی بهتری داشته و از نظر پیمانکاران، اثربخشی متوسط و از نظر کارفرمایان، اثربخشی آن «خوب» ارزیابی می‌شود. با این وجود، دو بخش دیگر این فصل قانون، اثربخشی ضعیفی داشته‌اند. همچنین این میزان اثربخشی در حالی به دست آمده که پیمانکاران به هر سه بخش وزن نسبتاً برابر داده‌اند اما کارفرمایان (دولت) اهمیت مشوق‌ها و فضای

۱. در نمودار، پاسخ‌های مخاطبین در قالب مقادیر بین ۱ (بسیار ضعیف) تا ۵ (بسیار قوی) رتبه‌بندی شده است. بر این مبنا، نمره (۲) به معنای عملکرد متوسط و نمرات کمتر از آن به معنی عملکرد کمتر از متوسط و نمره بالاتر از آن به معنی عملکرد بهتر از متوسط (خوب و بسیار خوب) است.

نمودار ۹. ارزیابی عملکرد احکام مربوط به الزام دستگاه‌های مشمول

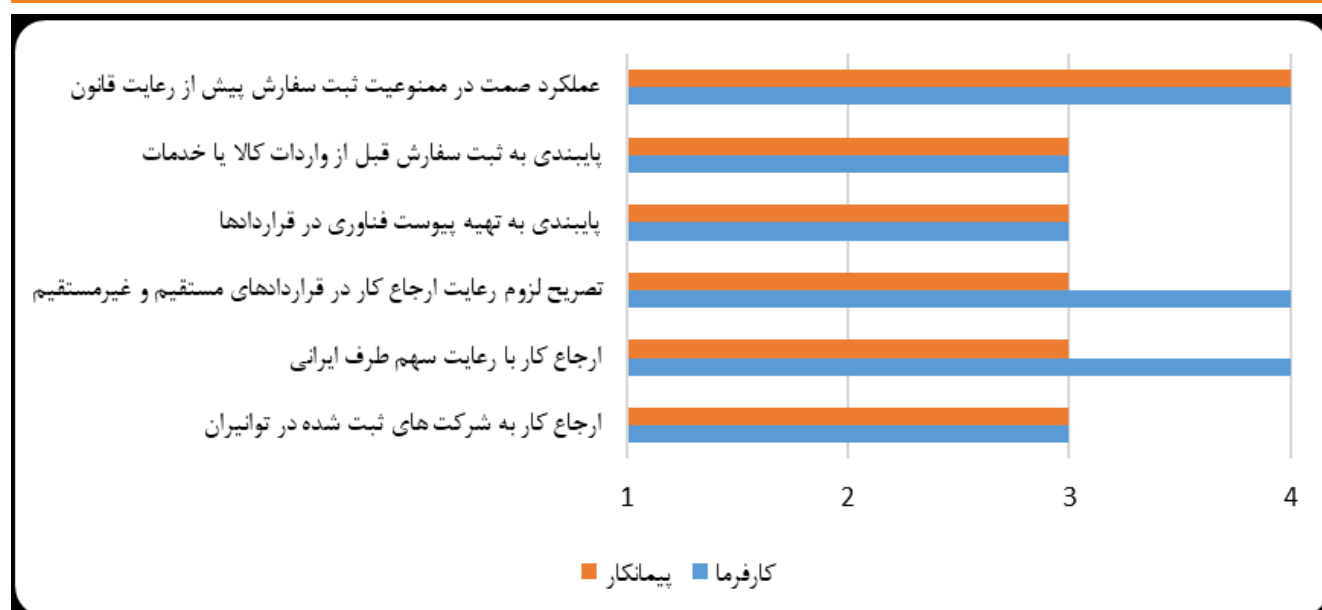


مأخذ: همان.

احکام این بخش، نمره پایینی کسب کرده و اثربخشی ضعیفی داشته‌اند. همچنین ارزیابی دستگاه‌های دولتی و کارفرمایان نسبت به اجرای این قانون با پیمانکاران متفاوت بوده و به‌جز مورد «برخورداری سامانه توانیران از جامعیت لازم» در مجموع کارفرمایان عملکرد این بخش را متوسط و خوب ارزیابی کرده‌اند، در حالی که پیمانکاران نمره متوسط و ضعیف به اجرای این قانون در این بخش داده‌اند.

