



ارائه چارچوب نهادی برای افزایش اثربخشی نقش دولت و بخش عمومی در ارتقای توان فناورانه تولیدات داخلی: مطالعه موردی قانون حداکثر استفاده از توان داخل

میثم نریمانی^{۱*}، مهدی الیاسی^۲، محمدرضا عطارپور^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۹/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۰۱

چکیده

تجربه جهانی نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران توسعه چه در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای توسعه یافته همواره از اهرم بازار داخلی برای ارتقای توانمندی فناورانه کشورهای خود به‌عنوان یک ابزار سیاستی مهم و اثربخش استفاده نموده‌اند. در ایران نیز مهم‌ترین سیاست این حوزه، قانون حداکثر استفاده از توان داخل بوده است که علیرغم اصلاح نسخه اولیه در سال ۱۳۹۱ به نظر می‌رسد نتوانسته است نتایج اثربخشی برای اقتصاد کشور داشته باشد. در این پژوهش با بررسی پیشینه اجرای این قانون و قوانین و مقررات مرتبط و مصاحبه اولیه با کارشناسان، شش مقوله نهادی اصلی تأثیرگذار در توسعه توان داخل شناسایی و با استفاده از روش مصاحبه گروه متمرکز و تحلیل محتوای مباحثات و مصاحبه‌های انجام‌شده در ۶ جلسه، چارچوب نهادی توسعه توانمندی داخلی پیشنهاد شد. بر اساس تحلیل‌های انجام‌شده مهم‌ترین نواقص نهادی در کاهش اثربخشی اجرای قانون حداکثر استفاده از توان داخل، با مقولاتی نظیر اهمیت بیشتر ارجاع کامل کار به‌طرف ایرانی و الزام به ارتقای توانمندی فناورانه آن، نبود نظام تأمین مالی مقید، نبود تنظیم‌گری بخشی متناسب با اهداف توسعه توانمندی و عدم استفاده دستگاه‌های اجرایی کشور از تجمیع تقاضای عمومی برای افزایش قدرت چانه‌زنی مرتبط است.

واژگان کلیدی: تحلیل نهادی، خرید دولت، توسعه توانمندی فناورانه، قانون حداکثر استفاده از توان داخل، گروه متمرکز.

Narimani@tsi.ir

*- عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران. / نویسنده مسئول مکاتبات
۲- دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران.
۳- دانشجوی دکتری مدیریت تکنولوژی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران.

در دهه‌های اخیر ایفای نقش دولت به‌عنوان یک خریدار بزرگ کالا و خدمات در اقتصادهای ملی روند افزایشی داشته است. در تمام کشورهای دنیا دولت‌ها مهم‌ترین خریداران کالا و خدمات محسوب می‌شوند. بر اساس آخرین گزارش‌های OECD ارزش تأمین تدارکات عمومی از ۷ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۸ به بیش از ۱۲ درصد در سال ۲۰۱۷ رسیده است (OECD, 2017). چنین نقشی باعث شد تا خرید دولت علاوه بر تأمین، به‌عنوان یک ابزار مهم سیاستی در اختیار دولت برای ارتقای توان شرکت‌های داخلی مطرح شود (Flynn, 2018). مطالعات تاریخی توسعه نیز نشان می‌دهد که کشورهای پیشرو در دوره‌های اولیه رشد و با هدف تسریع فرایندهای همپایی خود با کشورهای پیشرفته‌تر، همواره از این ابزار سیاستی برای تقویت توان داخلی بهره برده (Ruttan, 2006; Singh, 2002) و برای حفظ اقتدار ملی خود قوانینی با مفاد مرتبط با توسعه صنعتی، اجتماعی، فناورانه و دستیابی به اهداف اقتصادی راهبردی کشور در این حوزه تدوین و اجرا کرده‌اند (Preuss, 2011). امروزه پشتیبانی قانونی از جهت‌دهی بازار دولت و بخش عمومی به خرید داخل در بسیاری از کشورها به مطالبه ملی تبدیل شده است تا جایی که بیش از ۶۰ درصد اروپایی‌ها، خرید گران‌تر از داخل را بر استفاده از کالاهای خارجی ترجیح می‌دهند (Keulemans & Van de Walle, 2017).

بروز اصلی اجرای این سیاست در کشورها «سیاست خرید از داخل» است. این سیاست در آمریکا در قالب «قانون خرید آمریکایی»^۱ دنبال شده است و مشابه آن برای ترجیح خرید داخل در کانادا، استرالیا، نیوزیلند، ترکیه، هند و بسیاری از کشورهای دیگر نیز وجود دارد (Naegelen & Mougeot, 1998). این ابزار سیاستی هم‌اکنون نیز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین جنبه‌های سیاست صنعتی و نوآوری در بسیاری از کشورها به‌کار گرفته می‌شود (OECD, 2009) تا جایی که به‌عنوان یکی از امیدبخش‌ترین و اثربخش‌ترین ابزارهای سیاستی نوآوری در این دوران از آن یاد شده است (Kattel & Lember, 2010).

اگرچه به‌کارگیری تقاضای بخش عمومی برای نیل به اهداف سیاسی (حمایت‌گرایی و ملی‌گرایی)، فنی (محیط‌نهادی و سطح توانمندی)، اقتصادی (ارتقای توان تولید داخلی) و سایر اهداف نظیر اولویت‌های اجتماعی و زیست‌محیطی، از سوی کشورهای مختلف و خصوصاً کشورهای در حال توسعه به کار گرفته می‌شود و یکی از اجزاء اصلی سیاست صنعتی است (Kattel & Lember, 2010)، اما پیگیری این سیاست با انتقاداتی نیز مواجه بوده است. تأثیر منفی این سیاست‌ها در ایجاد محیط رقابتی به‌عنوان مهم‌ترین موتور محرک نوآوری و شرط لازم برای دسترسی به بازارهای جهانی (Evenet & Hoekman, 2005) و ایجاد مانع در تسهیل آزادسازی بازارها (ArrowSmith, 2003) مهم‌ترین انتقادات به این‌گونه سیاست‌ها بوده

است. علاوه بر این، سیاست‌های ارتقای توان داخلی تهدیدهایی نظیر ریسک ناکارآمدی، کاهش بهره‌ور، عدم توانایی در اتصال شرکت‌های داخلی به زنجیره ارزش جهانی و ناکافی بودن توانمندی‌های داخلی را نیز به همراه خواهد داشت (Korinek & Ramdoo, 2017). این مخالفت‌ها و انتقادات تا جایی ادامه داشته است که در دور اروگوئه مذاکرات بین‌المللی مربوط به موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت^۳، توافق‌نامه تدارکات عمومی برای عدم تبعیض قیمتی و ترجیح داخلی و نیز لزوم رعایت اصول رقابت و شفافیت در تدارکات عمومی به تصویب رسید که البته مورد استقبال کشورهای در حال توسعه قرار نگرفته است (Fenster, 2003). تقابل این رویکردها در خصوص خرید ترجیحی از داخل و همچنین اهداف مختلف و متنوع آن سبب شده است تا وجود یک الگوی مشترک و رویکردهای عملی مشابه در خصوص چگونگی، بازه زمانی، رشته‌های صنعتی انتخابی، تدارک زیرساخت‌های لازم، میزان آزادسازی و ادغام در بازارهای جهانی و نقش‌های ویژه توسعه‌ای دولت با چالش مواجه شده و تنظیم این سیاست‌ها با توجه به ویژگی کشورها و اهداف مورد نظر سیاست‌گذاران متفاوت باشد (Wint, 1998; Khor, 2003).

از این منظر لازم است برای تدوین الگوی سیاستی تدارکات عمومی مناسب، مطالعه تجربیات و شرایط خاص هر کشور مورد توجه قرار گیرد. این هدفی است که پژوهش حاضر در خصوص کشور ایران دنبال نموده است. در ایران برای جهت‌دهی به تدارکات عمومی ابزارهای سیاستی مختلفی نظیر ایجاد سامانه تدارکات الکترونیک دولت^۴، فهرست ممنوعیت خرید کالاها^۵ خارجی دارای مشابه داخل توسط دولت^۶، نمایشگاه تجهیزات و مواد آزمایشگاهی ساخت داخل^۷، قانون حداکثر استفاده از توان داخل و نظام‌نامه پیوست فناوری^۸ پیش‌بینی شده است؛ اما بدون شک مهم‌ترین این ابزارها قانون حداکثر استفاده از توان داخل است که در سال ۱۳۷۵ تصویب و در سال ۱۳۹۱ نیز بازنگری و اصلاح شده است. این قانون به‌عنوان یک نهاد اصلی در استفاده و توسعه توان داخل مطرح بوده و در قوانین مختلفی نظیر برنامه‌های توسعه کشور، قانون مناقصات، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و فاینانس خارجی رعایت آن الزام شده است. اگرچه این ابزارها از سال‌های پیش مورد استفاده قرار گرفته است اما نتوانسته نتایج ملموسی در توسعه اقتصادی و صنعتی کشور و ارتقای توان داخلی شرکت‌های ایرانی ایفا نماید لذا تبیین ابعاد مختلف نهادی مهم‌ترین این قوانین یعنی قانون حداکثر استفاده از توان داخل می‌تواند چارچوب تحلیلی مناسبی برای سیاست‌گذاران ارائه نماید.

با توجه به تعریف نهاد، به‌عنوان الگوی پایدار و جمعی برای برخورد با کارکردهای اجتماعی، توسط هنجارها، قوانین، مقررات، سیاست‌ها و شیوه‌هایی که درجه‌ای از دائمی بودن دارند (Homer-Dixon, 1999) و تجزیه و تحلیل نهادی که به‌طور آشکار نهادها را به‌عنوان متغیر مستقل، متغیر وابسته یا متغیر مداخله‌گر در

نظر می‌گیرد (Bisaro et al. 2018)، این پژوهش در حوزه تحلیل نهادی قرار دارد و به نظر می‌رسد یکی از معدود تلاش‌های داخلی در حوزه بررسی مهم‌ترین نهاد ایجادشده برای توسعه کشور است. علاوه بر این موضوع، نوآوری این پژوهش، ارائه چارچوب سیاستی مناسب جهت افزایش اثربخشی به‌کارگیری بازار دولت و بخش عمومی در ارتقای توانمندی فناورانه و نوآورانه داخلی را در ایران با استفاده از تحلیل نظرات بازیگران مختلف تأثیرگذار است که این پژوهش سعی دارد با رویکرد تحلیل نهادی به آن دست یابد.

۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

جهت‌دهی به تدارکات عمومی برای نیل به اهداف توسعه‌ای یکی از مهم‌ترین سیاست‌های طرف تقاضا است که دولت‌ها را قادر می‌سازد برای شرکت‌های فناور و نوآور، بازارهای جدید ایجاد نموده و از آن طریق توانمندی‌های فناورانه آن‌ها را ارتقاء دهند (Edler & Georghious, 2007). در بسیاری از کشورها، سیاست به‌کارگیری بازار دولت و بخش عمومی به‌عنوان ابزار سیاست صنعتی و نوآوری، به حمایت از شرکت‌های داخلی و تبعیض میان تولیدکنندگان داخلی و خارجی اطلاق می‌شود (Edquist et al, 2012). به‌عبارت‌دیگر، دسترسی ترجیحی تولیدکنندگان عموماً توانمند داخلی به بازار دولت و بخش عمومی با توجه به شرایط خاص در این سیاست‌ها تسهیل می‌شود. این ترجیح تولیدکنندگان داخلی در تدارکات عمومی، به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم انجام می‌شود. در رویکرد مستقیم، محدوده قیمت ترجیحی^۸ (ارجاع کار به داخل حتی باوجود قیمت پیشنهادی بالاتر در یک بازه معین) و الزامات ساخت داخل^۹ (تعهد به خرید بخش معینی از اجزاء و تجهیزات پروژه در داخل حتی در صورت ارجاع کار به خارج) مورد توجه است (SSennoga, 2006). از الزامات ساخت داخل تعاریف متعددی ارائه شده است و محققان مختلف معتقدند که هر کشور بر اساس اهداف، اولویت‌ها، الزامات، دغدغه‌ها، ابزار، روش‌های پیاده‌سازی و معیار اندازه‌گیری، تعریف مشخصی از آن مفهوم ارائه می‌دهد. ایجاد ارزش افزوده اقتصادی از طریق به‌کارگیری منابع داخلی (Acheampong & Ashong, 2016)، بیشینه کردن ارزش تولیدات ملی در طول زنجیره ارزش ذینفعان (بی‌تعوب و همکاران، ۱۳۸۹). رشد یک صنعت خاص و گسترش مشارکت مؤثر ظرفیتهای داخلی در جهت ایجاد شغل و صنایع جدید با منشأ داخلی (Asiago, 2017)، افزایش اشتغال، بهبود سطح فناوری و دستیابی به توسعه صنعتی با استفاده از ظرفیت پروژه‌ها (OECD, 2016) نمونه‌ای از تعاریفی است که برای این مفهوم ارائه شده است.

در قانون حداکثر استفاده از توان داخلی، تعریف مشخصی از این مفهوم ارائه نشده است و تنها مفاهیمی مانند طرح، ارجاع کار، شرکت ایرانی، کار در داخل کشور، تولید داخل تعریف شده‌اند. باین‌وجود

تعریف پذیرفته شده از این مفهوم در ایران عبارت است از: ارزش کل کارهای انجام شده و خدمات ارائه شده توسط (۱) اشخاص حقیقی ایرانی، (۲) شرکت‌های ایرانی و (۳) سرمایه‌گذاری مشترک شرکتی/ قراردادی با مشارکت طرف ایرانی که جهت انجام بخشی از پروژه به‌عنوان توان ایرانی به‌طور کامل محاسبه می‌شود (ابراهیمی و قاسمی مقدم، ۱۳۹۷).

در رویکرد غیرمستقیم که بیشتر با عنوان سیاست‌های نرم مطرح شده، در واقع سیاست‌های صنعتی است که به‌طور غیرمستقیم تدارکات دولت را برای بهبود نوآوری و توانمندی فناورانه به‌ویژه در صنایع سنتی کشور، جهت‌دهی می‌نماید. در این رویکرد با توجه به اینکه فقدان ظرفیت سیاست‌گذاری مناسب و اجرای مؤثر آن، مهم‌ترین نقص و کمبود در کشورهای درحال توسعه است، می‌بایست به‌جای استفاده از قواعد پایدار و غیرقابل تغییر، رویکردهای یادگیری از طریق انجام کار و بهبود تدریجی را پیاده‌سازی کرد (Kattel & Lember, 2010).

به‌طورکلی چهار راهبرد برای کشورهای درحال توسعه جهت طراحی یک سیاست تدارک عمومی با هدف توسعه اقتصادی وجود دارد که در جدول (۱) نشان داده شده است. اولین راهبرد (تدارک عمومی

جدول (۱): راهبردهای مختلف کشورهای درحال توسعه برای به‌کارگیری تدارکات عمومی

(Kattel & Lember, 2010)

مشکل اصلی	تأثیر		نقش رقابت	هدف	راهبرد
	GPA	WTO			
تله تعادل پایین	E	E	رقابت حداکثری	شفافیت، عدم تبعیض، مزیت رقابتی	تدارک عمومی به‌مثابه ایجاد میدان رقابت برابر
کاربرد افقی، فقدان رقابت	R	E	نبود رقابت	حمایت گرایبی، سیاست‌های ثانویه (شامل سیاست‌های صنعتی)	تدارک عمومی تبعیض‌آمیز
فقدان ظرفیت سیاستی و اجرایی در بخش عمومی، سطح پایین رقابت‌پذیری ملی	R	N	رقابت به سطح شایستگی‌های ملی وابسته است.	نوآوری، یادگیری مزیت رقابتی، تنوع اقتصادی	تدارک عمومی برای نوآوری
فقدان ظرفیت سیاستی دولت مرکزی	N	R	ترکیب همکاری و رقابت، رقابت ملی کم، رقابت منطقه‌ای یا جهانی است.	نوآوری، یادگیری مزیت رقابتی، تنوع اقتصادی	تدارک عمومی نرم

بی‌اثر N=؛ محدودکننده R=؛ توانمندساز E=

WTO= World Trade Organization

GPA= Government Procurement Agreement

به‌مثابه ایجاد میدان رقابت برابر^{۱۰}) بر اساس فرض مزیت نسبی است. این دیدگاه که به‌طور گسترده توسط توافق تدارک عمومی (GPA) مورد حمایت قرار می‌گیرد، تأثیر رقابت شفاف، غیر تبعیض‌آمیز و آزاد را به‌عنوان تنها راه ترویج نوآوری و توسعه صنعتی تأکید می‌کند. چارچوب کنونی WTO و GPA برای حمایت از این نوع رویکرد سیاست طراحی شده است. با این حال، این رویکرد در ایجاد سرریز مورد نیاز برای نوآوری، فناوری و توسعه ناتوان بوده و ممکن است تله تعادل پایین^{۱۱} را عمیق‌تر کند. راهبرد دوم - خرید عمومی تبعیض‌آمیز^{۱۲} - استفاده از ابزار تدارک عمومی برای حذف رقابت و دستیابی به اهداف ویژه است. مشکل رویکرد تبعیض‌آمیز این است که تأثیر رقابت را به حداقل می‌رساند و اغلب به‌عنوان یک سیاست افقی مورد استفاده قرار می‌گیرد و مطابق با نیازهای واقعی صنعتی یا نوآوری نخواهد بود. موضوع راهبرد سوم - تدارک عمومی برای نوآوری^{۱۳} - ارتقای نوآوری، مزیت رقابتی و تنوع اقتصادی است. این راهبرد بر پایه‌ی اقتصاد تکاملی بنا نهاده شده است که اهمیت یادگیری سیاستی و استفاده از فناوری را برجسته می‌کند. راهبرد چهارم - تدارکات عمومی نرم^{۱۴} - از این منظر ظرفیت نهادی و سازمانی دستگاه‌های دولتی و عمومی جهت اجرای مؤثر سیاست‌های تدارکات عمومی نوآوری بسیار حائز اهمیت است و در صورت فقدان آن، اجرای این سیاست می‌تواند به‌عنوان مانع توسعه فناوری و نوآوری عمل نماید (Waluszewski et al, 2018).

به لحاظ نظری استفاده از این راهبردها به‌عنوان ابزار سیاست فناوری و نوآوری از دو منظر مورد توجه قرار می‌گیرد؛ منظر اول مربوط به سیاست‌های ثانویه است در این نگاه اولویت‌ها در خرید دولت تنها قیمت پایین و کیفیت مناسب نیست بلکه علاوه بر این اهداف اولیه، مجموعه‌ای از اهداف اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی به‌عنوان اهداف ثانویه وجود دارد (Morettini, 2011). در برخی از مطالعات به این رویکرد، به‌هم‌پیوستگی سیاستی نیز گفته می‌شود. لذا در کنار رویکرد نئوکلاسیک که معیار قیمت را به‌عنوان عامل اصلی در تدارکات عمومی مطرح می‌کند، خرید تبعیض‌آمیز داخلی با اهدافی چون تحریک اقتصاد، توسعه فناوری و تولید داخل، حمایت از اشتغال یا قهرمانان ملی، حفاظت از درآمد و منافع ملی یا حفاظت از بنگاه‌های داخلی و خصوصاً صنایع نوزاد در برابر رقبای بین‌المللی مورد توجه قرار می‌گیرد (Edquis, 2015). رویکردهای جدید به اولویت‌های تدارکات عمومی، با توسعه اهداف ثانویه سیاستی تحت عنوان تأمین پایدار، اولویت‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را در قالب الزامات اجباری و قانونی مطرح می‌کنند (Walker et al, 2012). به‌هرفقدیر گذر از معیار قیمت و توجه صرف به سایر اهداف سیاستی، توزیع رانت و ایجاد انحصار را به دنبال خواهد داشت (Mougeot et al, 2005).

نظریه سیستمی نوآوری و شکست‌های نظام نوآوری در تعاملات رویکرد دوم پشتیبان در این

حوزه است که بیشتر در سیاست‌های طرف تقاضای فناوری و نوآوری مورد توجه قرار گرفته است (Edler & Georghiou, 2007). در این رویکرد، توسعه سیاست‌های تحریک نوآوری تقاضامحور، پاسخی به نیاز استانداردگذاری و تسهیل رسوخ فناوری و افزایش بازار (Blind, 2012) و اقتصاد مقیاس برای به‌صرفه شدن فعالیت‌های تحقیق و توسعه و نوآوری بوده است که از طریق برطرف کردن شکست تعامل خریدار و فروشنده محقق خواهد شد (Edler & Georghiou, 2007). به طور کلی سیاست‌های تدارکات عمومی باید از دو جنبه مورد توجه دولت قرار گیرد:

