



سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی (LCP)

هادی صفری
مدل‌های سیاست‌گذاری علم و فناوری
بهار ۱۴۰۲

مقدمه‌ای بر مفاهیم نوآوری



سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی

بهروز نوری^{۱*}، مهدی پاکزاد^۲

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

۲- عضو هیأت‌علمی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور، تهران

چکیده

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

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

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

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

سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی (LCP)

- مزایای بخش صنایع استخراجی، ورای ارزش افزوده حاصل از آن‌ها، چقدر در اثر ارتباط با دیگر بخش‌ها مزایای اقتصادی بیشتری ایجاد کرده‌اند؟
- خاستگاه: صنایع استخراجی کشورهای مختلف از جمله صنایع نفت، گاز و معدن
- کاربرد نخست اصطلاح: در اوایل دهه ۱۹۷۰ در حوزه دریای شمال
- نتایج مختلف استفاده از آن‌ها در کشورهای دارای ذخایر گسترده نفت و گاز
 - تحریک توسعه
 - تشدید گلوگاه‌های عرضه
 - ناکارآمدی و فساد
 - ← عدم وجود بسته سیاستی استاندارد



مفهوم و اهمیت

سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی (LCP)

- ارزشی اقتصادی که از طریق فعالیت‌های شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی صنعتی در کشور میزبان افزوده می‌شود
- اصطلاحات مختلف: توان ملی، توان بومی، ارزش مشترک، ارزش در داخل کشور، مشارکت داخلی، مزایای صنعتی
- اهداف کلی:
 - تأثیر مثبت بر اقتصاد داخلی
 - توسعه دانش‌بنیان کشور
 - تعیین میزان استفاده بر اساس:
 - توسعه نیروی انسانی
 - استخدام نیروی داخلی
 - آموزش نیروی داخلی
 - سرمایه‌گذاری بر روی تأمین‌کنندگان داخلی
 - توسعه داخلی خدمات
 - تأمین خدمات و تدارکات از منابع داخلی

توان داخلی، جایگزینی واردات و بومی‌سازی

• توان داخلی

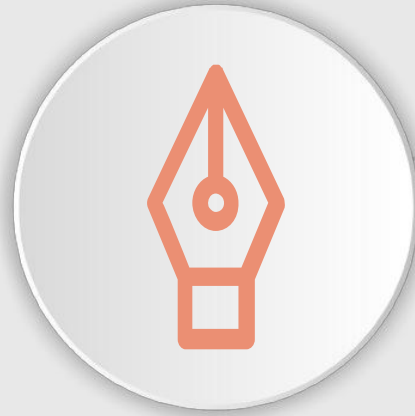
- ضوابطی که از شرکت‌ها می‌خواهد تا از طریق انتقال فناوری، استفاده از زنجیره تأمین داخلی و ارائه فرصت‌های اشتغال به بومی‌ها، ارزش را در اقتصاد افزایش دهند
- هدف: جایگزینی واردات
- هدف: ایجاد تقاضای بازار با اقدامات قانونی

• بومی‌سازی

- چگونگی انطباق شرکت‌های چندملیتی با نیازها، سلیقه‌ها و انتظارات بومی ← معکوس جهانی‌شدن
- توسعه کسب‌وکارهای بومی که به‌طور منظم از منابع داخلی استفاده می‌کنند، بومی‌ها را استخدام می‌کنند و مشتریان بومی را در اولویت ارائه خدمت قرار می‌دهند
- فراتر از توان داخلی

سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی (LCP)

- داخلی؟
 - محل ثبت
 - مالکین
 - محل فیزیکی
- چماق و هویج
 - چماق ← الزام قانونی سرمایه‌گذاران به برآورده کردن اهداف مشخص استخدام، انتقال فناوری و...
 - هویج ← حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم برای کاهش هزینه‌های شرکت‌های داخلی
- صریح و ضمنی
 - صریح ← اهداف عددی و کمی برای سهم حداقل‌هایی که باید رعایت شوند
 - ضمنی ← تأثیر در رتبه‌بندی نظام تخصیص یارانه و...



