Public Law Studies Quarterly, Vol. 51, No. 2, Summer 2021
DOI: 10.22059/jplsq.2019.270834.1876

Analysis of Legislative Requirements of Ssupporting of Domestic Production through the Local Content Requirement

(Type of Paper: Research Article)

Abdolhossein Shiravi[1*], Mohammadebrahim Dastanpour Hosseinabadi[2]

Abstract

One of the traditional ways which are used to support the production of domestic goods and services, drafting and implementation of the local content requirement. The government's intervention in the market through obliging the persons to utilize the domestic products has been reflected in different laws and regulations and independently has been enacted in 1997, 2012 and 2019 in Iran. In this article, it will be discussed that the ideal legislation on this matter is subject to which requirements. This article concludes that using legal instruments for obliging persons to utilize the local products is subject to existence of social and economic justifying reasons. In case of existence of such reasons, the law shall be drafted in such a manner that while meeting the requirements of the rule of law, on one hand, the problem of quasi domestic monopoly is prevented from being formed, and on the other hand, it does not give rise to a situation in which the local producers can supply their occasionally-poor goods and services at the cost of the whole economy and at the same time, lose their ability to compete with the foreign producers.

Keywords

Decision and Policy Making Requirements, Legal Requirements, Local Content Requirement, Supporting of Domestic Production, Law of Maximum.

1. Prof., Faculty of Law, University of Tehran, College of Farabi, Qom, Iran (Corresponding Author). Email: ashiravi@ut.ac.ir
2. Ph.D. Student in Oil and Gas Law, Faculty of Law, University of Tehran, College of Farabi, Qom, Iran. Email: mdastanpoor@yahoo.com
Received: December 5, 2018 - Accepted: September 24, 2019

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

فصلنامهٔ مطالعات حقوق عمومی، دورهٔ ۵۱، شمارهٔ ۲، تابستان ۱۴۰۰: ۷۶۳-۷۸۱
DOI: 10.22059/jplsq.2019.270834.1876

بررسی الزامات قانونگذاری در حمایت از تولید داخلی از طریق الزام سهم داخل

(نوع مقاله: علمی _ پژوهشی)

عبدالحسین شیروی[1]*، محمدابراهیم داستانپور حسین‌آبادی[2]

چکیده

یکی از شیوه‌های مرسوم که در راستای حمایت از تولید کالاها و خدمات داخلی استفاده می‌شود، تدوین و اجرایی کردن الزام سهم داخل است. دخالت دولت در بازار از طریق الزام اشخاص به استفاده از تولیدات داخلی در قوانین و مقررات گوناگونی منعکس شده و در ایران در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۸ به‌طور مستقل مورد تقنین قرار گرفته است. در این مقاله این مسئله مطرح می‌شود که قانونگذاری مطلوب در این زمینه تابع چه الزاماتی است. نتایج نشان داد که استفاده از ابزار قانونی جهت اجبار اشخاص به استفاده از تولیدات داخلی مستلزم وجود دلایل توجیهی اجتماعی و اقتصادی است. در صورت وجود چنین دلایلی، قانون باید به‌نحوی تنظیم شود که ضمن رعایت الزامات حاکمیت قانون، از یک سو از ایجاد شبه‌انحصار داخلی جلوگیری شده و از سوی دیگر موجب نشود که تولیدکنندگان داخلی به هزینهٔ کل اقتصاد، بتوانند خدمات و کالاهای بعضاً نامرغوب خود را با قیمت بالا عرضه کنند و در عین حال، در بلندمدت توانایی رقابت با تولیدکنندگان خارجی را از دست بدهند.

کلیدواژگان

الزامات تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، الزامات حقوقی، الزام سهم داخل، حمایت از تولید داخلی، قانون حداکثر.

---

۱. استاد دانشکدهٔ حقوق پردیس فارابی (قم) دانشگاه تهران، قم، ایران (نویسندهٔ مسئول).
Email: ashiravi@ut.ac.ir
۲. دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز پردیس فارابی (قم) دانشگاه تهران، قم، ایران.
Email: mdastanpoor@yahoo.com
تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۱۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۰۲

مقدمه

از جمله مهم‌ترین موضوعاتی که در ادبیات اقتصادی، سیاسی و حقوقی بسیاری از کشورها و به‌خصوص کشورهای در حال توسعه مطرح و به دلایل اغلب اقتصادی، نگاه ویژه به آن معطوف شده است، حمایت از کالاها و خدمات تولیدشده در داخل آن کشور است. این حمایت به انحای گوناگون صورت می‌پذیرد. برخی با تبلیغ خرید کالای داخلی، دسته‌ای با اعمال یا افزایش تعرفه برای واردات کالاها و خدمات خارجی، بعضی با ممنوعیت ورود کالاها و خدمات خارجی و گروهی با مخالفت و راندن شرکت‌های خارجی به بیرون از مرزهای کشور در این مسیر حرکت می‌کنند.

یکی از شیوه‌های شایع در این زمینه، استفاده از ظرفیت‌های تقنینی برای وضع قوانین و مقررات مربوط به الزام سهم داخل[1] به‌منظور حمایت از تولید کالاها و خدمات داخلی است. بر این اساس، دولت‌ها از طریق وضع قوانین و مقررات، سرمایه‌گذاران، پیمانکاران و مصرف‌کنندگان را به استفاده از تولیدات داخلی الزام می‌کنند. ظرفیت‌های تقنینی به‌منظور استفادهٔ حداکثری از تولیدات داخلی در راستای وصول به اهداف از پیش‌تعیین‌شده شامل حمایت از صنایع داخلی، افزایش تولید کالا و خدمات، ایجاد اشتغال و کاهش واردات و صرفه‌جویی ارزی به‌کار گرفته می‌شود، بنابراین باید بتواند موجب رونق اقتصادی، تقویت صنایع داخلی و رشد اقتصادی شود. استفادهٔ بی‌رویه از ظرفیت تقنینی و بدون توجه به مبانی اقتصادی آن می‌تواند نتایج معکوسی داشته باشد و به افزایش هزینه‌ها، کاهش کیفیت و عقب‌افتادگی کشور منجر شود.

در این مقاله ابتدا به‌اختصار مفهوم الزام سهم داخل تبیین شده، سپس اصل حداقل دخالت دولت در بازار و در ادامهٔ الزامات سیاست‌گذاری و سپس الزامات حقوقی بررسی می‌شود.

مفهوم الزام سهم داخل

اصطلاح الزام سهم داخل یا تعهد به سهم داخل با عناوینی مانند محتوای داخلی[2]، الزام محلی[3] یا الزام محتوای داخلی[4] و در کنار واژه‌هایی همانند حمایت از تولید داخلی یا سیاست جانشین‌سازی واردات[5] به‌کار می‌رود.

در تعریف ارائه‌شده از سوی بانک جهانی، الزام سهم داخل به کارها یا ارزش افزودهٔ ایجادشده در اقتصاد داخلی به‌عنوان نتیجهٔ فعالیت‌های یک شرکت نفت و گاز یا در مفهوم مضیق به اعمالی

1. Local Content
2. Local Content
3. Local Requirement
4. Local Content Requirement
5. The Import-Substitution Industrialization (ISI)

که در داخل و در جنب مراکز تولید نفت انجام گیرد، اطلاق شده است. در ادامه متذکر می‌شود که در تصمیم‌گیری و تدوین سیاست‌های مربوط به الزام سهم داخل، محدودهٔ اقتصادی و صنعتی خاصی درنظر گرفته نمی‌شود، لیکن این سیاست اغلب در کشورهای نفت‌خیز که مشکل اشتغال به‌صورت جدی‌تری وجود دارد، ملاحظه می‌شود (Tordo & Warner, 2013: 4).

توجه ویژه به سهم داخلی در صنعت نفت در قوانین برخی کشورها نیز دیده می‌شود. برای مثال در مادهٔ ۳ قانون نفت سال ۲۰۱۳ کشور غنا (سهم داخلی و مشارکت محلی)، الزام سهم داخل در صنعت نفت به‌طور ویژه مورد قانونگذاری قرار گرفته، در تعریف آن نیز به اجزا و ارکان فعالیت‌های نفتی اشاره شده است

(Petroleum (Local Content And Local Participation) Regulations (Ghana) , 2013, Art3).