نمودار ۹ اثربخشی اجرای احکام مربوط به الزام دستگاه‌های مشمول به تأمین از داخل مواد (۲ الی ۴) را نشان می‌دهد. براساس نتایج می‌توان گفت به‌جز «ساماندهی فهرست تشکل‌های اقتصادی»، «عملکرد وزارت صمت در ایجاد و به‌روز رسانی سامانه توانیران»، «برخورداری سامانه توانیران از جامعیت لازم» و «پایبندی دستگاه‌های مشمول به قانون ارجاع» که اثربخشی متوسطی از نظر پیمانکاران داشته است، سایر

نمودار ۱۰. اثربخشی اجرای احکام مربوط به فرایند ارجاع



مأخذ: همان.

نمودار ۱۰ وضعیت اثربخشی اجرای احکام «فرایند ارجاع» مواد (۵ و ۶) را نشان می‌دهد. براساس این نمودار می‌توان گفت این بخش قانون از عملکرد متوسط رو به بالا برخوردار بوده و نسبتاً احکام آن از نظر هر دو کارفرمایان و پیمانکاران اجرا شده است. با این وجود از نظر پیمانکاران صرفاً «عملکرد وزارت صمت در ممنوعیت ثبت سفارش پیش از رعایت قانون» با اثربخشی خوبی همراه بوده در حالی که از نظر کارفرمایان (دستگاه‌های دولتی)، احکام مربوط به «تصریح لزوم رعایت ارجاع کار در قراردادهای مستقیم و غیرمستقیم» و «ارجاع کار با رعایت سهم طرف ایرانی» هم به صورت اثربخش اجرا می‌شوند.

نمودار ۱۱. اثربخشی اجرای مشوق‌ها و فضای کسب و کار



مأخذ: همان.

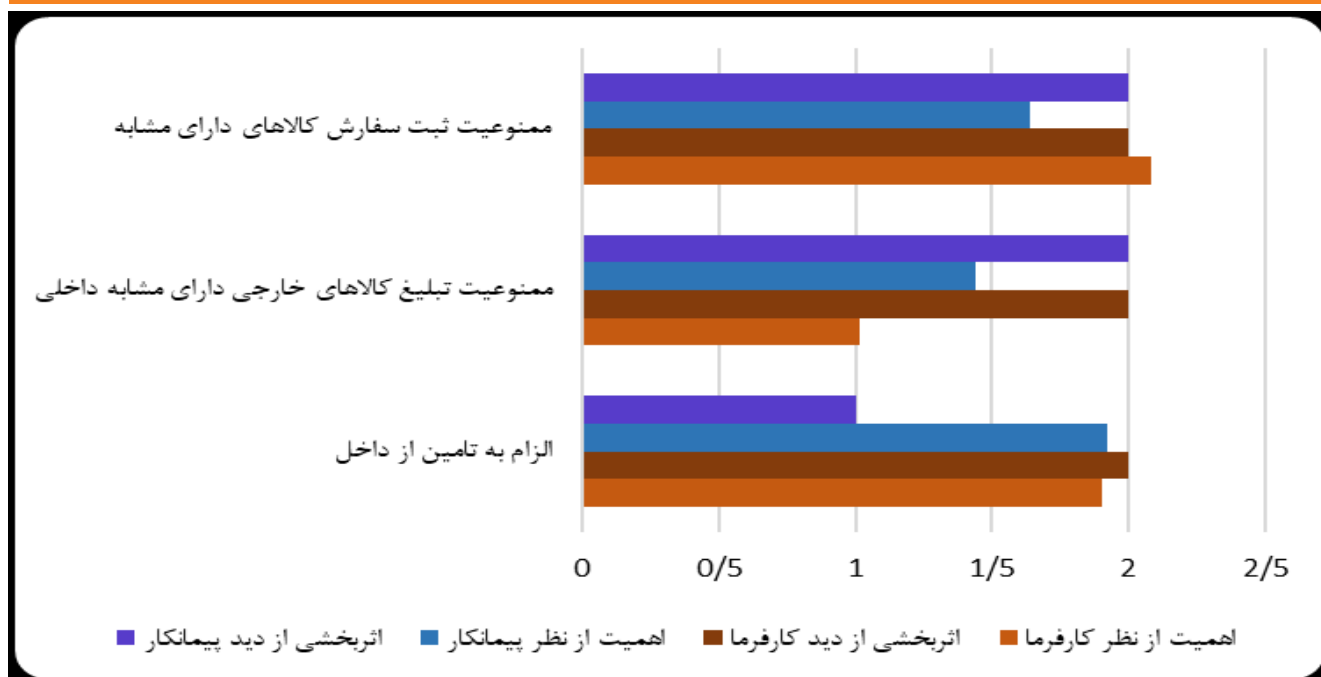
همچنین اجرای احکام «عملکرد بانک مرکزی در اعطای مجوز استفاده شرکت‌ها از آورده ارزی» و «میزان اثربخشی تدوین آیین‌نامه تشویق مشارکت برای تسهیل بهبود فضای کسب و کار» به صورت اثربخش اجرا شده است.