- ۱- در کشورهای در حال توسعه، بازار تدارکات عمومی برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای استفاده می‌شوند، با این وجود این ابزار همواره با چالش‌هایی نظیر ایجاد فساد و جلوگیری از توسعه بازارهای رقابتی روبرو هستند. بر این اساس می‌بایست طراحی ویژه برای مقابله با چالش‌ها و موانع اجرایی خصوصاً در نظام حکمرانی و سیاستی انجام شود و با ایجاد مکانیزم‌های قوی مبتنی بر بازار نظیر شفافیت و رقابت، منابع عمومی به‌طور مؤثری برای توسعه توانمندی‌ها اختصاص یابد (Campbell, 2017).
- ۲- بهترین ظرفیت‌های نهادی یک کشور، نظیر وضعیت ساختاری، چیدمان سازمانی، توانمندی‌های انسانی، شناسایی نیازها و مشوق‌های اثربخش به تولیدکنندگان مهم‌ترین بخش‌هایی است که دخالت‌های سیاستی هدفمند را برای اجرای یک سیاست خرید نوآوری بهینه طلب می‌کند (Georghiou et al, 2014).
- ۳- در هر سیاست تدارکات عمومی، چند بعد اساسی باید به‌طور هم‌زمان مورد توجه قرار گیرد؛ ابعاد تجاری، تنظیم‌گری و اهداف سیاستی مهم‌ترین این ابعاد هستند (Erridge, 2007). این ابعاد و تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم این سیاست‌ها بر اقتصاد ملی به‌ویژه در شکل‌دهی بازارها و رفتار مجموعه‌ای وسیع از تأمین‌کنندگان بالقوه و بالفعل بخش خصوصی، افزایش اشتغال، ترویج عدالت، رشد بازارهای بلوغ نیافته و حمایت از پایداری زیست‌محیطی که با توجه به ویژگی‌ها و وضعیت کشورهای در حال توسعه متفاوت خواهد بود، باید مدنظر سیاست‌گذاران قرار گیرد (Rainey, 2014). این موضوع بر پیچیدگی طراحی ابزارهای سیاستی مناسب در این حوزه افزوده است و نیاز دارد که خریداران عمومی اهداف و اولویت‌های گوناگون رقابتی را با هم ترکیب نمایند.
- ۴- طراحی اثربخش یک سیاست تدارکات عمومی نیازمند توجه به یک سری اصول کلیدی است. به‌عنوان مثال رایمونند (۲۰۰۸) دستیابی به حداکثر پیشرفت اهداف سیاستی و اولویت‌های دولت از سرمایه‌گذاری‌ها (ارزش پول)، رعایت اصول اخلاقی و جلوگیری از فساد، توسعه رقابت‌پذیری، شفافیت و مسئولیت و پاسخگویی را مهم‌ترین این اصول ذکر نموده است.

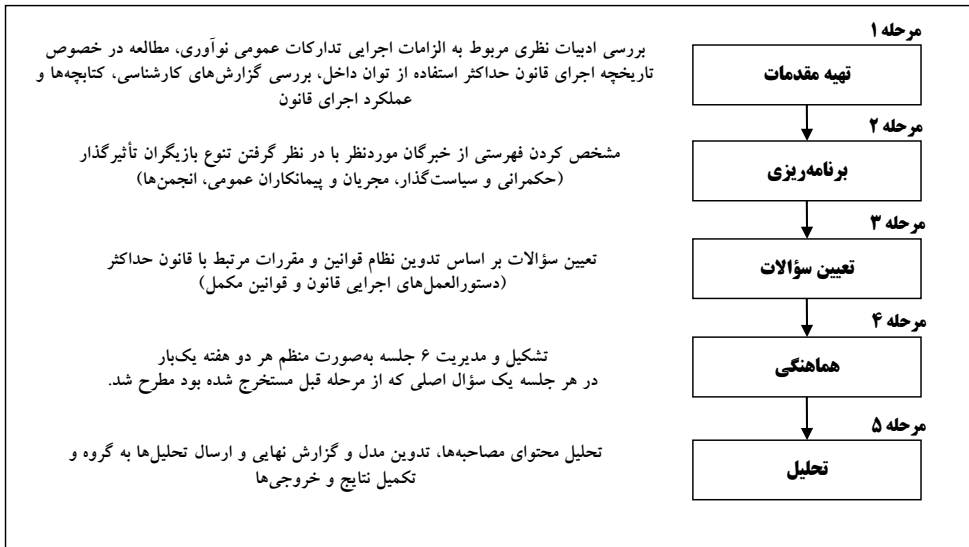
با توجه به مطالب ذکرشده، در سیاست‌های تدارکات عمومی از یک‌سو دولت، با توجه به جایگاه

منحصربه‌فرد خود می‌تواند از طریق ایجاد چشم‌اندازهای رقابتی، شرکت‌های بخش خصوصی را برای فعالیت در عرصه‌هایی که دولت را به اهدافش برساند ترغیب نماید و از سوی دیگر بازار مناسب ایجادشده برای بخش خصوصی، می‌تواند ارتقای توان رقابتی و فنی آن‌ها را فراهم کند؛ بنابراین در طراحی سیاست‌های تدارکات عمومی چند رکن اصلی یعنی اهداف توسعه توانمندی فنی و نوآوری، شکل‌دهی به بازارهای رقابتی و جلوگیری از فساد از طریق ایجاد شفافیت و پاسخگویی در کنار جنبه‌های تجاری آن‌ها باید مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد.

به‌منظور طراحی بهینه الگوی سیاستی به‌کارگیری بازار دولت و بخش عمومی برای توسعه نوآوری در ایران، در این مقاله سعی شده است تا با بررسی نقاط قوت و ضعف اجرای مهم‌ترین تجربه سیاستی مرتبط در ایران یعنی قانون حداکثر استفاده از توان داخلی، چارچوب بهینه پیشبرد این سیاست در بعد نهادی برای اجرای اثربخش‌تر آن پیشنهاد شود.

۳- روش پژوهش

طرح پژوهش این مقاله، مطالعه موردی قانون حداکثر استفاده از توان داخلی با استفاده از تحلیل محتوای کیفی است. چارچوب اجرایی این پژوهش بر اساس طرح عملی کروگر (۲۰۱۴) برای گروه متمرکز، تدوین‌شده است (Krueger, 2014). گروه متمرکز، گروهی متشکل از افراد با ویژگی‌های خاص است که در خصوص یک موضوع مشخص بحث می‌کنند (Anderson, 1990). این گروه که معمولاً بین شش تا نه نفر عضو داشته و توسط یک یا چند محقق هدایت می‌شود، با هدف کشف نگرش‌ها، ادراکات و ایده‌ها در زمینه موضوع مورد بحث (Denscombe, 2007)، جمع‌آوری داده‌های باکیفیت (Patton, 2002) و درک ریشه یک مشکل خاص (Khan & Manderson, 1992) مورد استفاده قرار می‌گیرد. این روش به سه دلیل برای این پژوهش مناسب به نظر می‌رسد. اول اینکه محققان اطلاعات قابل توجهی در زمینه چگونگی اجرایی شدن و مشکلات عملیاتی قانون حداکثر استفاده از توان داخلی نداشته‌اند. دوم اینکه محققان قصد داشته‌اند تا درک کاملی از تجارب بازیگران مختلف تأثیرگذار در اجرایی شدن این قانون به دست آورند. درنهایت سومین دلیل به لزوم برقراری تعامل و مباحثه بین ذینفعان مختلف قانون ارتباط دارد که می‌تواند به محققان در درک ابعاد مهم و تأثیرگذار در محتوا و فرایند اجرایی قانون کمک نماید. شکل (۱) فرایند انجام این پژوهش را به‌طور مختصر نشان می‌دهد. البته فرایند پژوهش خطی نبوده و در یک الگوی رفت و برگشتی سعی شده است تا ساختار پژوهش و تحلیل‌های انجام‌شده تکمیل گردد.



شکل (۱): فرایند اجرای پژوهش براساس طرح کروگر (۲۰۱۴)

مورد مطالعه، قانون حداکثر استفاده از توان داخلی است که اصلی‌ترین چارچوب قانونی و گسترده‌ترین سیاست بهره‌برداری از بازار دولت و بخش عمومی در جهت ارتقای توان فناورانه و نوآورانه داخلی در ایران محسوب می‌شود. متن قانون ابتدا در سال ۱۳۷۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از چندین سال تجربه اجرا، مجدداً در سال ۱۳۹۱ مجلس شورای اسلامی تغییراتی در آن اعمال نمود. برای تحلیل سیر گذار قانون، هر دو نسخه قانون و تغییرات مقررات مرتبط مورد توجه قرار گرفته است. علاوه بر متن قوانین سال ۱۳۷۵ و ۱۳۹۱، دستورالعمل‌های اجرایی و گزارشات مرتبط با عملکرد و اجرای قانون نیز مورد توجه قرار گرفته است.

در گام دوم، مصاحبه‌شوندگان که بازیگران اصلی اجرای قانون بودند در سه دسته اصلی شناسایی شدند؛ دسته اول نمایندگان دستگاه‌های حاکمیتی و سیاست‌گذار مرتبط با اجرای قانون، دسته دوم، شرکت‌ها و تولیدکنندگان داخلی که در فرایند اجرای قانون درگیر بوده‌اند و دسته سوم نیز از افراد مؤثر در تشکلهای، اتحادیه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی که به صورت غیرمستقیم در فرایند اجرای قانون حضور داشتند، تشکیل شد. مصاحبه‌شوندگان در قالب جدول (۲) معرفی شده‌اند.

در گام سوم بر مبنای مقولات اصلی مورد تأکید قوانین و مقررات، سؤالات مصاحبه مرتبط با چگونگی اجرا و چالش‌های پیش رو و نیز راهکارهای در پیش گرفته شده تدوین گردید. برای تنظیم سؤالات جلسات گروه متمرکز علاوه بر بررسی محتوای قانون حداکثر، آیین‌نامه‌ها و قوانین و گزارش‌های

جدول (۲): فهرست خبرگان حاضر در مصاحبه

مصاحبه‌ها	پست سازمانی	سابقه فعالیت مرتبط با قانون حداکثر	توضیحات
بخش اول حکمرانی و سیاست‌گذاری	A1	۱۵ سال	امور مرتبط با نظارت بر اجرای قانون حداکثر
	A2	۱۰ سال	مسئول تدوین و پیگیری فرم‌های ارزیابی قانون حداکثر
	A3	۸ سال	کارشناس مسئول کارشناس مسئول
	A4	۶ سال	مشاور وزیر
بخش دوم پیمانکاران و مجریان و پیمانکاران عمومی	A5	۷ سال	مسئول قراردادهای شرکت فعال در حوزه طرح‌های مهم ملی و قراردادهای بین‌المللی در یک شرکت بزرگ و اصلی فعال به‌عنوان پیمانکار عمومی
	A6	۴ سال	شرکت مسئول طراحی و احداث پالایشگاه‌های جدید، خطوط لوله انتقال نفت خام فرآورده‌های نفتی، انبارهای نفت، احداث اسکله‌های تخلیه نفت خام و تأسیسات فرآورده‌های نفتی و کارخانه‌های روغن‌سازی و صدور خدمات فنی و مهندسی
بخش سوم انجمن‌ها	A7	۱۰ سال	انجمن تأمین‌کنندگان و تولیدکنندگان تجهیزات صنعت نفت
	A8	۱۵ سال	تولیدکنندگان تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی
	A9	۵ سال	سندیکای مسئول رتبه‌بندی پیمانکاران حوزه نیرو

کارشناسی مرتبط مورد بررسی قرار گرفت. بر اساس این بررسی‌ها مصاحبه اولیه‌ای با کارشناسان سازمان برنامه‌بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شد تا دسته‌بندی نهایی سؤالات مشخص گردد. بر این اساس ۶ دسته سؤال به شرح ذیل طراحی شد:

- ۱- دامنه شمول (منبع: متن قانون حداکثر و قوانین مکمل که الزام به اجرای این قانون داشته‌اند)
- ۲- ارزیابی و احصای توانمندی‌های داخلی (منبع: آیین‌نامه‌های اجرایی قانون حداکثر و سایر قوانین به‌ویژه قانون مناقصات و آیین‌نامه‌های ارزشیابی و تأیید صلاحیت پیمانکاران)

۳- تخمین حجم بازار و برنامه‌ریزی برای شناسایی و رفع نیازمندی‌ها (منبع: متن قانون حداکثر)

۴- محتوای کار (منبع: متن قانون حداکثر)

۵- ارجاع کار (منبع: متن قانون حداکثر)

۶- حمایت‌ها و زیرساخت‌های لازم (منبع: متن قانون حداکثر، آیین‌نامه‌های اجرایی قانون، قوانین مربوط به تأمین مالی خارجی و قراردادهای بیع متقابل و نفتی)

در شکل (۲) نظام قوانین و مقررات مرتبط با قانون حداکثر که بر اساس جستجوی سایت‌های مرتبط (سایت مرکز پژوهش‌های مجلس و روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران) تبیین شده است، به‌طور خلاصه نشان داده شده است.