به‌رغم وجود چنین تأکیداتی، الزام سهم داخل محدود به حوزه یا صنعت مشخصی نیست و مقرر کردن آن در تمامی حوزه‌ها فاقد منع نظری یا عملی است. برای نمونه استرالیا از سال ۱۹۴۸ برنامه‌ای را در خصوص الزام سهم داخل در بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله بخش خودروسازی آغاز و اجرایی کرد (Pursell, 2001: 2)

برخی دیگر الزام سهم داخل را به سرمایه‌گذاری خارجی ربط داده‌اند و بر این اساس، الزام سهم داخل را مستلزم به‌کارگیری یا توسعهٔ منابع محلی در زنجیرهٔ ارزش اقتصادی دانسته‌اند، مشروط بر اینکه این به‌کارگیری یا توسعهٔ منابع داخلی ناشی از سرمایه‌گذاری در کشور میزبان باشد (IPIECA, 2016: 8).

به‌طور کلی الزام سهم داخل به معنای مقدار مشخصِ ارزش افزوده‌ای است که براساس قوانین و مقررات باید در انجام طرح‌ها و پروژه‌های داخلی از طریق منابع داخل کشور شامل مواد اولیه، تجهیزات، نیروی کار، خدمات، ماشین‌آلات و سایر ملزومات مورد نیاز تأمین شود. به‌عبارت دیگر، الزام سهم داخل، الزام بر انجام درصد مشخصی از پروژه یا طرح است که با به‌کارگیری تولیدات، خدمات و امکانات موجود در داخل فراهم می‌شود و تا آن میزان مانع از ورود کالاها و خدمات از خارج کشور می‌شود. این الزام در قالب‌های متفاوتی اعم از استفاده از کالای داخلی به‌جای کالای خارجی، استفاده از پیمانکاران و شرکت‌های داخلی به‌جای پیمانکاران و شرکت‌های خارجی و الزامی شدن بهره‌گیری از نیروی کار داخلی یا ایجاد محدودیت یا ممنوعیت در ورود کالاها و خدمات، نیروی کار و شرکت‌های خارجی به قلمرو کشور یا محدودهٔ تحت الزام سهم داخل، مقرر می‌شود.

اصل دخالت حداقلی

الزام سهم داخل در واقع نوعی دخالت دولت در بازار است. فرض قانونگذار آن است که بدون

الزام قانونی، فعالان بازار مانند سرمایه‌گذاران، پیمانکاران و مصرف‌کنندگان تمایلی به استفاده از کالاها و خدمات داخلی ندارند، بنابراین باید با بهره‌گیری از ابزار قانون، آنها را به استفاده از کالاها و خدمات داخلی مجبور کرد. دلیل عدم تمایل به استفاده از کالاها و خدمات داخلی می‌تواند کیفیت پایین، قیمت بالا و کمبود کالاها و خدمات داخلی در بازار باشد که سرمایه‌گذاران و پیمانکاران را به سمت استفاده از مشابه خارجی آن سوق می‌دهد. نگه‌داشتن مصنوعی قیمت برابری ارز با پول داخلی نیز گاهی سبب می‌شود که کالاها و خدمات خارجی با لحاظ آن نرخ برابری ارز از اجناس و خدمات داخلی گران‌تر باشد.

استفاده از قدرت قانون برای الزام اشخاص به استفاده از کالاها و خدمات داخلی موجب می‌شود هزینهٔ آن به طرح‌ها و پروژه‌هایی تحمیل شود که باید از اجناس و خدمات داخلی استفاده کنند. برای مثال هر گاه در شرایط رقابتی ۳۰ درصد کالاها و خدمات مورد نیاز برای ساخت یک نیروگاه برق از منابع داخلی قابل تأمین باشد، سرمایه‌گذاران و پیمانکاران به‌طور طبیعی این مقدار نیاز نیروگاه را از منابع داخلی تأمین می‌کنند و در نتیجه نیازی به قانونگذاری نیست. اما زمانی‌که استفادهٔ بیشتر از منابع داخلی مورد الزام قانونی قرار می‌گیرد، مثلاً ۵۱ درصد، این امر می‌تواند به ابتیاع کالاها و خدمات داخلی با کیفیت پایین، تحمیل هزینهٔ زیادتر، یا طولانی شدن مدت ساخت نیروگاه به‌دلیل کمبود در بازار داخلی منجر شود. علاوه‌بر این الزام قانونی مبنی بر استفاده از کالاها و خدمات داخلی در طرح‌ها و پروژه‌ها می‌تواند تولیدکنندگان داخلی را در موقعیت حمایتی قرار دهد، به‌نحوی که انگیزهٔ آنان را برای کاهش هزینه‌های تولید و بهره‌وری و بهبود کیفیت کالاها و خدمات خود را در سطح نازلی نگه‌دارد. بسیاری اوقات حتی شرکت‌های تحت حمایت ممکن است به کارایی مناسبی نیز برسند، لیکن انگیزه‌های مختلف به‌ویژه انگیزه‌های اقتصادی، ایشان را متمایل به کسب حمایت بیشتر از خود ایجاد موانع و محذورات برای شرکت‌های خارجی کند. ازاین‌رو این شرکت‌ها و سایر ذی‌نفعان برای تضمین فعالیت‌های خود و ترس احتمالی ناشی از شرکت در رقابت با سایرین به استفاده از لابی های سیاسی برای تداوم دورهٔ حمایت سوق پیدا می‌کنند(Slaughter, Matthew J., 2004: 1).

استفاده از اجبار قانونی برای حمایت از تولیدات داخلی در درازمدت موجب خواهد شد که کیفیت کالاها و خدمات داخلی روزبه‌روز با مشابه خارجی آن غیرقابل رقابت شود. حمایت بی‌دریغ دولت از صنعت خودروسازی داخلی در سال‌های متمادی در ایران نشان می‌دهد که این حمایت‌ها سبب شده است این صنعت از رقابت در بازار جهانی باز بماند و هزینهٔ آن به جامعه، مردم و اقتصاد ایران تحمیل شود.

استفاده از قانون برای الزام به استفاده از تولیدات داخلی می‌تواند از لابی قوی تولیدکنندگان داخلی نشأت گیرد. در مواردی هیچ توجیه اقتصادی یا اجتماعی برای استفاده از توان داخلی وجود ندارد، لیکن تولیدکنندگان در مراکز قانونگذاری و تصمیم‌سازی نفوذ کرده، به نفع خود و

البته به ضرر کل اقتصاد، سیاست‌هایی را در شکل قانون بر ساختارهای اقتصادی تحمیل می‌کنند.

پس وضع قانون برای الزام اشخاص به استفاده از تولیدات داخلی باید چهار ویژگی داشته باشد: دخالت حداقلی دولت در بازار؛ الزام سهم داخلی در صورت وجود توجیهات اقتصادی و اجتماعی لازم مثل نوپا بودن صنایع، ایجاد اشتغال و امثال آن؛ محدود کردن دورهٔ الزام به مدت معین و رفع آن به‌تدریج؛ امکان استفاده از تولیدات خارجی در صورت نیاز.

الزامات تصمیم‌گیری و سیاستگذاری

دولت‌ها به‌منظور تدوین مقررات مربوط به الزام سهم داخل و بهره‌گیری لازم از آن، باید به چالش‌های پیش روی خود به‌منظور تصمیم‌گیری واقف باشند. این آگاهی به‌ویژه در راستای دست یافتن به اهداف مدنظر مشتمل بر اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حائز اهمیت خواهد بود(The World Bank, 2013: 2) . ازاین‌رو ضروری است دولت با مطالعات لازم، اهدافی را در راستای رشد و توسعهٔ اقتصادی کشور با محوریت ضرورت توسعهٔ پایدار[1] تدوین کند.