تاریخچه

تاریخچه سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی

- به عنوان بخشی از سیاست‌های توسعه مولد (سیاست‌های صنعتی)
 - برنامه‌هایی با هدف تقویت ساختار مولد یک اقتصاد ملی
 - تنوع بخشی بخش مولد
 - آمریکای لاتین ← تضمین امنیت اقتصادی در مقابل کاهش قیمت نسبی کالاها در طول زمان
 - آسیا ← مزیت نسبی در بخش‌های نیازمند تعداد زیاد نیروی انسانی متخصص
- کشورهای با احتمال بالاتر توسعه بخش‌های مولد پیچیده و بزرگ:
 - تمرکز بر صادرات و بهره‌وری
 - محیط اقتصاد کلان پایدار
 - نگرانی درباره خود فعالیت‌ها به جای بخش‌ها
 - اعلان صریح و عمومی اهداف دولت
 - سایر کشورها ← بخش‌های تولیدی غیررقابتی
 - ایران خودرو و سایپا!

تاریخچه سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی

- ونزوئلا (۱۹۴۴) ← الزام شرکت‌های نفتی به پالایش نفت در داخل کشور
- برزیل (۱۹۵۳) ← الزام پتروبراس به استفاده از سرمایه، کارگران و فناوری برزیلی
- نروژ ← بخش نفت
- دهه ۱۹۷۰ ← سیاست‌های توسعه مولد
- دهه ۱۹۸۰ ← برعکس شدن مسیر ← اجماع واشنگتن
 - سازمان تجارت جهانی
 - بحران بدهی
 - ایجاد امنیت اقتصادی برای سرمایه‌گذاران و...
 - ریسک شکست دولت برای تصحیح شکست بازار << ریسک شکست بازار و رقابت ناعادلانه خارجی‌ها
- دهه ۱۹۹۰ ← مداخلات سیاسی هدفمند



مؤلفه‌ها

مؤلفه‌های سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی

- اهداف سیاستی
- مشوق‌ها و تنبیه‌ها
- سنجه‌های ارزیابی

اهداف سیاستی LCP

- اهداف سیاستی
 - افزایش ارزش افزوده بومی با استفاده از کالاهای تولید داخل به جای کالاهای وارداتی
 - ایجاد اشتغال بومی به دلیل به کارگیری نیروی کار بومی به جای نیروی کار خارجی
- پرسش‌ها:
 - دلیل ناتوانی بازار؟
 - هزینه‌های پیاده‌سازی (از جمله هزینه فرصت)؟
 - موانع قانونی ناشی از تعهدات بین‌المللی؟
 - تأثیر بلندمدت یا کوتاه‌مدت؟
 - منافع اقتصادی؟
- لزوم همخوانی با سایر سیاست‌ها

مشوقها و تنبیههای LCP

• مشوقها

- مشوقهای مالی

- استرداد سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده برای آموزش اتباع