در گام چهارم، جلسات به‌صورت هفتگی تشکیل و در هر جلسه یک سؤال مطرح و در حدود یک ساعت و چهل و پنج دقیقه تا دو ساعت اعضای گروه متمرکز به بحث در مورد آن می‌پرداختند.

سازوکارهای اجرای قانون حداکثر

آیین‌نامه ماده ۳ نسخه ۷۵: نحوه ارجاع فعالیت خدمات مهندسی مشاور، پیمانکاری و خدماتی پروژه‌ها
 آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ نسخه ۹۱: بخشودگی تمام یا قسمتی از جریمه‌های مقرر در قانون تأمین اجتماعی
 آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۷ نسخه ۹۱: حمایت مالیاتی از شرکت‌های داخلی در قالب معافیت ۵ ساله به افزایش سرمایه‌گذاری

قوانین مکمل (الزام به اجرای قانون)	توسعه توانمندی داخلی	فاینانس‌های خارجی
<ul style="list-style-type: none"> ✓قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی و آیین‌نامه اجرایی آن ✓ماده ۵۴ و ۵۸ قانون برنامه ششم توسعه ✓ماده ۶۴ قانون احکام دائمی ✓اساسنامه شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور ✓قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم ✓قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر ✓قانون اجازه اجرای موافقت‌نامه پروانه شبکه و خدمات ارتباطات سیار ✓قانون حمایت از سامانه ریلی حمل‌ونقل شهری 	<ul style="list-style-type: none"> •ماده ۸۸ قانون برنامه سوم •ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور •قانون برگزاری مناقصات 	<ul style="list-style-type: none"> •ماده ۸۵ قانون برنامه سوم •ماده ۶۰ قانون برنامه سوم
مقررات و آیین‌نامه‌ها		
<ul style="list-style-type: none"> •آیین‌نامه چگونگی قراردادهای بیع متقابل نفتی •راهنمای تهیه اظهارنامه صلاحیت پیمانکاران •دستورالعمل ارزشیابی پیمانکاران طرح و ساخت صنعتی •آیین‌نامه اجرایی تبصره بند ۱ ماده ۲۶ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) •شرایط عمومی، ساختار و الگوهای قراردادهای بالادستی نفت و گاز 		

شکل (۲): نظام قوانین و مقررات مرتبط با قانون حداکثر

در گام پنجم، محتوای مصاحبه‌ها تحلیل و سعی شده است تا با گردآوری و شناسایی استخراج مقولات محوری در دستور کار پژوهش قرار بگیرد. در این پژوهش، تحلیل محتوای کیفی با روش ولکات (۲۰۰۸) در سه مرحله توصیف، تحلیل و تفسیر داده‌های متنی ناشی از مصاحبه، انجام شده است (Wolcot, 2008). بر اساس عمده پیشینه حوزه پژوهش‌های کیفی، کدگذاری در تحقیقات کیفی شامل دو مرحله کدگذاری اولیه^{۱۵} و ثانویه^{۱۶} است. در کدگذاری اولیه شناسایی تمام مطالبی که می‌تواند محقق را در شناسایی موضوعات مهم نهادی کمک نماید، مورد توجه قرار گرفت. کدگذاری ثانویه نیز که عموماً در اکثر پژوهش‌های کیفی استفاده می‌شود، با هدف سازمان‌دهی و فراهم آوردن زمینه تحلیل نتایج کدگذاری اولیه صورت می‌گیرد. جدول (۳) مقولات اصلی و محتوای به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها را به‌طور خلاصه نمایش داده است. جهت اطمینان از روایی پژوهش‌های کیفی، راهبردهای مختلفی مورد استفاده قرار می‌گیرد. کرسول (۱۳۹۴) هشت راهبرد عمده را در خصوص روایی پژوهش‌های کیفی را مطرح نموده و توصیه می‌کند بسته به نوع پژوهش، دست‌کم از دو راهبرد جهت اطمینان از روایی بهره‌برده شود. این راهبردها عبارتند

جدول (۳): مقولات اصلی مستخرج از تحلیل محتوای مصاحبه‌های انجام‌شده

مقولات اصلی	مقولات اولیه
بازارهای هدف سیاست‌گذاری و شمول سیاست	<ul style="list-style-type: none"> • نظام تنظیم‌گری بخشی در جهت توسعه توان داخلی • دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی غیردولتی • شرکت‌های بزرگ بخش خصوصی
ارزیابی و احصای توانمندی‌های داخلی (عرضه)	<ul style="list-style-type: none"> • شناسایی پیمانکاران صاحب صلاحیت و اخذ وام آن‌ها از منابع صندوق توسعه ملی در صورت برنده شدن در مناقصه‌های داخلی و بین‌المللی • شناسایی ۱۰ الی ۱۵ پیمانکار مهم و صاحب صلاحیت برای ارجاع دسته دوم • تقویت بخش‌های مهندسی و مدیریت کنترل پروژه در شرکت‌های داخلی
تخمین حجم بازار و برنامه‌ریزی برای شناسایی و رفع نیازمندی‌ها (تقاضا)	<ul style="list-style-type: none"> • شفافیت تقاضا • پیش‌بینی تقاضای آینده • تجمیع تقاضای دولت در جهت اهرم کردن توان داخلی
محتوای کار (میزان ارزش کار در داخل انجام‌شده)	<ul style="list-style-type: none"> • شناخت زنجیره ارزش پروژه و مشخص کردن نقاط مهمی که باید به مشارکت خارجی-ایرانی ارجاع کار به‌صورت مشروط و در مقابل الزام به ارتقای توان فنی و صادرات
ارجاع کار (میزان ارزش کار طرف داخلی)	<ul style="list-style-type: none"> • ایجاد و توسعه GC ها و MC ها برای گرفتن پروژه‌ها • آیین‌نامه تشخیص صلاحیت و ارجاع کار
حمایت‌ها و زیرساخت‌های لازم	<ul style="list-style-type: none"> • تأمین مالی (نظام اعتبار اسنادی (LC) ریالی و ارزی) • شناخت کامل الزامات مربوط به تأمین مالی بیع متقابل و فاینانس • اختصاص وام در صورت صدور خدمات فنی و مهندسی و برنده شدن پیمانکاران و سازندگان داخلی در مناقصه‌های بین‌المللی • بیمه و تضمین سرمایه‌گذاری پیمانکاران عمومی و خصوصی • جلوگیری از ریسک‌های مالیاتی

از: الف) مشارکت بلند و مشاهده فعالانه در میدان مطالعه؛ ب) همه‌جانبه‌نگری (کثرت‌گرایی در روش یا ابزار تحقیق)؛ ج) مرور یا بازخورد هم‌تراز؛ تصریح سوگیری پژوهشگر؛ د) اصلاح و تعدیل فرضیه‌های پژوهش در موارد منفی^{۱۷}؛ هـ) کنترل اعضاء (عموماً از طریق گروه‌های کانونی یا روش‌های شبیه آن)؛ و) توصیف پرمایه^{۱۸} (محقق با بررسی عمیق و ارائه شواهد فراوان حول موضوع مورد بررسی، خواننده را قادر به تصمیم‌گیری در خصوص صحت یافته‌ها می‌نماید)؛ ز) ممیزان بیرونی^{۱۹} (از طریق مشاوران خارجی). برای اطمینان از روایی یافته‌ها، دسته‌بندی مقولات اساسی که بر اساس آن سؤالات جلسات تبیین شده بود با ۳ نفر از مصاحبه‌شوندگان (۲ نفر حکمرانی و سیاست‌گذاری و ۱ نفر از مجریان و پیمانکاران عمومی) در میان گذاشته شد. به‌علاوه یافته‌ها از تحلیل مصاحبه‌های گروه متمرکز، اسناد، گزارش‌ها و آیین‌نامه‌ها حاصل شد. این موضوع به همراه طیف متنوع افراد حاضر در گروه متمرکز نشان می‌دهد که محققان تا حدودی سعی داشته‌اند تا همه‌جانبه‌نگری را در روش و ابزار رعایت نمایند. همچنین محققان در تمامی جلسات حضوری فعالانه داشته و با توجه به کنترل اعضاء سعی داشته‌اند تا روایی یافته‌های پژوهش حفظ گردد.

جهت برآورده شدن روایی تحلیل، نتایج تحلیل‌ها با دو نفر از مصاحبه‌شوندگان (مدیر امور سازمان برنامه‌وبودجه کشور و مشاور وزیر صنعت، معدن و تجارت) در میان گذاشته شد و نظرات کارشناسی آن‌ها اخذ و اعمال گردید. علاوه بر این، به اعتبار نظرات و تأیید یافته‌ها توسط اساتید راهنما و مشاور که همگی دارای تخصص و تجارب اجرایی و سیاستی در حوزه فناوری و نوآوری کشور هستند، می‌توان روایی یافته‌ها را تا حد زیادی تضمین نمود.

به‌علاوه در مصاحبه‌های صورت گرفته، از طیف گسترده و متنوعی از بازیگران استفاده شده که موجب می‌شود دیدگاه‌های متنوع و متفاوت بازیگران در خصوص سؤالات مطالعه مطرح و مورد تحلیل قرار گیرد. این امر ضمن افزایش روایی یافته‌ها، ایجاد سوگیری به سمت دسته یا دسته‌هایی از بازیگران را به حداقل می‌رساند. همچنین پایایی در انجام مصاحبه پژوهش‌های کیفی عبارتست از راهنما و رویه شفاف انجام مصاحبه، پیاده‌سازی داده با امانت کامل به اظهارات مصاحبه‌شونده در نقل قول و تحلیل بر اساس مصاحبه‌ها (Flick, 2008)؛ که با توجه به استفاده از روش نظام‌مند گروه متمرکز و همچنین تحلیل یافته‌ها بر اساس مقولات اصلی شناسایی شده در جدول (۳) می‌توان تا حدودی از پایایی نتایج استفاده نمود. ضمن آنکه محققان به دنبال تعمیم‌پذیری نتایج پژوهش به سایر قوانین و مقررات نبوده و به نظر می‌رسد با توجه به راهبرد مطالعه موردی که برای این پژوهش انتخاب شده است، نیازی به تعمیم یافته‌ها به سایر حوزه‌ها وجود نداشته است.