به‌منظور تدوین سیاست‌های مناسب، مدنظر داشتن برخی موارد حائز اهمیت است. ضرورت تمهید مقدمات و زیرساخت‌های مرتبط، به انضمام طراحی برنامهٔ مشخص برای نیل به اهداف از پیش‌تعیین‌شده، از ضروریات اولیهٔ موضوع است. وجود چنین مشخصه‌های بنیادینی، متناسب با نیاز و توان داخلی کشور در بهبودبخشی فرایندها تأثیر بسزایی خواهد داشت.

وجود بازارهایی باثبات[2] و دارای ظرفیت بالقوه کافی[3] در داخل کشور یکی دیگر از این مقتضیات است (Kuntze, 2013: 9)، توضیح اینکه بدون شک ثبات، نیاز اولیه برای تمامی سیاست‌هایی است که با رویکرد توسعهٔ پایدار تدوین می‌شود. از سوی دیگر، بازارهای موضوع الزام سهم داخل، باید از بُعد اندازه و مقیاس، به اندازهٔ کافی بزرگ و قابل سرمایه‌گذاری باشد؛ چه اینکه اگر این بازارها کوچک باشند یا ثبات لازم در آن وجود نداشته باشند، اثرگذاری بر تولید کالا و خدمات و تأثیر آن بر اقتصاد بعید می‌نماید (Johnson, 2013: 13) .

علاوه‌بر اینکه طول عمر[4] بازار باید به‌نحوی باشد که ارزش ورود به آن را داشته باشد. برای مثال شرکتی علاقه‌مند به تهیهٔ زنجیرهٔ تأمین داخلی[5]، باید اقتصاد باثبات و مدت زمان کافی برای به‌دست آوردن سود مناسب را در اختیار داشته باشد (The World Bank, 2013: 15).

در برنامهٔ تدوینی باید دو مورد تحدید حدود شود: محدودیت در سهم داخلی و محدودیت زمانی. در خصوص تعیین چارچوب سهم و درصد الزام سهم داخلی باید متذکر شد با اینکه

1. Sustainable Development
2. Stable Markets
3. Sufficient Potential
4. Longevity
5. Local Supply Chain

مزایایی که این الزام به‌خصوص در کوتاه‌مدت با خود به‌همراه دارد، لیکن افـراط در آن و تعیـین سهمی بالا در این خصوص می‌تواند مانع از رسیدن به اهداف موردنظر شود. این موضوع به‌ویـژه در ابتدای امر، قابل قبول به‌نظر نمی‌رسد. بر این اساس، تجربیات بیانگر آن است که الزام سـهم داخل وقتی بهترین حالت و بیشترین بازدهی را دارد که دولت در این سهم افراط نکند و درصد معقولی برای آن تعیین کند (Kuntze, 2013: 9).

در قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خـدماتی کشـور و حمایـت از کـالای ایرانـی مصوب ۱۳۹۸ (از این پس قانون حداکثر ۱۳۹۸) سقفی برای استفاده از سهم داخلـی وجـود ندارد و تنها در تبصرهٔ ۲ قسمت «ب» مادهٔ ۵ آن، درصد حداقلی یعنـی ۵۱ درصـد مشـخص شده است که این سهم حداقلی، عملاً با توجه به ممنوعیت خرید کالاهـا و خـدمات خـارجی که در سامانهٔ توانمندی‌های داخلی، مشابه آنها وجود دارد، هنگام اجرا قابـل افـزایش خواهـد بود. مشابه این مفهوم در «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات» مصوب ۱۳۷۵ (از این به بعد به‌اختصار قانون حداکثر ۱۳۷۵) نیز وجود داشت. در قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح مـادهٔ ۱۰۴ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱ (من‌بعد قانون حداکثر ۱۳۹۱)، با اینکه به سهم ۵۱ درصدی اکتفا شده بود، لیکن با توجه به اجرایی شدن «تصویب‌نامـه در خصـوص ممنوعیـت خرید کالاهای خارجی (اعم از کالای ساخته شده، قطعات، ملزومات، تجهیزات و غیـره تحـت هر عنوان) دارای تولید مشابه داخلی» مصوب ۱۳۹۳ (از این پس تصویب‌نامهٔ ممنوعیت خرید کالای خارجی)، حداقل در بخش خرید کالا تا حد زیادی شرایط با دو قـانون حـداکثر دیگـر مشابهت یافت.

شایان ذکر است در قانون حداکثر ۱۳۹۸، حد نصاب قانونی ۵۱ درصدی با پیشـنهاد هیـأت نظارتِ تشکیل‌شده مطابق این قانون و تصویب شورای اقتصاد قابل افزایش خواهد بود؛ امری که در قوانین قبلی مسبوق به سابقه نبوده است. به‌نظر می‌رسد ضـرورت‌هـای اقتصـادی، مشـکلات ارزی و تحریمها سبب شده است که در قانون حداکثر ۱۳۹۸ قلمرو قانون گسترش یابد و میزان الزام سهم داخل نیز امکان افزایش داشته باشد.

از سوی دیگر الزام سهم داخل باید در بـازهٔ زمـانی مشخصـی کـه در برنامـه تعیـین شـده، اجرایی شود. برای نمونه در ایـن زمینـه، دولـت اسـترالیا در نیمـهٔ دوم قـرن بیسـتم برنامـه‌ای چهل‌ساله تعریف کرده بود (Pursell, 2001: 2). نبود محدودهٔ زمانی برای به نتیجه رسیدن الزام سهم داخل به معنای دادن تضمینی همیشگی برای شرکت‌ها و فعالان اقتصادی داخلـی اسـت. آنها مطمئن خواهند بود که بازار داخلی را در اختیار داشـته، بـدون اینکـه شـرکت‌هـای بـزرگ خارجی و صاحبان فناوری به محدودهٔ حکمرانی اقتصادی ایشان ورود یابند. تبعـات ایـن امـر از

جمله عدم انگیزهٔ شرکت‌ها و فعالان اقتصادی داخلی در زمینهٔ ارتقای کیفیت کالا و خدمات خود و کاهش بهای آن تا حد زیادی می‌تواند ساختار اقتصاد یک کشور و نیز سطح رفاه مردم آن جامعه را کاهش دهد (Slaughter, 2004: 4).

موضوع دیگری که در راستای پیشبرد اهداف الزام سهم داخل که همانا حمایت از تولیدات داخلی است، باید لحاظ شود، فرهنگ‌سازی ایجابی و سلبی مردمان کشور به‌منظور حمایت و خرید این محصولات است. جنبهٔ ایجابی موضوع به ترغیب و تشویق مردم از طرق مختلف از جمله رسانه‌ها و آموزش‌های همگانی اشاره دارد. برای نمونه پس از نام‌گذاری سال ۱۳۹۷ به‌عنوان سال حمایت از کالای ایرانی، اغلب مسئولان و صاحب‌نظران به این موضوع توجه کرده و در خصوص ابعاد مختلف آن مطالعاتی صورت گرفت.[۱] خلاصه اینکه باید با ترغیب تشویق و آموزش مردم و آگاهی ایشان به اهمیت حمایت از تولیدات داخل در کنار ارج و ارزش نهادن به تولیدکنندگان در افکار عمومی به‌عنوان پیشتازان عزت و استقلال جامعه، راه را برای افزایش مصرف کالاهای داخلی هموار سازیم (اسحاقی، ۱۳۹۱: ۴۸).

مضاف بر فرهنگ‌سازی به‌منظور ترویج کالای داخلی، باید شرایطی در افکار عمومی فراهم شود تا استفاده از کالای خارجی به‌عنوان نماد تفاخر شناخته نشود. به‌عبارت دیگر مدگرایی سبب شده تا اشخاص، استفاده از کالاهای خارجی را به‌عنوان سطح بالای کلاس خود معرفی کنند. ازاین‌رو ضروری است استفاده از کالای خارجی به‌عنوان یک ارزش مورد خدشه قرار گیرد. تصویب‌نامهٔ ممنوعیت خرید کالای خارجی در بند ۴ و قانون حداکثر ۱۳۹۸ در مادهٔ ۱۸ خود، به‌صراحت تبلیغ کالاهای خارجی را توسط دستگاه‌هایی که از بودجهٔ عمومی کشور استفاده می‌کنند، ممنوع اعلام می‌نماید؛ موضوعی که تا حدی می‌تواند از روند رو به تزاید استفاده از کالاهای خارجی بکاهد.