ب) اثربخشی زیربخش‌های «حمایت از کالای ایرانی و خریدهای مصرفی غیرطرحی (غیر پروژه‌ای)»

نمودار ۱۲ عملکرد زیربخش‌های فصل سوم (حمایت از محصول داخلی و خریدهای غیرطرحی (غیر پروژه‌ای) در ارجاع کار) را نشان می‌دهد. براساس ارزیابی‌های انجام شده، هر دو کارفرمایان و پیمانکاران اعتقاد دارند اجرای احکام این فصل با اثربخشی ضعیفی همراه بوده است. همچنین از دید پیمانکاران، به رغم ابلاغ قانون حداکثر و تأکید آن بر حمایت از کالای ایرانی، الزامی برای تأمین از داخل وجود نداشته و احکام مربوط به این موضوع، اثربخشی بسیار ضعیفی داشته‌اند.

نمودار ۱۱ اثربخشی احکام مربوط به «مشوق‌ها و فضای کسب و کار» در فصل ارجاع کار پروژه‌ای را مورد توجه قرار داده است مواد (۷ الی ۱۵). در این بخش از نظر پیمانکاران تنها «میزان رعایت پرداخت مالیات و ... در قراردادهای پیمانکاران و سایرین»، «پایبندی به اخذ حق بیمه کارکنان اعزام شده به خارج به صورت ریالی» و «عملکرد بانک مرکزی در گشایش اعتبار ارزی» به صورت اثربخش (خوب) اجرا شده، در باقی موارد به جز «امکان استفاده از تأمین مالی ارزی در قراردادهای» که نمره متوسط آورده، ارزیابی پیمانکاران از اجرای غیراثربخش (ضعیف) خبر می‌دهد. همچنین در چهار مورد «اثر بسط مشوق‌های بیمه‌ای، مالیاتی به طرف‌های قرارداد با مراکز پژوهشی»، «پایبندی به روش «نسبت مزد به کل کار انجام یافته» در اخذ حق بیمه»، «پایبندی دستگاه‌ها به حق فکتورینگ» و «میزان عملیاتی شدن فکتورینگ» کاملاً غیراثربخش (بسیار ضعیف) ارزیابی شده است. در مقابل شکاف جدی در ارزیابی دستگاه‌های مسئول از اجرایی شدن این بخش‌های قانون وجود دارد. از نظر این دستگاه‌ها، فکتورینگ به صورت اثربخش (خوب) اجرایی شده،

نمودار ۱۲. عملکرد حمایت از محصول داخلی در ارجاع کار غیر طرحی (غیر پروژه‌ای)