۴- تجزیه و تحلیل یافته‌ها

قانون حداکثر در سال ۱۳۷۵ و در قالب طرح از سوی نمایندگان مجلس مطرح شد و به تصویب رسید، اما تأخیر ۵ ساله دولت در پیاده‌سازی قانون، نشان عدم هماهنگی میان دولت و مجلس و استقبال سرد دولت در اجرا بود. با تدوین اولین دستورالعمل‌های اجرایی در سال ۱۳۸۰، بهترین سال‌های اجرای قانون آغاز شد و تا سال ۱۳۸۶ ادامه داشت.

در این مدت، سازوکار کارگروه نظارت تعبیه شده در مقررات اجرایی با محوریت سازمان مدیریت به صورت فعال عمل نموده و هماهنگی مناسبی میان درخواست‌های دستگاه‌های اجرایی جهت تصویب در شورای اقتصاد و کارگروه نظارت برقرار شده بود. محوریت انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی تا حدودی نقص اطلاعاتی در خصوص توانمندی‌های ساخت داخل کشور را پوشش داده و آنان موارد سرپیچی احتمالی دستگاه‌ها از اجرای قانون را به کارگروه نظارت منتقل می‌کردند و کارگروه به صورت فعالانه با موارد نقض برخورد می‌نمود. در سال ۱۳۸۶، هم‌زمان با تغییر و تحول در سازمان برنامه و اجرای سیاست‌های جدید ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری صنایع بزرگ دولتی به بخش غیردولتی و به تبع آن کاهش شمول قانون حداکثر باعث تضعیف شدید اجرای قانون شد. اگرچه زمره‌های تغییر قانون از نگاه کارشناسان، تضعیف قانون در نسخه جدید را پیش‌بینی می‌کرد، اما عملاً با تغییرات مصوبه مجلس در سال ۱۳۹۱، اختیارات سازمان برنامه و شورای اقتصاد به وزارت صنعت منتقل گردید و ممنوعیت ارجاع کار به طرف خارجی حذف شد. در حال حاضر نیز چالش‌های نقدینگی دولت و کاهش سهم بودجه پروژه‌های عمرانی و افزایش سهم فاینانس‌های خارجی، به شدت اجرای قانون حداکثر را تضعیف نموده است، هرچند الزام به رعایت قانون در عموم پروژه‌های مصوب قید می‌شود اما قانون از ضمانت اجرایی مناسبی برخوردار نیست. درون خریدهای عادی و غیر پروژه‌ای دولت و نیز پروژه‌های نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادهای انقلاب اسلامی نیز اجرای قانون با توفیق چندانی همراه نبوده است. تحلیل فرازوفروود اجرای قانون حداکثر که در بسیاری از قوانین موضوعی اعم از فاینانس‌های خارجی و ذخایر ارزی، مناقصات، پروژه‌های عمرانی و ... الزام به رعایت آن در قوانین تصویب شده بود.

۴-۱- یافته‌های مربوط به مرحله سؤال کردن و تبیین مقولات محوری پژوهش

در این بخش علاوه بر تحلیل محتوای این قانون در سال ۱۳۷۵ و ۱۳۹۱، سعی شده است تا متن قوانین و مقررات مرتبط از سامانه‌های مربوطه جمع‌آوری و طبقه‌بندی شود. همچنین مصاحبه‌های اولیه برای تکمیل ساختار قوانین و مقررات مرتبط انجام شده و بر اساس آن جستجوی قوانین و مقررات تکمیل شده است. بر

این اساس، شش دسته مقولات محوری شناسایی شده است (جدول (۳)) که برخی از آن‌ها در هر دو نسخه از قانون مورد توجه بوده و برخی از آن‌ها تنها در یک نسخه مطرح شده‌اند. همان‌گونه که مشخص است از نظر ظاهری مقولات ۶ گانه تقریباً در هر دو قانون مورد توجه بوده است ولی از نظر محتوا تفاوت‌هایی در هر نسخه وجود دارد. تنها دو مورد یعنی معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات تأمین اجتماعی در نسخه ۱۳۷۵ به‌طور کامل نادیده گرفته شده که در نسخه ۱۳۹۱ اضافه شده است. در جدول (۴) این مقولات به‌طور خلاصه نشان داده است.

علاوه بر موارد یادشده، همان‌گونه که در بخش روش تحقیق نیز به آن اشاره شده است، سعی شد تا قوانین دیگری که به قانون حداکثر مربوط می‌باشد نیز بررسی شده و در ذیل این مقولات دسته‌بندی شوند. تقریباً تمام این موارد به الزام به رعایت قانون حداکثر اشاره دارد. باین وجود سعی شده است تا قوانین و مقررات اجرایی مرتبط با دو نسخه از قانون و سایر قوانین و مقررات مربوط بررسی و در قالب شش مقوله اصلی شناسایی شده دسته‌بندی گردد که در شکل (۲) نشان داده شده است.

۴-۲- خروجی مربوط به مرحله تحلیل مصاحبه‌ها و خروجی‌ها

بر اساس محتوای مصاحبه‌های انجام گرفته و با توجه به آسیب‌های شناسایی شده، سعی شد تا مدل نهادی توسعه قانون مشخص گردد. آسیب‌های شناسایی شده این قانون در جدول (۵) خلاصه شده است. با توجه به مرور ادبیات نظری به نظر می‌رسد چالش‌های اثربخشی این قانون را از بعد محتوایی می‌توان در چند دسته تقسیم‌بندی کرد. البته تمامی مصاحبه‌شوندگان معتقدند که فرایند اجرای قانون و انتقال متولی آن از سازمان برنامه به وزارت صنعت، مهم‌ترین ضعف در اجرای قانون بوده است. دلیل این امر نیز تصویب دستورالعمل‌ها، جداول و فرم‌های مربوطه بوده است که در سازمان برنامه شکل گرفته و در حال اجرا بوده است ولی با انتقال متولی به وزارت صنعت تقریباً مسکوت مانده است. باین وجود به‌طور خاص در این بخش محتوای قانون در نظر گرفته شده است.

با توجه به تحلیل محتوای مصاحبه‌ها به نظر می‌رسد، نوآوری نهادی در توسعه توان داخل باید شش بعد اصلی را در برگیرد. این ابعاد در شکل (۳) نشان داده شده است.

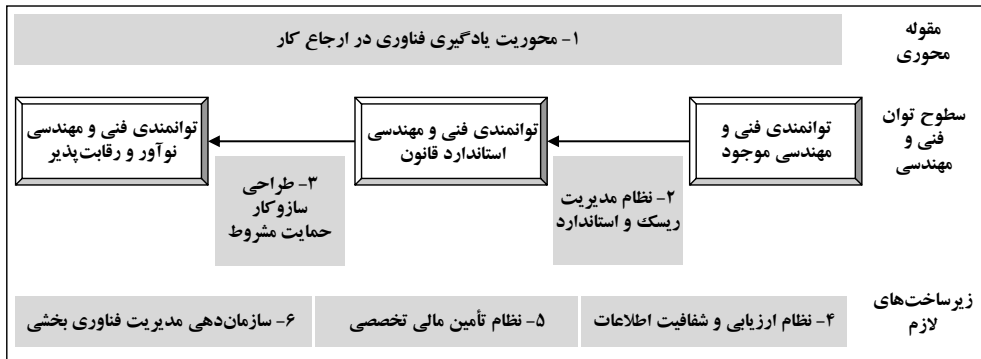
۴-۲-۱- عدم امکان یادگیری و ارتقای فناورانه در ارجاع کامل پروژه به مجری خارجی

قانون حداکثر، سیاست به‌کارگیری هم‌زمان الزام محتوای کار داخلی (LCR) و لزوم ترجیح قیمتی است. در حوزه ارتقای توان فناورانه و نوآوری داخلی، ارجاع کار به دلایلی همچون اشراف مدیریتی و قابلیت طراحی سیستم در داخل کشور، از محتوای کار که هدف آن بازسازی برای شرکت‌های تأمین کالا و

جدول (۴): دسته‌بندی مقولات موجود در دو نسخه قانون حداکثر و بیان تفاوت و شباهت‌های آن

تفاوت‌های اصلی	قانون ۱۳۹۱	قانون ۱۳۷۵	مقولات استخراج شده
<p>افزافه شدن بخش خصوصی و تعاونی (به میزان استفاده از تسهیلات دولتی) در نسخه ۹۱</p> <p>موارد مربوط در نسخه ۷۵</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ تدوین آیین نامه برای سازماندهی و روش فعالیت واحدهای پیمانکار ساخت ■ اعلام کالاهای صنعتی که توانایی ساخت آنها در داخل از نظر نوع و مشخصات فنی، تعداد و زمان ساخت وجود دارد <p>موارد مربوط در نسخه ۹۱</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ارائه عمومی فهرست کالاها، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌های ساخت داخل و ظرفیت تولیدی آنها ■ رتبه‌بندی شرکت‌های ایرانی 	✓	✓	۱. بازارهای هدف سیاست‌گذاری و شمول سیاست
<p>در نسخه ۷۵ اعلام کل انواع فناوری‌ها، تجهیزات و مواد اولیه مورد نیاز در نسخه ۹۱ احتیاجات تولید غیر داخلی</p> <p>در نسخه ۷۵ الزام انجام حداقل ۵۱ درصد از ارزش کار در کشور در نسخه ۹۱ حداقل ۵۱ درصد هزینه در اجرای کلیه طرح‌ها و پروژه‌های خدماتی، ساخت، نصب و تأمین کالاها، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌ها به صورت کار در داخل و تأمین خارجی نیازهای اعلام شده با توافق بالاترین مقام اجرایی دستگاه</p>	✓	✓	۲. ارزیابی و احصای توانمندی‌های داخلی (موضه)
<p>در نسخه ۷۵ الزام به ارجاع کار صرفاً به شرکت‌های داخلی و در صورت عدم امکان ارجاع به داخل، ارجاع به مشارکت ایرانی-خارجی و در نسخه ۹۱ علاوه بر موارد قبل امکان پذیر شدن ارجاع به خارجی با تأیید بالاترین مقام اجرایی دستگاه</p>	✓	✓	۳. تخصیص حجم بازار و برنامه‌ریزی برای شناسایی و رفع نیازمندی‌ها (تقاضا)
<p>در نسخه ۷۵ الزام به ارجاع کار صرفاً به شرکت‌های داخلی و در صورت عدم امکان ارجاع به داخل، ارجاع به مشارکت ایرانی-خارجی و در نسخه ۹۱ علاوه بر موارد قبل امکان پذیر شدن ارجاع به خارجی با تأیید بالاترین مقام اجرایی دستگاه</p>	✓	✓	۴. محتوای کار (میزان ارزش کار در داخل انجام شده)
<p>در نسخه ۷۵ الزام به ارجاع کار صرفاً به شرکت‌های داخلی و در صورت عدم امکان ارجاع به داخل، ارجاع به مشارکت ایرانی-خارجی و در نسخه ۹۱ علاوه بر موارد قبل امکان پذیر شدن ارجاع به خارجی با تأیید بالاترین مقام اجرایی دستگاه</p>	✓	✓	۵. ارجاع کار (میزان ارزش کار طرف داخلی)