شایان ذکر است به‌منظور ایجاد رویکرد مناسب، بهره‌گیری از تحلیل‌های اقتصادی در راستای کاربرد نتایج تحلیل‌ها در امر تدوین قوانین و صیانت از آن (شاول، ترجمهٔ اسماعیلی، ۱۳۸۸: ۱۳-۱۲) به‌ویژه در کشورهای توسعه‌یافته محل توجه است، به‌نحوی که برای آن نهادهای تخصصی ایجاد کرده‌اند. نمونهٔ آن دفتر مدیریت و بودجه[۲] در ایالات متحده است. براساس بررسی صورت‌گرفته توسط این دفتر، هزینهٔ سالیانهٔ قوانین و مقررات عمده (با بیش از ۱۰۰ میلیون دلار هزینه یا فایده) در سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ در حدود ۳۷ تا ۴۴ میلیارد دلار و فایدهٔ آن رقمی بین ۹۴ تا ۴۴۹ میلیارد دلار در همین سال‌ها بوده است. البته استفاده از تحلیل اقتصادی در موارد تقنینی، موضوعی نیست که صرفاً در ایالات متحده وجود داشته باشد و در انگلستان، اتحادیهٔ اروپا و برخی کشورهای

---

۱. برای نمونه نظرهای کارشناسان اقتصادی و برخی مسئولان کشور ر.ک:

کد خبر: http://jamejamonline.ir/324047431869963245

2. The Office of Management & Budget (OMB)

در حال توسعه مانند مکزیک نیز مورد توجه است (Hahn & tetlock, 2008: 2).

در نهایت اینکه، در این سیاستگذاری باید بهترین و متناسب‌ترین شیوه، همساز با ساختار داخلی و بین‌المللی اقتصاد کشور انتخاب شود. بدین‌منظور باید با مطالعهٔ ساختار اقتصادی کشور، زیرساخت‌ها، مزیت نسبی اقتصادی کشور و سایر اصول اقتصادی در عین توجه به عوامل اثرگذار حقوقی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی سیاست‌های لازم تدوین شود.

الزامات حقوقی

در کنار الزامات تصمیم‌گیری و سیاستگذاری که اهداف و مسیر اصلی به‌کارگیری الزام سهم داخل را معین می‌کند، وجود الزامات حقوقی، تأثیرات چشمگیری در به نتیجه رسیدن یا نرسیدن الزام سهم داخل خواهد داشت. تدوین یک قانون، بدون توجه به اصول قانونگذاری آن می‌تواند تأثیرات سیاستگذاری صحیح را به شکست بکشاند و برعکس، نگارش و تدوین قانون خوب می‌تواند اجرای سیاست‌های مربوطه را تسهیل و تسریع کند. ازاین‌رو در این بخش، به ضرورت توجه به حاکمیت قانون به‌عنوان مبنای قانونگذاری و نیز الزامات تنظیم و تدوین قوانین و مقررات می‌پردازیم.

۱. ضرورت حاکمیت قانون به‌عنوان مبنای قانونگذاری

حاکمیت قانون[1] از ویژگی‌های حکمرانی خوب تلقی می‌شود (حیدری و علی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۰۰). کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و پاسیفیک، هشت ویژگی اصلی حکمرانی خوب را شامل موارد زیر می‌داند: مشارکت، اجتماع‌محوری، مسئولیت‌پذیری، شفافیت، پاسخگویی، کارایی، منصفانه بودن و حاکمیت قانون (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009: 1-2).

حاکمیت قانون، ایجادکنندهٔ بستری است در نظم حقوقی که می‌تواند دو عنصر استحکام و ثبات قوانین[2] و قابل پیش‌بینی بودن[3] آن را در ابعاد فردی و جمعی فراهم کند. نبود این دو عنصر اساسی سبب ایجاد مسائل و مشکلاتی برای شهروندان جهت ادارهٔ امور خود به‌نحو مناسب و دلخواه می‌شود. به‌طور متقابل وجود این دو عنصر تضمین‌کنندهٔ برابری همگان در جامعه خواهد بود(Lindquist & Cross, 2017: 1) . بنابراین در فرایند تدوین و اجرای مقررات الزام سهم داخل نیز رعایت حاکمیت قانون امری اجتناب‌ناپذیر است. ازاین‌رو احترام به قانون و حاکمیت آن بر همهٔ مسائل در تدوین و اجرای قوانین، حلقهٔ مفقوده‌ای است که اگر به‌ویژه با

1. Rule of Law
2. Stability Of Law
3. Predictability

رویکرد طرفداران برداشت ماهوی همراه شود، می‌تواند موجد بستری مناسب برای اجرای حمایت از تولیدات داخلی و کاستن از تبعات منفی آن نظیر کاهش سرمایه‌گذاری خارجی باشد.

۲. الزامات تنظیم و تدوین قوانین و مقررات

به‌طور کلی هر قانونی باید ویژگی‌های ذاتی و ویژگی‌های عرضی یک قانون خوب را در خود داشته باشد. منظور از ویژگی‌های ذاتی همان‌طورکه از نام آن پیداست، آن دسته از وجوه ممیزه و عناصر مقوم است که بدون وجود آنها اساساً قانون تشکیل نمی‌شود. این ویژگی‌ها عبارت‌اند از: الزام‌آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن، واضح بودن، قطعیت داشتن و مصوب مرجع ذی‌صلاح بودن (راسخ، ۱۳۸۵: ۲۵-۱۵).

از سوی دیگر، ویژگی‌های عرضی قانون شاخصه‌هایی است که اگر قانونی فاقد آنها باشد، با وجود اهمیتی که دارند، اما می‌توان همچنان آن را به‌عنوان قانون به‌شمار آورد. پاسخگویی به نیازهای جامعه، انعکاس‌دهندهٔ نظر اکثریت، تأمین‌کنندهٔ منفعت عمومی، مطابقت با اخلاق، در راستای عدالت بودن، داشتن استمرار، کارامدی، عملیاتی بودن و داشتن شاخصهٔ پیشرو بودن مهم‌ترین ویژگی‌های عرضی قانون است (راسخ، ۱۳۸۵: ۳۵-۲۶) که لازم است قانونگذاران در تمامی قوانین از جمله قوانین و مقررات مربوط به الزام سهم داخل آن را مطمح نظر قرار دهند.

با تأکید بر ضرورت وجود ویژگی‌های ذاتی و عرضی، برخی نکات دیگر که باید در تدوین قوانین مرتبط با الزام سهم داخل به آن توجه کافی مبذول شود، در ادامه مطالعه و بررسی می‌شود.