- اعطای معافیت تعرفه‌ای به تجهیزات

- گره زدن صدور ویزای کارکنان خارجی به تحقق سهم اشتغال کارکنان داخلی

• تنبیهها

- جرائم مالی

- محرومیت از مناقصات

- پس گرفتن مجوزها و امتیازات

مشوق‌ها و تنبیه‌های LCP

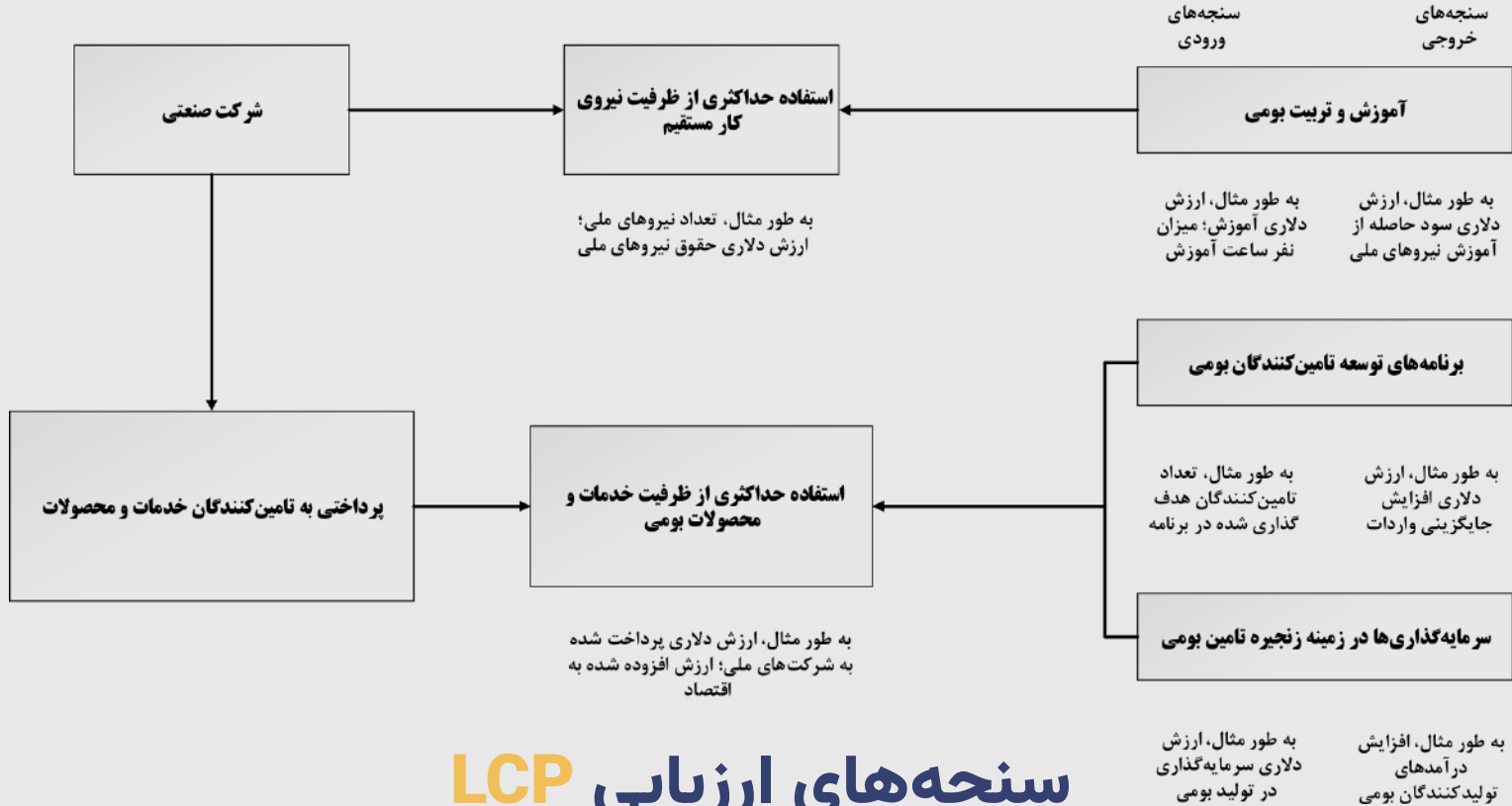
- هزینه‌های اجرای سیاست
 - اتلاف منابع
 - حذف گزینه‌های کسب‌وکار
- مزایای اجتماعی اجرای سیاست
 - اشتغال‌زایی
 - بهبود تصویر خارجی
 - پایه‌ی مالیاتی قوی‌تر با توسعه‌ی بخش تأمین بومی
- بهترین کارایی مشوق‌ها در نوعی ویژه از سرمایه‌گذاری در مناطق خاص و بخش‌های ویژه
 - سرمایه‌گذاری صادرات‌محور
- تخمین هزینه‌ها و منافع بالقوه‌ی یک طرح در مراحل طراحی کارآمد و اثربخش آن
- انگیزه‌ی شرکت‌ها برای اجرای مقررات ← مقایسه‌ی هزینه‌ی سازگار بودن و نبودن با قوانین