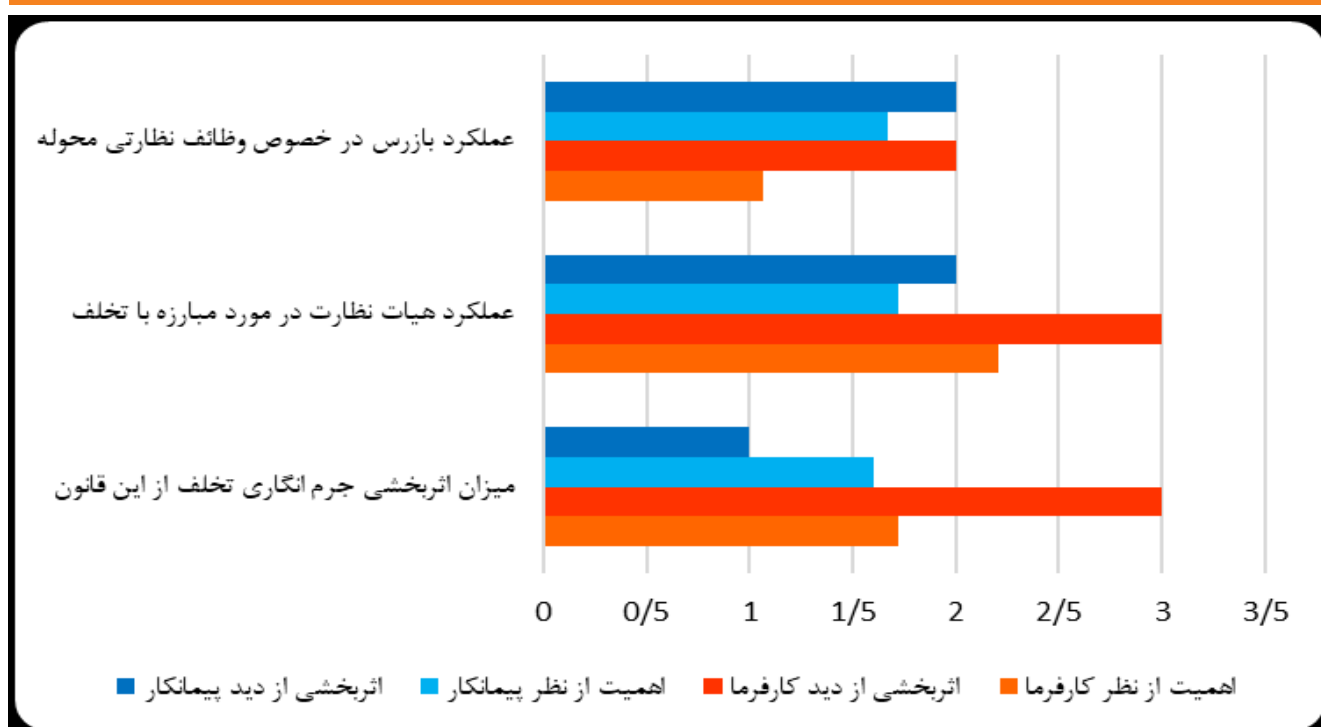


مأخذ: همان.

ج) اثربخشی زیربخش‌های «نظارت و بازرسی»

آخرین فصل قانون به نظارت اختصاص دارد. در این قالب احکامی برای نظارت بر اجرای قانون معین شده که بررسی اثربخشی این احکام در نمودار ۱۳ آمده است.

نمودار ۱۳. عملکرد اجرای احکام نظارت



مأخذ: همان.

متوسطی داشته است.

۳-۳. ارزیابی نتایج

جدول مربوط به اجرای احکام در پیوست ارائه شده است. نتایج حاصل از این جدول را به دو صورت می توان مورد ارزیابی قرار داد. اول با اختصاص وزن مساوی به همه احکام و دوم با تجميع احکام براساس وزنی که ارزیابان به احکام گوناگون داده اند. در جدول ۱، نتایج احکام ارزیابی شده در این بخش مورد توجه قرار گرفته است.

نمودار ۱۳ نشان می دهد که در زمینه نظارت، اختلاف نظر جدی میان پیمانکاران و کارفرمایان وجود دارد. از نظر پیمانکاران، عملکرد بخش نظارت ضعیف بوده و تقریباً اثربخشی نداشته است، همچنین این فعالان با وجودی که وزن زیربخش ها را نسبتاً یکسان تلقی کرده بودند، اما اعتقاد داشتند که حکم جرم انگاری تخلف از این قانون هیچ اثربخشی نداشته است. این در حالی است که کارفرمایان معتقدند اگرچه اثربخشی بازرسی (عملکرد بازرس در خصوص وظایف نظارتی محوله) ضعیف بوده اما عملکرد هیئت نظارت و جرم انگاری تخلف از قانون، اثربخشی