مقولات استخراج شده	قانون ۱۳۷۵	قانون ۱۳۹۱	تفاوت های اصلی
<p>۶-۱ سازمان‌دهی نهادهای مجری و ناظر</p>	✓	✓	<p>موارد مربوط در نسخه ۷۵</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ تصویب شورای اقتصاد برای ارجاع کار به مشارکت ایرانی-خارجی ▪ نظارت کارفرما بر تأمین حداقل ۵۱ درصد ارزش کار در داخل ▪ تأیید موارد استثنا در سازمان برنامه و شورای اقتصاد <p>موارد مربوط در نسخه ۹۱</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ برنامه‌ریزی برای تولید داخل نیازها در صورت داشتن صرفه و صلاح ▪ جلوگیری از ثبت سفارش کالاها، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌هایی که احکام را رعایت نکردند ▪ ایجاد شعبات داده‌گاه‌های عمومی برای رسیدگی و صدور حکم برای تخلفات
<p>۶-۲ کمک و معافیت مالیاتی</p>	✗	✓	<p>وظیفه دستگاه‌های اجرایی به پرداخت مالیات و عوارض مربوط به هر صورت وضعیت</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ معافیت مالیاتی افزایش سرمایه بنگاه‌های اقتصادی ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های آنها ▪ یارانه سود تسهیلات یا کمک‌های فنی - اعتباری برای سرمایه‌گذاری در صنایع اولویت‌دار و یا حل مشکل واحدهای صنعتی، معدنی موجود
<p>۶-۳ تسهیل تأمین مالی</p>	✓	✓	<p>موارد مربوط در نسخه ۷۵</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ گشایش اعتبار و یا صدور مجوز گشایش اعتبار توسط بانک‌های تجاری ▪ صدور ضمانت‌نامه‌های مورد نیاز شرکت‌ها و مؤسسات برای مناقصه‌ها و قراردادهای ▪ افتتاح حساب ارزی و نیز صدور اجازه استفاده مستقیم از ارز حاصله توسط شرکت‌ها ▪ پوشش بیمه قراردادهای <p>موارد مربوط در نسخه ۹۱</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ افزایش سرمایه سازمان‌های توسعه‌ای از طریق اختصاص بخشی از سود شرکت‌های تابعه به آنها ▪ استفاده از ظرفیت صنعت بیمه کشور برای طراحی و استقرار نظام بیمه حمایتی مصرف‌کنندگان تولیدات و خدمات داخلی ▪ تأمین نیازهای مالی شرکت‌های صنعتی و معدنی با صدور اوراق مشارکت شرکتی رتبه‌بندی شده در چهارچوب قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید ▪ ایجاد صندوق حمایت از تولیدات صنعتی ▪ تسهیل واریز و برداشت از حساب‌های ارزی ▪ انتشار اوراق مشارکت برای تسریع در پرداخت مطالبات پیمانکاران طرح‌های صنعتی و معدنی
<p>۶-۴ تسهیل صادرات خدمات فنی</p>	✓	✓	<p>تقریباً در هر دو نسخه مشابه است.</p>
<p>۶-۵ ضوابط تأمین اجتماعی</p>	✗	✓	<p>▪ قابلیت بخشودگی تمام یا قسمتی از جریمه‌های مقرر در قانون تأمین اجتماعی</p>



شکل (۳): مدل نهادی توسعه قانون حداکثر استفاده از توان داخل

خدمات پروژه است، اهمیت بالاتری دارد.

ارجاع کار به خارجی و مشارکت خارجی - ایرانی (سهم شرکت خارجی بیشتر از ۵۱ درصد) در نسخه سال ۱۳۷۵ ممنوع بوده و فقط با تصویب شورای اقتصاد امکان ارجاع کار به مشارکت ایرانی-خارجی (سهم شرکت ایرانی بیشتر از ۵۱ درصد) امکان داشت. این بدان معناست که تعامل با شرکت های بین المللی توسط شرکت های توانمند داخلی انجام شده و این شرکت ها از موضع کارفرمایی، شرایط خرید را بر اساس ظرفیت جذب خود و ارتقای توانمندی های داخلی تنظیم می کردند؛ اما اصلاح قانون در سال ۱۳۹۱، ارجاع کار به خارجی را با تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت مجاز نمود این موضوع سبب

جدول (۵): آسیب های محتوایی اجرای اثربخش قانون حداکثر

آسیب	ابعاد
<ul style="list-style-type: none"> اهمیت بیشتر ارجاع کار به طرف ایرانی و عدم نظارت کافی بر محتوای کار توجه صرف به بازاریابی برای شرکت ها و محصولات موجود عدم تمایل بخش های دولتی به توسعه فناوری (تمرکز صرف به خدمت رسانی) عدم شناخت بخش های متولی از زنجیره ارزش بخش خود و نبود اهداف توسعه ای بر اساس ویژگی هر پروژه 	اهداف توسعه ای
<ul style="list-style-type: none"> عدم شکل دهی بازار جدید برای بخش خصوصی ایجاد رانت و انحصار برای تولید محصولات داخلی کم کیفیت نبود مکانیزم تأمین مالی اثربخش برای شرکت های خصوصی داخلی با هدف توسعه توانمندی و بازار ترجیح تأمین کنندگان خارجی در هنگام جذب فاینانس خارجی 	ایجاد مکانیزم های قوی مبتنی بر بازار (رقابت پذیری)
<ul style="list-style-type: none"> نبود اطلاعات در مورد بخش خصوصی توانمند داخلی عدم شفافیت در تقاضای حال و آینده دستگاه ها عدم کنترل و ارزیابی در ارجاعات سطح دو و سه پروژه ها 	شفافیت و جلوگیری از فساد

شد تا در بیشتر قراردادهای، نهاد دولتی وظایف کارفرمایی را به عهده داشته باشد و یادگیری فناورانه و ارتقای توانمندی در نظر گرفته نشود و تنها دغدغه، پایان پروژه‌ها در زمان مقرر باشد. در واقع، یکی از مشکلات مهم قراردادهای، انتقال فناوری مکرر در خریدهای خارجی و عدم جذب و به‌کارگیری آن، تعامل شرکت‌های خارجی با سازمان‌های کارفرمایی دولتی و شرکت‌های توانمند داخلی بوده است.

نهادهای دولتی و کارفرمایی طبق قانون ۱۳۷۵ مجاز به خرید مستقیم از خارج نبودند و حتی برای خرید مستقیم از خارج باید این خرید به تولیدکننده داخلی ارجاع شده و این خرید از خارج را با رعایت سهم ۵۱ درصد محتوای کار انجام می‌داد. تجربه موفق قراردادهای وزارت نیرو با شرکت مپنا و تعامل شرکت مپنا با طرف‌های خارجی نشان از اولویت ارجاع کار بر محتوای کار در ارتقای یادگیری فناوری و توسعه توانمندی فنی و مهندسی داخلی است. موفقیتی که در صورت انعقاد قرارداد مستقیم وزارت نیرو با طرف آلمانی و الزام وی به استفاده از توان داخلی بعید به نظر می‌رسید.

۲-۲-۴- اهمیت تکمیل توان فنی داخلی مشتمل بر مدیریت ریسک و استاندارد

قانون حداکثر در بهترین حالت اجرا، خرید از شرکت‌های توانمند داخلی را تضمین می‌کند. در بسیاری موارد انباشت توانمندی‌های فنی داخلی تا حد نمونه اولیه و گذراندن آزمون‌های کیفی متوقف مانده و تکمیل تولید در قالب ساخت بار اول، منوط به وجود قراردادهای تضمین خرید، استانداردهای کیفی و پوشش ریسک به‌کارگیری است. حمایت و خرید از برندگان و عدم توجه به سازوکارهای تقویت و تکمیل توانمندی‌های فنی انباشته، در اصطلاح یکی از مصاحبه‌شوندگان «مردم خوری» تعبیر شد به این معنی که مدیران دولتی ترجیح می‌دهند از محصولات امتحان پس داده خارجی استفاده نموده و خود را درگیر چالش‌های ناشی از توسعه توانمندی‌های داخلی با دستگاه‌های بازرسی و نظارتی و تنگناهای مالی نکنند. ساخت بار اول در کشور در بسیاری موارد نیاز به ارجاع کار برای توجیه‌پذیر نمودن سرمایه‌گذاری دارد و به دلیل فقدان استانداردهای بالفعل، سفارش کار داده نشده و توانمندی‌های بالقوه ناکام می‌ماند. ارتقا نظام احراز صلاحیت و استاندارددهی داخلی، بیمه محصولات داخلی و نظام تضمین و مدیریت ریسک خرید ساخت بار اول در کشور اجزای مؤثر سیاست صنعتی مبتنی بر تدارکات عمومی هستند که در قانون حداکثر چندان مورد توجه قرار نگرفته است.

۲-۲-۴-۳- حمایت مشروط به ارتقا رقابت‌پذیری بین‌المللی

اگر صرف ملیت ایرانی شرط کافی برای برنده شدن باشد و سیاست «ساخت داخل به هر قیمت» جایگزین سیاست صنعتی صادرات گرا شود، رانت بازار داخلی در نهایت منجر به ایجاد صنعتگران کم‌کیفیت

(انحصارگرایی) و ناپایدار می‌شود. این همان چالشی است که کتل و لمبر (۲۰۱۰) از آن تحت عنوان سیاست تدارک عمومی تبعیض‌آمیز اشاره داشته‌اند. سیاستی که با از بین بردن رقابت باعث عدم رشد و نوآوری می‌شود (Kettel & Lember, 2010). اجرای قانون حداکثر نشان می‌دهد در بسیاری موارد، افزایش سهم بازار شرکت‌های داخلی در پاسخگویی به نیازهای دولت و بخش عمومی، به ارتقا رقابت‌پذیری و افزایش کیفیت تولیدات ایشان منجر نشده و تنها به دلیل خلق بازار تدوین‌شده و کاهش فشار رقابتی بر آن‌ها، انگیزه آنان برای سرمایه‌گذاری در نوآوری و ارتقای استانداردهای کیفی کمتر شده است. تنظیم فضای خاکستری میان حمایت و رقابت، سرمایه اصلی سیاست صنعتی است که به دلیل نقص در قانون حداکثر، عموماً حمایت‌گرایی از تولید داخلی جایگزین سیاست صنعتی صادرات‌گرا شده است.