مناسب است در عنوان یا مقدمهٔ قوانین و مقررات، اهداف اصلی و انگیزه‌های مربوط به قانون به‌طور کلی ذکر شود تا از این طریق مخاطبان قانون با نگرش مناسب‌تری به اجرایی کردن آن مبادرت ورزند. در واقع در چنین مواردی مخاطبان قانون با شناسایی اهداف و مسیر کلی درخواهند یافت مشی کلی و نگرش مبنایی تدوین قانون چه بوده است. چنین موردی به‌خصوص در مورد الزام سهم داخل، موجد زمینه و بستر لازم برای همکاری و هم‌افزایی خواهد بود. قانون حداکثر ۱۳۹۸ در عنوان خود عملاً اهداف را بیان کرده است: بیشترین استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی. هرچند به‌نظر می‌رسد مشوق‌های لازم به‌منظور نیل به این هدف چندان در متن قانون ملاحظه نمی‌شود، لیکن برخلاف قوانین قبلی از رویکرد شعارگونه به مواردی مانند تقویت صادرات خودداری کرده، به‌نحوی که می‌توان مدعی شد از این جنبه و به‌طور کلی انسجام اهداف نسبت به قوانین قبلی گامی رو به جلو برداشته شده است. توضیح اینکه قانون حداکثر ۱۳۹۱ با ذکر عبارت «در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات» در عنوان خود، رویکرد کلی را بیان کرده بود. مع‌الوصف فحوای قانون، آشکارا حکایت از توجه به هدف اول و رویکرد

شعارگونه به هدف دوم داشت. تسهیلات ناچیز مانند معافیت کارگران ایرانی اعزامی، موضوع قراردادهای صدور خدمات فنی به خارج از کشور از پرداخت هر گونه عوارض و مالیات (مادهٔ ۱۲ قانون) و قناعت به دستور کلی و بدیهی الزام دولت به طراحی مشوق‌های صادراتی کالا و خدمات جهت افزایش تولید صادرات‌گرا (مادهٔ ۱۹ قانون) عملاً نشان‌دهندهٔ عدم تطابق دومین هدف مندرج در عنوان قانون با متن و تدابیر درج‌شده در آن بود.[۱]

عنصر دیگر، وجود چارچوب روشن و شفافیت[۲] لازم در قوانین و مقررات است. منظور از شفافیت این است که قوانین و مقررات باید به‌نحوی در دسترس و قابل فهم از نظر همگان باشند تا افراد و گروه‌های جامعه آگاهی لازم را در خصوص آن داشته باشند (Johnston, 2004: 2). ازاین‌رو به‌منظور تضمین احترام به قانون و اجرای عملی آن، همگان باید آن را درک کنند، بنابراین باید به اندازهٔ کافی مبرهن و بدون ابهام باشد. این امر علاوه‌بر اینکه عذری در عدم اجرای آن باقی نمی‌گذارد، به همگان اطمینان حقوقی کافی نیز خواهد داد (موذن‌زادگان و راهدارپور، ۱۳۹۷: ۲۰۰). در نتیجه وجود شاخصهٔ شفافیت در قوانین مربوط به الزام سهم داخل سبب خواهد شد فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران خارجی به‌خوبی از امتیازات مربوط به سهم داخلی آگاه شوند و از این طریق با بینشی عمیق‌تر، فعالیت‌های اقتصادی و تجاری خود را برنامه‌ریزی کنند. در این زمینه، تعیین دقیق مصادیق الزام سهم داخل و استثنائات احتمالی آن اهمیتی کلیدی دارد. بی‌شک ابهام در مصادیق و استثنائات، سبب سردرگمی مجریان قانون از یک سو و فعالان اقتصادی از سوی دیگر می‌شود. سلیقه‌ای شدن موضوع و عدم تحصیل اهداف تعیین‌شده از دیگر تبعات تعیین ناشفاف مصادیق و استثنائات خواهد بود.

نمونه ابهامی که در هر دو قانون ۱۳۹۱ و ۱۳۹۸ قابل ملاحظه است، به استثنائات سهم داخلی بازمی‌گردد. در قانون حداکثر ۱۳۹۱، ابهاماتی در خصوص مصادیق استثناشده از پروژه و درصد سهم داخلی آن یعنی بخش‌های مربوط به زمین، ساختمان و تاسیساتآن وجود داشت. در قانون حداکثر ۱۳۹۸، قانونگذار تلاش کرد تا آن را شفاف سازد، لیکن ظاهراً همچنان برخی ابهامات پابرجاست. توضیح اینکه استثنائات شامل زمین، ساختمان و تأسیسات عمومی شده و تأسیسات عمومی نیز تعریف شده است.

حال آنچه موردنظر است، استثنائات مندرج در تعریف مذکور است. به‌طور مشخص زمینی که

---

۱. در قانون حداکثر ۱۳۷۵ نیز رویکرد صادرات و مشوق‌های صادراتی چشمگیری وجود نداشت. درج تسهیلاتی مانند امکان خروج ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز با تضامینی مانند سفته و اخذ مجوزات لازم از وزارتخانهٔ ذی‌ربط یا سازمان برنامه و بودجه (بند ۲ مادهٔ ۵) یا امکان خروج مصالح، لوازم و کالاهای مصرفی مورد نیاز اجرای قراردادهای خارج از کشور (بند ۳ مادهٔ ۵) یا معافیت کارگران اعزامی از پرداخت عوارض (مادهٔ ۶) تسهیلات ناامیدکننده‌ای است که به اتکای آن نمی‌توان راهبرد توسعهٔ صادرات را در آن قانون نیز ملاحظه کرد.

2. Transparency

از اموال دستگاه اجرایی محسوب شده یا خریده می‌شود یا طبق لایحهٔ قانونی نحوهٔ خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ تملیک می‌شود، به‌دلیل فقدان ارزش افزودهٔ خاص، جزء سهم ۵۱ درصدی یا به‌عبارت بهتر جزء کل پروژه در این زمینه محسوب نمی‌شود. معهذا، چندان واضح نیست عبارت «ساختمان و تأسیسات عمومی» به چه مواردی اشاره دارد. این مشکل با تعریف مبهمی که از تأسیسات عمومی در بند ۱۲ مادهٔ ۱ نیز شده است، همچنان وجود دارد. تأسیسات عمومی این‌گونه تعریف شده است: «تأسیساتی که در مصارف عمومی نظیر ساختمان اداری، محوطه‌سازی و یا قسمت‌های غیرصنعتی طرح (پروژه) مورد استفاده قرار می‌گیرد». در اینجا نیز با وجود تعریف مذکور، مشخص نیست آیا منظور از تأسیسات عمومی، تأسیسات داخلی ساختمان مانند تأسیسات گرمایشی، سرمایشی و آتش‌نشانی است یا تأسیسات خارجی آن نظیر انشعابات یا هر دوی آن؟

مضاف اینکه شفاف نیست منظور از ساختمان، تمامی عملیات ساختمانی است یا ساختمان‌هایی که به‌صورت آماده یا از قبل وجود داشته است؟ اگر تصور شود که منظور از ساختمان، تمامی عملیات ساختمانی است، این امر به معنای خروج قراردادهای ساخت و بخش‌هایی از سایر قراردادها از شمول قانون است. ازاین‌رو با وجود این ابهام، باید بخش ساختمان را صرفاً به ساختمان‌های موجود یا آماده تعبیر کرد. درج واژه‌های «اجرا» و «احداث» در تعریف طرح (پروژه) در بند ۱ مادهٔ ۱ قانون مؤید این استنباط است؛ استنباطی که با روح و فحوای قانون سازگاری بیشتری دارد. ضمن اینکه این سه مورد به‌عنوان استثنا احصا شده‌اند و استثنائات نیز باید در محدودهٔ خود و به‌طور مضیق تفسیر شوند.

به‌طور کلی نگارش مبهم متن قانون مانند مورد مذکور یا ابهام موجود در بند «ب» مادهٔ ۳ قانون حداکثر ۱۳۹۸ که سبب تشکیک در تفسیر آن می‌شود، به‌خصوص با توجه به اهمیت تنبیه و کیفر متخلفان از آن، در راستای داشتن ضمانت اجراهای مناسب، امر قابل انتقادی است که قانونگذار در تدوین تمامی قوانین باید آن را مدنظر قرار دهد.

موضوع دیگری که در مقررات‌گذاری مربوط به الزام سهم داخل باید رعایت شود، استفاده از مقرراتی موقتی و نه دائمی است. به تعبیر بهتر، در اینجا از شرط غروب قانون[1] استفاده می‌شود.