سنجه‌های ارزیابی LCP

- تأثیر مهم: تعیین سمت و سوی رفتار قانون‌گذار و شرکت‌ها
 - تعیین سهم کارکنان داخلی بر اساس سرانه یا حقوق ناخالص پرداختی؟
 - استخدام نیروی کار غیرماهر یا سرمایه‌گذاری برای جانشین‌پروری در نیروی کار ماهر
- انواع سنجه‌ها
 - توان شهروندان و تأمین‌کنندگان داخلی برای ایفای نقش
 - تعداد کارکنان، پرداختی به تأمین‌کنندگان و...
 - تلاش شرکت یا دولت یا تأمین‌کننده برای ارتقای سهم داخلی
 - آموزش، سرمایه‌گذاری برای ارتقای زنجیره تأمین داخلی و...

دسته اول سطح بکارگیری ظرفیت داخلی

دسته دوم توسعه ظرفیت بومی



سنججه های ارزیابی LCP



دفاع و انتقاد

مباحثی در دفاع از LCP

- افزایش ارزش افزوده
 - تنوع بخشی ← مقابله با نفرین منابع
 - خلق محصول جدید ← جبران هزینه‌های تقلید و...
- جبران شکست بازار
 - یادگیری ← در بخش‌های تازه‌کار که نیروی ماهر بومی کم است
 - اثرات جانبی مولد
 - سرریزهای دانشی و ارتباطات شرکت‌های چندملیتی با شرکت‌های بومی میزبان
- اثرات اجتماعی
 - حمایت از اشتغال
 - جبران اثرات منفی اجتماعی-اقتصادی فعالیت بخش صنعتی بر جوامع منطقه‌ای و گروه‌های آسیب‌پذیر

مباحثی در نقد LCP

- عدم توازن اهداف سیاستی با ابزارها
 - تغییر نظام آموزشی به جای استفاده از LCP برای تقویت یادگیری
 - بهبود قوانین رقابتی و نظارت در بازار به جای جبران شکست بازار با LCP
- تخصیص نادرست منابع
 - بخش حمایت‌شده باید بتواند در آینده بدون حمایت در رقابت بین‌المللی سربلند شود
 - *ایران خودرو و سایپا!*
 - باید: ارزش منافع آتی سیاست < هزینه‌های حمایتی فعلی سیاست
- مقررات بین‌المللی
 - سازمان تجارت جهانی و معاهدات بین‌المللی امضاشده
- چارچوب نهادی
 - تبدیل شدن قوانین به طعمه لابی‌گری بخش‌های ذی‌نفع برای حفظ دائمی منافع خود
 - *ایران خودرو و سایپا!*



ایران

سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی در ایران

- قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات (مصوب ۱۳۷۵)
- قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات (مصوب ۱۳۹۱)
- قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی (مصوب ۱۳۹۸)
- سایر قوانین
 - سیاست‌های صنعتی عمومی
 - خرید راهبردی مشروط به ارتقای نوآوری ← سیاست ده قلم کالای پرکاربرد وزارت نفت
 - خرید پیشاتجاری
 - طرح‌های کلان فناوری راهبردی معاونت علمی

سیاست‌های حداکثر استفاده از توان داخلی در ایران

- اهداف سیاستی
 - حداکثر استفاده از توان داخلی
 - تقویت توان داخلی
- عناصر سیاستی
 - اولویت‌دهی به شرکت‌های داخلی و سپس شرکت‌های مشترک با حداقل ۵۱٪ سهم داخلی
- ابزارهای سیاستی
 - جدید در قانون ۱۳۹۸:
 - الزام پیوست فناوری برای قراردادهای
 - سامانه یکپارچه
- مشوق‌ها و مجازات‌ها
 - مشوق‌ها برای صدور نیروی کار و خدمات و نه برای ارتقای توان داخلی
 - تغییر به هدف‌گذاری برای R&D در قانون ۱۳۹۸
 - جرم‌انگاری عدم اجرای قانون در قانون ۱۳۹۸
- سنجش و پایش
 - نظارت ← سازمان برنامه‌بودجه (قانون ۱۳۷۵)، قوه قضاییه (قانون ۱۳۹۱)، مجلس، بازرسان و...



مدل‌های سیاست‌گذاری علم و فناوری