۴-۲-۴- نظام ارزیابی و شفافیت اطلاعات

یکی از موانع مهم در اجرای مؤثر قانون حداکثر، فقدان نظام ارزیابی و بانک اطلاعاتی از توانمندی‌های فنی داخلی و نیز نیازمندی‌های بخش‌های دولتی بوده است. در بعد عرضه، چالش عدم اطلاع و آگاهی از توانمندی‌های کشورهای ریشه آن عدم توان اندازه‌گیری و تعیین عمق ساخت داخل است، باعث می‌شود شرکت‌های وارداتی با عمق نفوذ فناوری پایین و یا صرف مونتاژکاری در صنایع بالغ، مدعی ساخت داخل در اجرای دست‌دوم شوند. در ارجاعات دسته پایین‌تر نیز که میزان کنترل و نظارت کمتری اعمال می‌شود، این چالش اهمیت بیشتری می‌یابد. این در حالی است که در برخی صنایع پیشرفته و حوزه‌های با فناوری بالا، صرف کنار هم چیدن قطعات و مونتاژکاری نیز به‌عنوان یک توانمندی فنی و مهندسی جدی مطرح است. اما تشخیص میزان عمق ساخت داخل به تفکیک سطوح پیچیدگی فناوری هم هزینه‌بر بوده و هم خود یک زمینه تخصصی جانبی موردنیاز برای اجرای قانون حداکثر است که باید در کشور توسعه یابد. یکی از راه‌های مؤثر برای غلبه بر این مشکل، ایجاد لیست محدود تولیدکنندگانی است که صلاحیت حرفه‌ای و فنی آن‌ها تأیید شده است و حمایت عمومی از صنایع داخلی محدود به این لیست شود. البته مدیریت ورود و خروج شرکت‌ها در لیست‌های محدود و نظام ارزیابی و حمایت آن‌ها باید به‌صورت کارآمدی طراحی و اجرا شود. در مورد تقاضا نیز صرف ایجاد شفافیت در میزان و نحوه خرید و پیش‌بینی‌پذیری نیازمندی‌های دولت جهت برنامه‌ریزی تولید و ارتقای توان داخلی بسیار مؤثر است اما به دلیل سازوکارهای غیر شفاف دولتی در ایران، استفاده اثربخش از این ابزار در کشور با چالش جدی مواجه شده است. این در حالی است که علاوه بر شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری، تجمع تقاضا و بازار دولت و بخش عمومی، ابزار سیاستی بسیار مهمی در ارتقای توانمندی‌های فناورانه و نوآورانه

داخلی است. بسیاری تجربیات بین‌المللی خصوصاً در حوزه نوآوری حتی در کشورهای اروپایی اهمیت ویژه این سیاست در ارتقا توانمندی‌های داخلی را نشان داده است.

۴-۲-۵- نظام تأمین مالی تخصصی پشتیبان ارتقای توانمندی فناورانه

اجرای قانون حداکثر، هم از نظر پشتیبانی ضعیف نظام مالی کشور از تولیدکنندگان داخلی و هم به دلیل نظام مالی صادرات گرای خارجی و تقویت رقبا با چالش جدی مواجه است. در یک پروژه سفارش ساخت، تولیدکنندگان داخلی از کارفرما پیش‌پرداخت طلب کرده و براساس پیشرفت باید تزریق مالی انجام شود تا پروژه ساخت سفارشی به پایان برسد؛ اما تولیدکننده خارجی، تجهیزات سفارشی‌سازی را به کارفرمای داخلی تحویل داده و اجازه می‌دهد کارفرما با بهره‌برداری از تجهیزات و تأسیسات درآمد کسب کرده و به‌صورت اقساط بدهی خود را تسویه کند. در واقع کارفرمایان دولتی به دلیل کسری بودجه و چالش‌های نقدینگی ترجیح می‌دهند نیازمندی خود را با فاینانس خارجی برطرف کنند. طبیعی است فاینانسورهای خارجی در قالب مؤسسات اعتبار صادراتی، مأموریتشان را توسعه صادرات کشور خود دانسته و بهره‌مندی از اعتبارات ارزان‌قیمت صادراتی را منوط به خرید از محصولات شرکت‌های کشور خودشان می‌نمایند. میزان الزام به تأمین از کشورهای خارجی وام‌دهنده در برخی پروژه‌ها تا ۸۵ درصد تجهیزات و ماشین‌آلات طرح باید باشد و فقط قسمت‌های ساختمانی و عمرانی طرح اجازه تأمین از داخل کشور پیدا می‌کند. لذا یکی از مسیرهای مهم در جهت‌دهی به بازار دولت و بخش عمومی در خرید از داخل، تعریف ابزارها و نهادهای مالی تخصصی برای تأمین مالی موفقیت مشتریان و تولیدکنندگان توانمند و صاحب فناوری داخلی که در قالب اعتبار اسنادی ریالی یا نهادها و ابزارهای مالی تخصصی فعالیت کنند.

۴-۲-۶- نظام مدیریت فناوری و نوآوری سازمانی

به‌اصطلاح یکی از مصاحبه‌شوندگان، مشکل اصلی اجرای قانون، خواست و تمایل دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذار است. اگرچه نظام تأمین مالی از اهمیت بالایی برخوردار است، اما اگر دستگاه‌ها تمایل به اجرا نداشته باشند، اجرای بهترین و کارآمدترین قانون نیز با شکست مواجه خواهد شد. واقعیت این است که وزارتخانه‌های متولی بخش‌های اقتصادی همچون نفت، نیرو، ارتباطات و فناوری اطلاعات، بهداشت، کشاورزی و... خود را متولی تأمین دانسته و مسئولیتی در حوزه فناوری و ساخت داخل به عهده نمی‌گیرند. بدنه مدیریتی و کارشناسی وزارتخانه‌های متولی بخش‌های اقتصادی هم به لحاظ مسئولیت کاری و پاسخگویی و هم به لحاظ دانش و مهارت‌های حرفه‌ای در خصوص مدیریت زنجیره ارزش و ارتقای توان داخلی باید به‌گونه مناسبی ارتقا یابد. موضوع مهم دیگر در نظام

مدیریت فناوری سازمانی در بخش‌های اقتصادی، توانمندی مدیریت انحصارات و رانت‌ها برای تجمیع و ارتقای توانمندی‌های فناورانه داخلی است. تجربه نروژ در مدیریت انحصار ناشی از تجمع اختیارات و حمایت‌ها از شرکت ملی نفت نروژ نشان می‌دهد علاوه بر ابعاد فنی و حرفه‌ای، اقتصاد سیاسی مدیریت و توزیع آن در کشور به لحاظ جریان ذینفعان و جهت‌دهی منافع گروه‌های ذی‌ربط در مسیر ارتقای رقابت‌پذیری بین‌المللی حائز اهمیت ویژه است.

۵- جمع‌بندی

این پژوهش با هدف تبیین چارچوب نهادی لازم برای افزایش اثربخشی قانون حداکثر توان داخل انجام‌شده است و در این راه با استفاده از روش مصاحبه گروه متمرکز سعی شد تا مشکلات اصلی در راه توسعه توانمندی تولید داخل بررسی گردد. برای این منظور با بررسی قوانین و مقررات مرتبط با قانون حداکثر استفاده از توان داخل و مصاحبه اولیه با برخی از کارشناسان مقولات اساسی شناسایی شد. در نهایت با تحلیل محتوای مصاحبه و مباحثات مطرح‌شده در جلسات گروه متمرکز سعی شد تا مدل نهادی توسعه توانمندی داخلی ارائه گردد. بر اساس تحلیل‌های انجام‌شده به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران می‌بایست چند موضوع کلیدی را مورد توجه قرار دهند:

- قانون حداکثر استفاده از توان داخل در هر دو نسخه بیشتر بر ایجاد بازار برای محصولات موجود شرکت‌های ایرانی متمرکز است. به عبارت بهتر، تمرکز اصلی این قانون بر توانمندی‌های فنی و مهندسی موجود و یا در خوش‌بینانه‌ترین حالت آن کسب استاندارد برای آن‌ها، قرار دارد. حال آنکه هدف اصلی چنین قانونی از این فراتر رفته و یادگیری و ارتقا توان فنی و مهندسی داخلی را باید مورد توجه قرار دهد؛ بنابراین مصادیقی نظیر به‌کارگیری نیروی انسانی متخصص، ارتقا ظرفیت موجود، دستیابی به بازارهای جهانی، الزام به حضور شرکت‌ها در زنجیره ارزش، ارتقا توان نگهداری و تعمیرات و طراحی و افزایش سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه به‌ویژه در همکاری‌های بین‌المللی، بایستی به این مفاهیم افزوده شود. این موضوع در ادبیات توسعه فناوری تحت عنوان راهبردهای همپایی مطرح‌شده و نشان می‌دهد در مراحل مختلف توسعه و بلوغ یک صنعت می‌بایست راهبرد مشخصی متناسب با وضعیت هر پروژه و نیاز آن برای توسعه توانمندی اتخاذ گردد.

- بر اساس نظرات مصاحبه‌شوندگان یکی از عوامل نهادی اصلی که در عدم اجرای این قانون نقش

عمده ایفا نموده، نبود نظام تأمین مالی مقید برای شرکت‌های داخلی است. این موضوع سبب خواهد شد تمایل به سمت جذب فاینانس خارجی افزایش یافته و الزامات کشورهای تأمین‌کننده مالی نیز اغلب حتی به‌کارگیری کالاهای تولید داخل در پروژه‌ها را غیرممکن می‌سازد. این مورد نشان از اهمیت توسعه نظام تأمین مالی که بتواند زیرساخت‌های لازم برای توسعه فناوری را ایجاد نماید، دارد. این نظام علاوه بر تأمین مالی مقید پروژه‌ها، می‌بایست مواردی نظیر صدور ضمانت‌نامه و بیمه محصولات را نیز در برگیرد.

از دید برخی از مصاحبه‌شوندگان، عدم تمایل و تعهد دستگاه‌های اجرایی کشور برای توسعه توان داخل از دیگر مشکلات نهادی است که در عدم اجرای اثربخش قوانینی نظیر حداکثر استفاده از توان داخل نقش داشته است. حال آنکه تجربه کشورهای پیشرفته‌تر نشان می‌دهد بخش‌های مختلف اقتصادی، راهبرد مشخصی برای توسعه توانمندی بر مبنای اسناد بالادستی خود تنظیم و اجرا نموده‌اند. نمونه‌هایی از این نوع برنامه‌ریزی را در کره جنوبی (Lee, 2005)، چین (Mu & Lee, 2005) و هند (Kale & Little, 2007) می‌توان مشاهده نمود. در برخی از موارد دقیقاً مشخص شده است که چه قسمت‌هایی از زنجیره ارزش بخش یا پروژه باید در داخل کشور و با بهره‌گیری از نیروی انسانی و با شرکت‌های شرکت‌های بومی تولید شود. در ایران با وجود ظرفیت جذب و توان فنی و مهندسی مناسب، هنوز این نوع برنامه‌ریزی جایگاه خود را نیافته و نظام تنظیم‌گری بخشی، پویایی و شناخت لازم برای ارتقای توانمندی فناورانه کشور را ندارد.