---

1. Sunset Clause

شرط غروب قانون را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: شیوه‌ای در قانونگذاری که حاوی تعیین یک دورهٔ زمانی است و اجازه می‌دهد برنامه یا مأموریتی تا زمان مشخص ادامه یابد. بر این اساس، این قانون دو خصوصیت دارد: اول اینکه موقتی است. بدین‌معنا که در قوانین مشتمل بر شرط غروب قانون برخلاف سایر قوانین و مقررات، محدوده‌ای جهت خاتمه و انقضای قانون پیش‌بینی می‌شود و از این حیث از قاعدهٔ کلی پیروی نمی‌کند. دومین خصیصه هم به ارزیابی پس از قانون یا مقرره اشاره دارد. ازاین‌رو عملکرد مربوط به برنامه‌های حاوی شرط غروب قانون نظیر امور مربوط به الزام سهم داخل باید در انتهای زمان تعیین‌شده ارزیابی شوند و درصورتی‌که شرایط خاصی ایجاب کند، بر مبنای نتایج ارزیابی تمدید قانون نیز محقق خواهد شد.

توضیح اینکه در برخی مواقع از جمله در خصوص موضوعی مانند الزام سهم داخل بنا به دلایل مختلف از جمله اوضاع و احوال اجتماعی یا تغییرات در سطح فناوری، استفاده از این شرط ضروری می‌شود. بدین‌منظور، تاریخ انقضایی برای قانون تعریف می‌شود تا پس از اتمام آن مهلت، قانون در صورت ضرورت توسط مرجع مقررات‌گذاری تمدید و در غیر این صورت، خاتمه‌یافته تلقی شود. بدین‌نحو که کمی پیش از زمان پایان اعتبار قانون، بررسی‌ها و ارزیابی‌های لازم صورت می‌گیرد و درصورتی‌که به‌طور استثنایی ضرورت ایجاب کند، مقررهٔ مربوطه تمدید و در غیر این صورت به‌طور خودکار ملغی خواهد شد.

یکی از مسائل قابل انتقاد در قوانین حداکثر سابق، همین فقدان محدودهٔ زمانی مشخص است که سبب می‌شود مخاطبان قانون به‌ویژه تولیدکنندگان کالاها و خدمات، برنامهٔ مشخصی برای رسیدن به توانایی لازم به‌منظور حضور در رقابت بین‌المللی نداشته باشند. قانونگذار چک سفید امضایی برای تولیدکنندگان کالا و خدمات صادر می‌کند، بدون اینکه به تبعات آتی آن توجه لازم را داشته باشد.

وجود تولیدکنندگان و خدمات‌دهندگان ضعیفی که نه توان رقابت با شرکت‌های خارجی را دارند و نه امکان حذف آنها به‌دلیل ایجاد شغل و انجام سرمایه‌گذاری در آن صنعت وجود دارد، معضلی است که راهکارهای اقتصادی نمی‌تواند پاسخگوی آن باشد. ازاین‌رو محدودیت زمانی برای فعالان و شرکت‌های داخلی حاوی این پیغام است که دولت برای رسیدن شرکت‌های داخلی به استانداردهای بین‌المللی و ایجاد توان رقابتی، مدت زمان محدودی برای شرکت‌های خارجی محدودیت‌هایی را وضع کنند تا شرکت‌های داخلی به بلوغ برسند و به عرصهٔ رقابت بین‌المللی وارد شوند(Johnson, 2013: 26) .

ایراد مذکور در قانون حداکثر ۱۳۹۸ نیز به‌طور کلی وجود دارد. با این حال، در مادهٔ ۱۶ این قانون، پس از ذکر ممنوعیت ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی، محدودیت زمانی آن را تا پایان قانون برنامهٔ پنج‌سالهٔ ششم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌کند. البته این رویکرد در سایر ابعاد و الزامات این قانون ملاحظه نمی‌شود.

ضروری است در تدوین مقررات مربوط به الزام سهم داخل به تعیین تنبیه‌ها[1] و ایجاد موارد انگیزشی[2] توجه شود. چنین مواردی از یک سو به کنترل و مدیریت بازار کمک می‌کند و از سوی دیگر، زمینهٔ لازم برای اعتباربخشی و اجرایی ساختن مقررات را فراهم می‌کند. (The World Bank, 2013: 23)

شاید یکی از مهم‌ترین مشوق‌ها در این خصوص، مشوق‌های مالیاتی و تعرفه‌ای باشد

1. Penalties
2. Incentives

Manzano, & Anouti, 2013: 45-46) (Tordo, Warner, بدین‌صورت که دولت‌ها با تدوین مقرراتی تلاش خواهند کرد سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی را به سمتی هدایت کنند که با بهره‌گیری از توان داخلی کشور، شرایط مساعدی را از لحاظ اقتصادی برای طرفین قرارداد فراهم آورند. چنین شرایطی کمترین آسیب را به ورود سرمایهٔ خارجی وارد می‌آورد. پس اگر این سازوکار، درست و کارامد تعریف شود، تا حد زیادی تأثیر منفی الزام سهم داخل بر سرمایه‌گذاری خارجی را کاهش خواهد داد.

در قانون حداکثر ۱۳۹۱، مشوق معتنابهی ملاحظه نمی‌شد و تنها در مورد صدور کار به خارج از کشور، معافیت مالیات و عوارض، آن هم فقط برای کارگران (و نه کارفرمایان) و امکان خروج مصالح، لوازم و کالاهای مصرفی مشوق‌های جزئی وجود داشت. در قانون حداکثر ۱۳۹۸ نیز صرفاً معافیت مالیات و عوارض کارگران تمدید شده و تسهیلات ارزی (مادهٔ ۷ که قاعدتاً با مقررات پولی و بانکی کشور و بخشنامه‌های ارزی بانک مرکزی حوزهٔ عمل محدودی خواهد داشت)، کاهش حق بیمه در شرایط خاص و محدود برای پیمانکاران (مادهٔ ۱۱)، گسترش پوشش بیمه‌ای در کشور (مادهٔ ۹ که به‌نظر نمی‌رسد چندان به عنوان مشوق تلقی شود) و دستور تدوین آیین‌نامه‌ای که در راستای تشویق به مشارکت تدوین خواهد شد (مادهٔ ۱۵)، به‌عنوان مشوق‌های ناچیزی است که گره از کار تولیدکنندگان داخلی نخواهد گشود.

در مواردی به دلایل اقتصادی یا مسائل دیگر، امکان تشویق وجود ندارد یا ایجاد انگیزه به‌تنهایی برای رشد توان داخلی و ترغیب سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی کفایت نمی‌کند. در این حالت استفاده از مجازات یا تنبیه مطرح خواهد شد. این مجازات در دو سطح می‌تواند مطرح شود: اول تنبیه برای شخصی که در کشور میزبان فعالیت می‌کند و مقررات مربوط به سهم داخلی را رعایت نکرده است. در بسیاری از کشورها اقداماتی مانند جریمهٔ مالی، کاهش امتیازات یا جلوگیری از حضور در مناقصات، عدم تمدید یا صدور مجوزات برای تنبیه این گروه درنظر گرفته می‌شود (Manzano *et al.*, 2013: 46) .

در قانون حداکثر ۱۳۹۸ همانند قانون حداکثر ۱۳۹۱ نیز ضمانت اجرایی برای ناقضان قانون درج شده است. در این زمینه، بند «ج» مادهٔ ۶ قانون حداکثر ۱۳۹۸ بیان می‌دارد: «وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است از ثبت سفارش کالا و خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی که احکام این قانون را رعایت نکرده‌اند، جلوگیری نماید». جالب اینکه مطابق با قانون حداکثر ۱۳۹۸، در صورت عدم رعایت قانون و تحقق شرایط مادهٔ۲۱ مبنی بر احراز تخلف، در صورت عدم نصب محصول خارجی خریداری‌شده، به توقیف و جایگزینی آن با محصول داخلی حکم داده خواهد شد.

دستهٔ دوم مربوط به مدیرانی خواهد بود که با وجود امکان بهره‌گیری از توان داخلی، بدون توجیه معقولی از تولیدات خارجی استفاده می‌کنند. این گروه نیز از طریق مجازات‌های اداری و

حتی مجازات‌های کیفری می‌توانند متنبه شوند.[۱]

در همین خصوص، تصویب‌نامهٔ ممنوعیت خرید کالای خارجی به‌منظور الزام به خرید کالاهای داخلی از سوی دستگاه‌های اجرایی که از بودجهٔ عمومی یا دولتی استفاده می‌کنند، خرید کالاهای خارجی را که دارای مشابه داخلی باشند، ممنوع اعلام کرده[۲] و ذی‌حسابان یا دارندگان عناوین مشابه را مکلف به عدم پرداخت وجه خریدهای خارجی کرده است؛ امری که موجب مسئولیت اداری ذی‌حسابان و سایر مقامات صادرکنندهٔ دستور می‌شود.

مهم‌تر اینکه مادهٔ ۲۱ قانون حداکثر ۱۳۹۸ در اقدامی نوین، مبادرت به تعریف مجازات کیفری کرده است. در این زمینه و بر مبنای جرم‌انگارهای صورت‌گرفته و با توجه به سمت متخلف (بالاترین مقام یا مسئول اجرای قرارداد یا کارمند بودن) و عمدی یا غیرعمدی (ناشی از اهمال و بی‌احتیاطی) بودن آن می‌تواند مجازات تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی اعمال‌شده یا به مجازات درجه شش قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ یا جزای نقدی بر مبنای ارزش ارجاع کار یا هر دو محکوم شود.

دستهٔ دیگر، پیمانکاران خواهند بود. این گروه نیز ممکن است به جزای نقدی بر مبنای ارزش ارجاع کار یا تعلیق از قرار گرفتن در سامانهٔ موضوع مادهٔ ۴ این قانون که به معنای ناتوانی در انعقاد قرارداد جدید در مدت تعلیق است یا هر دو مجازات محکوم شوند.

نکتهٔ شایان توجهی که در مادهٔ ۲۲ قانون حداکثر ۱۳۹۸ و قانون حداکثر ۱۳۹۱، به‌منظور تخصصی و اجرایی کردن ضمانت‌اجراهای لازم وجود دارد، اختصاص شعبه یا شعب دادگاهی خاصی به‌منظور رسیدگی و صدور حکم تخلفات ناشی از عدم اجرای این قانون توسط بخش دولتی و غیردولتی است. ظاهراً قانونگذار متوجه بوده که برخی مقررات این قانون به بخش‌های غیردولتی و خصوصی مربوط خواهد بود و بدین‌منظور صرف وجود ضمانت اجراهای اداری کفایت نمی‌کند. مع‌هذا در قانون حداکثر ۱۳۹۱ فقدان تقنین و تعیین کیفر در خصوص تخلفات از این قانون به‌ویژه در مورد بخش‌های غیردولتی و خصوصی، این مقرره را نیز فاقد اثر

---

۱. با اینکه در بخش ایجاد انگیزه نیز می‌توان انگیزه‌هایی برای مدیران ایجاد کرد، لیکن به‌دلیل اینکه اولاً وظیفهٔ مدیران اجرایی عمل به قانون بوده و ثانیاً در قوانین ایران و سایر کشورها چنین موردی کمتر دیده شده، این مورد از عداد موارد خارج شد. مع‌الوصف در حالت کلی، شاید بتوان از تشویق و تنبیه مدیران به‌عنوان یکی از شیوه‌های مناسب برای بهبود و ارتقای الزام سهم داخل یاد کرد.

۲. یکی از تفاوت‌هایی که قوانین حداکثر سابق و فعلی با قوانین برخی کشورها دارد، توجه عمده به بخش‌های دولتی و عمومی است و با وجود توسعهٔ مشمولان در قانون جدید، همچنان صرفاً نهادهای عمومی و دولتی ملزم به اجرای این قوانین هستند. بخش خصوصی در چنین موردی جز در صورت انعقاد قرارداد با بخش‌های مذکور، تکلیفی در خصوص رعایت این قوانین ندارد. البته ممکن است در مقام توجیه این مقرره گفته شود که اقتصاد ایران، اقتصادی است که سهم عمدهٔ آن در اختیار دولت و بخش عمومی قرار دارد و از این حیث، عدم حضور بخش خصوصی اثر چندانی نخواهد داشت.

کرده بود که این نقیصهٔ قانونگذاری در قانون حداکثر ۱۳۹۸ با جرم‌انگاری‌های مادهٔ ۲۱ برطرف شده است.

نتیجه‌گیری

به‌کارگیری الزام سهم داخل یکی از طرق دخالت دولت در بازار برای حمایت از تولیدات داخلی قلمداد می‌شود. این موضوع با تدوین قوانین و مقررات و به اشکال مختلف از سوی بسیاری از دولت‌ها به‌کار می‌رود. کشور ما نیز به‌خصوص پس از انقلاب اسلامی، چنین مقرراتی را وضع و اجرایی کرده است که با تصویب قانون حداکثر ۱۳۷۵ وارد مرحلهٔ جدیدی شد. متعاقب آن قانون حداکثر ۱۳۹۱، تصویب‌نامه‌های ممنوعیت خرید کالای خارجی و قانون حداکثر ۱۳۹۸ نیز مصوب شد. مع‌الوصف و با وجود چنین مقرراتی، ایرادات زیادی نیز در این خصوص ملاحظه می‌شود. ازاین‌رو به‌منظور کاهش این مشکل و بهبود امر قانونگذاری در این مقاله تلاش کردیم الزامات بنیادین و شرایط اساسی قانونگذاری در حوزهٔ الزام سهم داخل را با تحت نظر قرار دادن مقررات کشورمان بررسی و تحلیل کنیم.

در الزامات تصمیم‌گیری و سیاستگذاری ضروری است جنبه‌های مختلف موضوع به انضمام انجام تحلیل‌های اقتصادی، در مجموع مدنظر قرار گیرد. در سیاستگذاری داخلی باید زیرساخت‌ها، بازار، ظرفیت لازم و دیگر مقتضیات مهیا شود و از سوی دیگر مقدار سهم داخلی و مدت آن تحدید حدود شود؛ نکات دارای اهمیتی که قوانین حداکثر سابق و سایر مقررات مرتبط از آن غافل مانده‌اند. ناگفته نماند شرط غروب قانون و تحدید محدودهٔ زمانی مقررات برای اولین بار، البته صرفاً در مورد ثبت سفارش کالاهای مصرفی و مصرفی بادوام خارجی دارای مشابه ایرانی، در قانون حداکثر ۱۳۹۸ صورت پذیرفته است. گامی که اگر به تمامی مقررات تعمیم می‌یافت، می‌توانست تأثیرات مثبت بیشتری داشته باشد، لیکن به هر حال باید این گام را مثبت تعبیر کرد. استفاده از ابزار قانون برای الزام اشخاص به استفاده از تولیدات داخلی، ممکن است فاقد توجیهات اقتصادی و اجتماعی بوده، صرفاً از نفوذ صاحبان صنایع داخلی نشأت گرفته باشد.

درصورتی‌که دلایل کافی اقتصادی و اجتماعی برای دخالت دولت در بازار و الزام اشخاص به استفاده از تولیدات داخلی وجود داشته باشد، این امر باید از طریق قانونگذاری شفاف انجام و واقعیت‌های اقتصادی و بازار نیز مدنظر قرار گیرد تا شرایطی فراهم آید که در پرتو حاکمیت قانون، مقررات مترقی و روزآمدی تدوین و تصویب شود. مدت این قوانین باید محدود و موارد عدم رعایت الزام داخلی به‌نحوی طراحی شود که از ایجاد شبه‌انحصار داخلی اجتناب شده، کمبود در بازار برطرف و از تأخیر در اجرای پروژه‌ها اجتناب گردد.