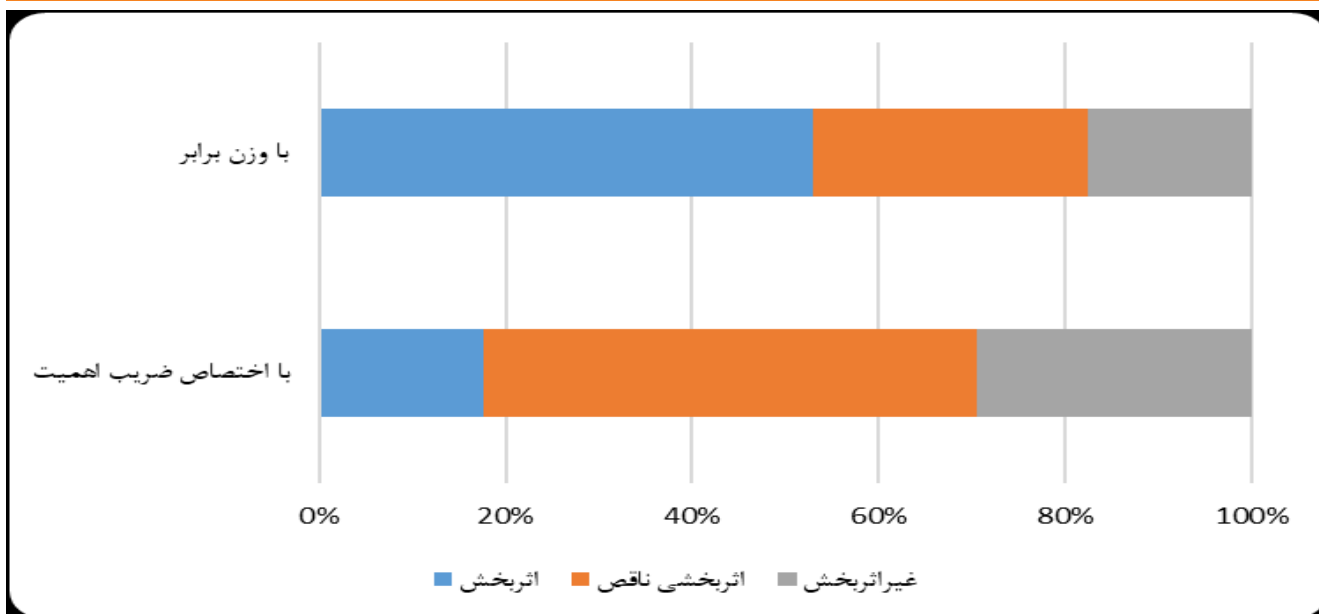
جدول ۱. وضعیت اثربخشی احکام قانون (درصد)

پیمانکار	کارفرما	
۲۵	۷۰	اثربخشی خوب و متوسط
۵۵	۲۵	اثربخشی ضعیف
۲۰	۵	عدم اثربخشی

مأخذ: یافته های گزارش.

جدول ۱ با اختصاص وزن مساوی، همه احکامی که ارزیابی آن در این بخش صورت گرفته است را با یکدیگر تجميع کرده اند. نتایج نشان می دهد که نظر فعالان بخش خصوصی در زمینه اجرای قانون با نظر دستگاه های دولتی بسیار متفاوت است و در حالی که کارفرماها معتقدند ۷۰ درصد احکام قانون به صورت اثربخش اجرا شده اند، بخش خصوصی از عملکرد ۲۵ درصدی خبر می دهد. همچنین در حالی که کارفرماها معتقدند تنها ۵ درصد قانون اجرا نشده، بخش خصوصی معتقد است ۲۰ درصد احکام اجرا نشده است.

نمودار ۱۴. مقایسه وضعیت اجرای احکام قانون با و بدون ضریب اهمیت



مأخذ: همان.



۲۰ درصد است، در حالت اعطای ضریب اهمیت، وزن احکام اثربخش به کمتر از ۲۰ درصد و سهم مواد با اثربخشی ناقص و غیراثربخش زیاد شده است. بنابراین می‌توان گفت که براساس نتایج دوارزیابی، قانون حداکثر به‌خوبی اجرا نشده و نیاز به جدیت در اجرای مواد و احکام این قانون وجود دارد.

نمودار ۱۴ وضعیت اجرای احکام را با حالتی که مواد مختلف براساس اهمیت تقسیم می‌شود با حالت وزن برابر مقایسه کرده است. در این حالت مشاهده می‌شود که به‌صورت کلی (مجموع نظر پیمانکاران و کارفرمایان)، در حالی که در حالت وزن برابر حدود نیمی از احکام قانون به‌صورت اثربخش اجرا شده و سهم احکام غیراثربخش کمتر از

۴. جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

عودت داده شد. پس از دریافت نتایج، داده‌های پرسش‌نامه ارزیابی عملکرد در نرم‌افزار SPSS وارد شده و آمار توصیفی نتایج برپایه میانگین، میانه و مد پاسخ‌ها اخذ شد. همچنین در پرسش‌نامه مقایسه زوجی، از روش تحلیل سلسله‌مراتب فازی (مقایسه زوجی فازی) استفاده شده و داده‌ها با این روش مورد تحلیل قرار گرفت.