آخرین مبحثی که می‌توان به‌عنوان جمع‌بندی ذکر نمود، عدم اهرم کردن مناسب بازارهای داخلی برای توسعه فناوری است. آنچه مسلم است بازار داخلی یکی از مهم‌ترین ظرفیت‌های کشورها در جهت توسعه توان داخل است. این موضوع را حتی در شاخص‌های جهانی نیز می‌توان یافت. آنچه سیاست‌گذاران مختلف در کشورهای پیشرو بر آن اتفاق نظر دارند، تجمیع تقاضای داخلی و اهرم کردن آن برای ارتقای فناوری است. اغلب مصاحبه‌شوندگان معتقدند که در بیشتر قراردادهای بین‌المللی که تضامین دولتی را در بر خواهد داشت، به‌صورت جزیره‌ای برخورد می‌شود و این نشان از نبود نظام نظارت و ارزیابی در دستگاه‌های حکمرانی و سیاست‌گذار کشور و نبود برنامه‌ریزی مشخص در دستگاه‌های اجرایی کشور برای استفاده از تجمیع تقاضا جهت افزایش قدرت چانه‌زنی کشور در اجرای اثربخش طرح‌های مهم ملی و قراردادهای بین‌المللی دارد.

۶- تشکر و قدردانی

نگارندگان بر خود لازم می‌دانند از معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری و همچنین نهادهای فعال در این پژوهش که با حمایت مادی و معنوی انجام این پژوهش را ممکن ساختند، تشکر نمایند.

۷- مراجع

Acheampong, T., Ashong, M. and Svanikier, V.C., 2016. An assessment of local-content policies in oil and gas producing countries. *The Journal of World Energy Law & Business*, 9(4), pp. 282-302.

Anderson, G. and Arsenault, N., 2005. *Fundamentals of educational research*. Routledge.

Arrowsmith, S., 2003. Transparency in government procurement: The objectives of regulation and the boundaries of the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 37(2), pp. 283-303.

Blind, K., 2012. The influence of regulations on innovation: A quantitative assessment for OECD countries. *Research Policy*, 41(2), pp. 391-400.

Campbell, J.W., 2017. Public Procurement Policy in South Korea: Approaches to Sustainable Development and Anti-Corruption. In *The Experience of Democracy and Bureaucracy in South Korea* (pp. 159-179). Emerald Publishing Limited.

Krueger, R.A., 2014. *Focus groups: A practical guide for applied research*. Sage publications.

Asiago, B., 2017. Rules of Engagement: A Review of Regulatory Instruments Designed to Promote and Secure Local Content Requirements in the Oil and Gas Sector. *Resources*, 6(3), p.46.

Denscombe, M., 2014. *The good research guide: for small-scale social research projects*. McGraw-Hill Education (UK).

Edler, J. and Georghiou, L., 2007. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research policy*, 36(7), pp. 949-963.

Edquist, C., 2015. Innovation-related public procurement as a demand-oriented innovation policy instrument (No. 2015/28). Lund University, CIRCLE-Center for Innovation, Research and Competences in the Learning Economy.

Edquist, C. and Zabala-Iturriagoitia, J.M., 2012. Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41(10), pp. 1757-1769.

Erridge, A., 2007. Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot project. *Public Administration*, 85(4), pp. 1023-1043.

Evenett, S.J., 2004. International disciplines on government procurement: A review of

economic analyses and their implications.

Fenster, G., 2003. *Multilateral Talks on Transparency in Government Procurement*.

Flynn, A., 2018. Investigating the implementation of SME-friendly policy in public procurement. *Policy Studies*, 39(4), pp. 422-443.

Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. and Yeow, J., 2014. Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, pp. 1-12.

Kale, D. and Little, S., 2007. From imitation to innovation: The evolution of R&D capabilities and learning processes in the Indian pharmaceutical industry. *Technology Analysis & Strategic Management*, 19(5), pp. 589-609.

Kattel, R. and Lember, V., 2010. Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries?. *Journal of public procurement*, 10(3), pp. 368-404.

Keulemans, S. and Van de Walle, S., 2017. Cost-effectiveness, domestic favouritism and sustainability in public procurement: A comparative study of public preferences. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), pp. 328-341.

Khan, M.E. and Manderson, L., 1992. Focus groups in tropical diseases research. *Health policy and planning*, 7(1), pp. 56-66.

Khor, M., 2003. Mainstreaming development in trade and finance: a key to global partnership. *Development Policy Journal*, 3, pp. 127-150.

Korinek, J. and Ramdoo, I., 2017. *Local content policies in mineral-exporting countries*.

Lee, T.J., 2004. Technological learning by national R&D: the case of Korea in CANDU-type nuclear fuel. *Technovation*, 24(4), pp. 287-297.

Morettini, S., 2011. Public procurement and secondary policies in EU and global administrative law. In *Global Administrative Law and EU Administrative Law* (pp. 187-209). Springer, Berlin, Heidelberg.

Mu, Q. and Lee, K., 2005. Knowledge diffusion, market segmentation and technological catch-up: The case of the telecommunication industry in China. *Research policy*, 34(6), pp. 759-783.

Naegelen, F. and Mougeot, M., 1998. Discriminatory public procurement policy and cost reduction incentives. *Journal of Public Economics*, 67(3), pp. 349-367.

Oecd, G.O.V., 2017. *Government at a Glance*. Organization For Economic.

Oecd, G.O.V. 2016. The economic impact of local content requirements. Organization for Economic Co-operation and Development. Retrieved from <https://www.oecd.org/tad/policynotes/economic-impact-local-content-requirements.pdf>

Oecd, G.O.V, OECD in Figures, OECD, Paris.

- Patton, M.Q., 1990. *Qualitative evaluation and research methods*. SAGE Publications, inc.
- Preuss, L., 2011. On the contribution of public procurement to entrepreneurship and small business policy. *Entrepreneurship & Regional Development*, 23(9-10), pp. 787-814.
- Rainey, H. G. 2014. *Understanding and managing public organization (5th edEd.)*. San Jossey-Bass; Pfeiffer Imprints, Wiley. Francisco:
- Raymond, J., 2008. Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*, 15(6), pp. 782-793.
- Ruttan, V.W., 2006. *Is war necessary for economic growth??: Military procurement and technology development*. Oxford University Press.
- Singh, A., 2002. *Competition and competition policy in emerging markets: international and developmental dimensions*. London: Edward Elgar.
- Ssenoga, F., 2006. Examining discriminatory procurement practices in developing countries. *Journal of Public Procurement*, 6(3), pp. 218-249.
- Walker, H., Miemczyk, J., Johnsen, T. and Spencer, R., 2012. Sustainable procurement: Past, present and future.
- Waluszewski, A., Baraldi, E. and Ciabuschi, F., 2018. Increase Development and Decrease Use! Innovation Controversies Caused by Antimicrobial Resistance. In *Controversies in Healthcare Innovation* (pp. 309-339). London: Palgrave Macmillan.
- Wint, A.G., 1998. The role of government in enhancing the competitiveness of developing economies: Selective functional intervention in the Caribbean. *International Journal of Public Sector Management*, 11(4), pp. 281-299.

ابراهیمی، ن. قاسمی مقدم، س. ۱۳۹۷. بررسی الزامات قانونی استفاده از توان داخلی در صنعت بالادستی نفت و گاز. پژوهش حقوق عمومی. ۲۰(۵۹)، صص. ۹۶-۶۴.

بی‌تعب، ع. یقطین، ع. حسینی، م. اصغری، ا. مامی غفاری، اب. روستا آزاد، س. یقطین، م. ۱۳۸۹، ملزومات افزایش حجم ساخت داخلی در پروژه‌ها. چاپ اول، تهران: نشر راهدان.

1. Buy Local policy

2. Buy America Act

۳. تحولات اخیر در اقتصاد جهانی متأثر از مذاکرات بین‌المللی است که در ۹ دور مربوط به موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت برهان حاکم شد. هشتمین دور این مذاکرات به دور اروگوئه مشهور است و از سال ۱۹۸۶ شروع شد و در ۱۵ آوریل سال ۱۹۹۴ در مراکش امضا شد. محصل این دور تدوین موافقت‌نامه‌های جدید در زمینه کشاورزی، منسوجات و پوشاک، حقوق مالکیت معنوی، خدمات و تأسیس سازمان تجارت جهانی بود.
۴. سامانه تدارکات الکترونیک دولت، براساس تبصره ۵ ماده ۱۶۹ قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت ایجاد شده و تمامی معاملات دولت می‌بایست از این طریق انجام گیرد.
۵. هر ساله به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت فهرستی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد که شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی

نمی‌توانند اقلام موجود در آن را از خارج تهیه کنند و باید از تولیدات داخلی استفاده نمایند.

۶. با همکاری معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، نمایشگاهی به‌صورت فیزیکی و مجازی برای این محصولات ایجاد شده است که هدف اصلی آن جهت‌دهی به خریدهای دولتی از طریق تخصیص بخشی از پارانه دستگاه‌ها به خرید از محصولات داخلی باکیفیت و ترغیب خریداران بخش خصوصی به خرید داخل این محصولات از طریق مکانیزه‌های تشویقی نظیر لیزینگ است.

۷. در سال ۱۳۹۵ با اعلام شرط انتقال فناوری در قراردادهای خارجی به‌عنوان یکی از اصول اقدام و عمل اقتصاد مقاومتی، نظام‌نامه توسط معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور با هدف بهره‌گیری از ظرفیت طرح‌های مهم ملی و قراردادهای بین‌المللی در ارتقای توانمندی فناوریانه کشور تدوین و پس از جلسات مختلف در شورای اقتصاد به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی رسد و بر اساس آن اغلب طرح‌های ملی و بین‌المللی که در شورای اقتصاد تصویب می‌شوند، ملزم به رعایت این نظام‌نامه به‌عنوان بخش اصلی هر قرارداد شدند.

8. Preferential price Margin

9. Domestic/Local content requirements

10. public procurement as a level playing field

۱۱. تله تعادل پایین اولین بار توسط ریچارد نلسون (۱۹۵۶) مطرح شد. او معتقد بود است که کشورهای با سطح پایین درآمد ملی سرانه، مردم فقیرتر از آن هستند که بتوانند پس‌انداز نمایند و این کمبود پس‌انداز سبب خواهد شد سطح سرمایه‌گذاری در آن اقتصاد کمتر شده و کشور فقیرتر شود لذا بر اساس این نظریه دولت می‌بایست نقش فعال در حوزه سرمایه‌گذاری بازی نماید.

12. discriminatory public procurement

13. Public Procurement for Innovation

14. soft public procurement

15. First Cycle coding

16. Second Cycle coding

17. Negative case analysis

18. Thick description

19. External audits