نکتهٔ دیگر، ضرورت وجود مشوق‌ها و تنبیهاتِ لازم است. این امر کمک خواهد کرد که قانون به‌نحو دقیق‌تری اجرا شود، البته مشوق‌ها به‌خصوص اگر برای سرمایه‌گذاران خارجی باشد، می‌تواند از تبعات منفی کاهش سرمایه‌گذاری به‌دلیل وضع مقررات الزام سهم داخل بکاهد. متأسفانه قوانین حداکثر در بخش مشوق‌ها فاقد عناصر و عوامل انگیزشی مناسب است. موضوعی که در تغییرات آتی قانون باید به‌نحو مناسب و مقتضی اصلاح شود. در خصوص تنبیهات و ضمانت اجراها، قانون حداکثر ۱۳۹۸ علاوه‌بر حکم به جلوگیری از ثبت سفارش کالاهایی که قانون را رعایت نکرده‌اند، حتی در صورت عدم نصب، حکم به جایگزینی آن با کالای داخلی می‌دهد. مضاف اینکه با جرم‌انگاری‌های جدید، هم در مورد مسئولان و کارکنان دستگاه‌های اجرایی و هم در خصوص پیمانکاران، شرایط جدیدی را از باب ضمانت اجراهای قانونی و تنبیهات ایجاد کرده است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اسحاقی، سید حسین (۱۳۹۱)، *سازوکارهای تولید ملی؛ ظرفیت‌ها، تهدیدها و فرصت‌ها*، مرکز نشر هاجر.

۲. شاول، استیون، (۱۳۸۸)، *مبانی تحلیل اقتصادی حقوق*، ترجمهٔ محسن اسماعیلی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

ب) مقالات

۳. احمدیان، مریم (۱۳۹۳)، ملاحظاتی در تأثیر حاکمیت قانون بر رشد و توسعهٔ اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۴. بابایی، ایرج (۱۳۸۶)، «مبانی نظری رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق»، *دوفصلنامهٔ حقوق و سیاست*، دورهٔ ۹، ش ۲۳.

۵. حیدری، حسن؛ علی‌نژاد، رقیه (۱۳۹۳)، «بررسی تأثیر متغیر نهادی حاکمیت قانون بر رشد اقتصادی در هشت کشور بزرگ اسلامی»، *دانشنامهٔ حقوق اقتصادی (دانش و توسعهٔ سابق)*، دورهٔ ۲۱، ش ۵.

۶. راسخ، محمد،(۱۳۸۵)، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، *مجلس و پژوهش*، ش ۵۱.

۷. مرکز مالمیری، احمد (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. مؤذن‌زادگان، حسنعلی؛ راهدارپور، حامد (۱۳۹۷)، «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویهٔ قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران»، *فصلنامهٔ دیدگاه های حقوق قضایی (دیدگاه‌های حقوقی)*، دورهٔ ۲۳، ش ۸۱.

ج) قوانین و مقررات

۹. تصویب نامه در خصوص ممنوعیت خرید کالاهای خارجی (اعم از کالای ساخته شده، قطعات، ملزومات، تجهیزات و غیره تحت هر عنوان) دارای تولید مشابه داخلی مصوب ۱۳۹۳/۳/۱۱.
۱۰. قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح مادهٔ ۱۰۴ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱/۰۵/۰۱.
۱۱. قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مصوب ۱۳۹۸/۰۲/۱۵.
۱۲. قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات ۱۳۷۵/۱۲/۱۲.
۱۳. قانون موافقت‌نامهٔ تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری بین کشورهای عضو اکو و پروتکل اصلاحی آن مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۸.
۱۴. لایحهٔ قانونی نحوهٔ‌خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷.

۲.انگلیسی

A) Books

1. Ishaqi, Seyed Hossein (2012), *Mechanisms of National Production; Capacities, Threats and Opportunities*, Hajar Publishing Center, First Edition (In Persian).
2. Johnston, Michael,(2004), *Good Governance: Rule of law, Transparency and Accountability*, Colgate University New York.
3. Johnson, Oliver (2013), *Exploring The Effectiveness of Local Content Requirements In Promoting Solar PV Manufacturing In India*, Bonn: German Development Institute/ eutsches Institutfür Entwicklungspolitik (DIE).
4. Kuntze, Jan-Christof & Moerenhout, Ton, (2013), *Local Content Requirement and Renewable Energy Industry- A Good Match*, ICTSD, UNCTAD Ad Hoc Expert Group Meeting.
5. Pérez, Aitor (2013), *Foreign Investment, but with Local Content: Development Strategies in Brazil*, Elcano Royal Institute
6. Pursell, Garry, (2001), *Australia's Experience with Local Content Programs in the Auto Industry: Lessons for India and Other Developing Countries*, World Bank Publications

7. Shaul, Steven & Ismaili Translation, Mohsen, (2009), *Fundamentals of Economic Analysis of Law*, Islamic Parliament Research Center, First Edition, (In Persian).
8. Slaughter, Matthew J.,(2004), *Infant-Industry Protection and Trade Liberalization in Developing Countries*, USAID/Washington.
9. Tordo, Silvana, Warner, Michael, Manzano, Osmel E., & AnoutiYahya, (2013), *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, World Bank.

B) Articles

10. Ahmadian, Maryam (2014), "Considerations on the Impact of the Rule of Law on Economic Growth and Development", *Office of Economic Studies, Islamic Parliament Research Center*, (In Persian).
11. Babaei, Iraj, (2007), "Theoretical foundations of the approach Economic Analysis of Law", *Bi-Quarterly Journal of Law and Politics*, Vol. 9, No. 23, (In Persian).
12. Hahn, Robert W., Tetlock,Paul C., (2008), "Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, No. 1.
13. Heidari, Hassan & Alinejad, Roghayeh, (2014), "The effect of the institutional variable of the rule of law on economic growth in eight major Islamic countries", *Encyclopedia of Economic Law (former knowledge and development)*, Vol. 21, No. 5, (In Persian).
14. IPIECA,(2016), "Local content: a guidance document for the oil and gas industry*", IPIECA* (second edition).
15. Kemal, A.R., (1997), "Infant Industry Argument, Protection and Manufacturing Industries of Pakistan", *The Pakistan Development Review*, Vol. 18, No. 1.
16. Lindquist, Stefanie A. & Cross, Frank C., (2017), "Stability, Predictability And The Rule of Law:Stare Decisis As Reciprocity Norm", *University of Texas School of Law*.
17. Markaz Malmiri, Ahmad (2015), "The Rule of Law, Concepts, Principles and Perceptions", *Islamic Parliament Research Center*, (In Persian).
18. Moazenzadegan, Hassan Ali & Rahdarpour, Hamed, (2015), "The Principle of Transparency of the Law and Its Place in the Judicial Procedure of the European Court of Human Rights and Criminal Law of Iran", *Quarterly Judicial Perspectives (Legal Perspectives)*, Vol. 23, No. 81, (In Persian).
19. Rasekh, Mohammad (2006), "Intrinsic and adventitious description of Statute", *Parliament and Research*, No. 51, (In Persian).
20. Saleem, Shaikh (2008), "Business Environment*", Pearson Education India*
21. The World Bank (2013), "World Local Content Policies in the Oil, Gas, and Mining Sectors" – *Conference Report Extractive Industries for Economic Diversification*, Report No: ACS7001.
22. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, (2009*), "*What is Good Governance?*", UNESCAP***.**

C) Regulations

23. Legal bill on the purchase and acquisition of land and property for the implementation of public, civil and military programs of the government approved in 1979, (In Persian).
24. Petroleum (Local Content And Local Participation) Regulations(Ghana) , 2013
25. Resolution on the ban on the purchase of foreign goods (including manufactured goods, parts, supplies, equipment, etc. under any heading) with similar domestic production approved in 2014, (In Persian).
26. The law of Maximum Utilization of Service and Production Capabilities and support of Iranian goods approved in 2019, (In Persian).
27. The law of Maximum Utilization of Service and Production Capabilities in Supply of the Country Requirements and their Fortification in Exports and Amendment to Article 104 of the Direct Taxation Act, approved in 2012, (In Persian).
28. The law of Maximum Utilization of Technical and Engineering Capacity of Production, Industrial and Executive of the Country in the Implementation of Projects and Establishment of Facilities for Export of Services approved in 1996, (In Persian).
29. The Law on Investment Promotion and Support Agreement between ECO member countries and its amended protocol approved in 2009, (In Persian).

D) Website

30. http://jamejamonline.ir/