نتایج ارزیابی عملکرد از دید دست‌اندرکاران و فعالان اقتصادی نشان می‌دهد که در صورت اختصاص وزن مساوی به همه احکام، عملکرد اجرایی قانون در حد متوسط ارزیابی می‌شود، به این معنی که ۵۶ درصد احکام به‌صورت متوسط و ضعیف اجرا شده‌اند، حال آنکه با افزودن وزن به احکام با توجه به ضریب اهمیت آنها، مشخص می‌شود که احکام مهم از نظر مجریان و فعالان اقتصادی، کمتر در زمینه اجرا توفیق یافته است یعنی ۶۵ درصد احکام عملکرد ضعیفی داشته‌اند که از این میان، در حالی که سهم احکام ضعیف در نمره کلی اجرا در حالت وزن برابر تنها ۵ درصد بوده است، در حالت اختصاص وزن به احکام، سهم این احکام به ۳۵ درصد می‌رسد. بنابراین عملکرد اجرایی قانون، «ضعیف» ارزیابی می‌شود.

در گزارش حاضر، برای ارزیابی وضعیت اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی از نظر افراد مرتبط با این قانون (دست‌اندرکاران اجرایی حاضر در دولت و فعالان اقتصادی بخش خصوصی) استفاده شده است، در این روش تلاش شده تا کیفیت اجرا و نیز اهمیت توجه به احکام از نظر این عوامل احصا شده و گلوگاه‌های اجرایی قانون شناسایی شود.

برای ارزیابی نظر عوامل و فعالان اقتصادی، دو پرسش‌نامه طراحی شد، در پرسش‌نامه اول تلاش شد تا میزان عملکرد احکام قانون حداکثر مورد سنجش قرار گیرد. به این منظور، احکام مهم این قانون در قالب ۴۱ سؤال طراحی شد که پاسخ‌دهندگان، میزان اجرای احکام را در قالب یک طیف ۷ گانه لیکرت پاسخ دهند. پرسش‌نامه دوم ارزیابی اهمیت فصول و محورهای قانون را نسبت به یکدیگر مورد سنجش قرار می‌دهد. در این زمینه پرسش‌نامه مقایسه زوجی طراحی شد. جامعه آماری، انجمن‌های کارفرمایان و فعالان اقتصادی، نمایندگان اتاق‌های بازرگانی و دستگاه‌های مجری انتخاب شد که برپایه آن، ۸۶ پرسش‌نامه توزیع شده و از این میان، ۴۷ پرسش‌نامه تکمیل شده و به مرکز پژوهش‌ها

منابع و مأخذ

۱. استیگلیتز، جوزف و لین، جاستین. (۱۳۹۹). «انقلاب در سیاست صنعتی؛ نقش دولت در فراسوی ایدئولوژی». تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲. اسنودگراس، داندل آر و همکاران. (۱۳۹۱). «اقتصاد توسعه». تهران: نشر نی.
۳. ایرمگارد نوبلر و همکاران. (۱۳۹۷). «سیاست صنعتی نوین». (حامد حجازی، مترجم) تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۴. سالاری، سینا. (۱۳۹۷/۱۱/۲۹). شاخص اندازه‌گیری «عمق ساخت داخل»؛ زیرساختی برای کارآمد ساختن سیاست‌های حمایتی از توان داخل. پنجمین همایش سالیانه اقتصاد مقاومتی.
۵. سالازار خیریناکر، خوزه مانوئل و همکاران. (۱۳۹۴). «یجاد تحول مولد در اقتصاد، سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال». تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۶. کروگر، آن. (۱۳۷۴). «اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (گفتارهای یادبود کوزنتس در مرکز رشد اقتصادی دانشگاه ییل)». تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
۷. مقیسه، محسن. (۱۳۹۷). «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۷. شواهدی از نحوه حمایت دولت آمریکا از تولیدات داخلی». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir