

فهرست مطالب

مقدمه ۱

فصل ۱ قوانین و مقررات حمایت از کالا،

خدمات و سرمایه‌ی ایرانی ۲۵

- قانون حمایت از صنایع داخلی کشور..... ۲۶
- قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیل کارخانه‌های
کشور..... ۲۸
- قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و
حمایت از کالای ایرانی..... ۳۲
- اهم امتیازات قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ در خصوص کالای ایرانی..... ۹۸
- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
۱۰۳.....
- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
۱۰۴.....
- قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی... ۱۵۶
- قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار..... ۱۶۳
- اهم امتیازات قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری
اسلامی ایران..... ۱۷۷
- از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور..... ۱۸۴

قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه های طرح و تسریع در اجراء طرح های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانکها ۱۸۶

قانون عدم الزام سپردن وثیقه ملکی به بانکها و دستگاهها و سایر مؤسسات و شرکتهای دولتی به منظور تسهیل امر سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال بیشتر در طرح های تولیدی و صادراتی مصوب ۱۳۸۰/۳/۲۷ ۱۹۱

از قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ ۱۹۳

اهم امتیازات قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و آیین نامه های اجرایی آن در خصوص کالای ایرانی ۱۹۴

از قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ ۱۹۸

از قانون مالیات های مستقیم با آخرین اصلاحات (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) ۱۹۹

قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه ۲۰۷

آیین نامه اجرایی بند (ج) ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور ۲۱۵

آیین نامه اجرایی ماده (۷) قانون تنظیم ۲۱۹

آیین نامه اجرایی ماده (۸) قانون تنظیم ۲۲۰

آیین نامه اجرایی ماده (۵) قانون تنظیم ۲۲۳

آیین نامه اجرایی ماده (۹) قانون تنظیم ۲۲۵

آیین نامه اجرایی ماده (۴) قانون تنظیم ۲۲۷

اصلاح آیین نامه اجرایی ماده (۴) قانون تنظیم ۲۳۰

آیین نامه اجرایی ماده (۱۰) قانون تنظیم ۲۳۲

- آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۷) قانون تنظیم ۲۳۴
۵. قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی
ایران ۲۴۳
- قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی ۲۵۵
- آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی. ۲۶۰
شیوه‌نامه حمایت از تولید داخلی و شفاف‌سازی معاملات
وزارت نفت ۲۶۴
- ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و
تولیدی ۲۷۰
- تصویب‌نامه در خصوص استقرار شهرک‌های صنعتی ۲۷۸
- ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیتهای صنعتی و
تولیدی ۲۸۰
- تصویب‌نامه ممنوعیت خرید کالاهای خارجی دارای مشابه
تولید داخلی ۲۸۸
- فهرست ممنوعیت خرید کالاهای خارجی دارای مشابه
تولیدات داخل توسط دستگاه‌های مشمول تصویب‌نامه شماره
۱۴۵۳۵۹/ت/۴۷۳۶۴ هـ مورخ ۱۳۹۰، ۷، ۲۳ ۲۹۰
- تصویب‌نامه در خصوص تعیین فهرست تکمیلی ممنوعیت
خرید کالاهای خارجی دارای تولید مشابه داخلی ۳۰۰
- فهرست تکمیلی کالاهای مشمول ممنوعیت خرید خارجی
دارای مشابه تولید داخل توسط دستگاه‌های دولتی ۳۰۱
- فهرست تکمیلی کالاهای مشمول ممنوعیت خرید خارجی
دارای مشابه تولید داخل توسط دستگاه‌های دولتی ۳۱۴
- فهرست ممنوعیت خرید کالاها و تجهیزات خارجی دارای
تولید مشابه داخلی در وزارت نفت ۳۲۵

فصل ۲ علم و فناوری ۳۳۳

قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات ۳۳۴
آئین‌نامه ارزیابی شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان ۳۵۱
برنامه توسعه تولید محصولات دانش بنیان ۳۶۵
ضوابط استقرار واحدهای صنایع پیشرفته و شرکت‌های دانش بنیان ۳۸۳
ضوابط استقرار واحدهای صنایع پیشرفته و فعالیت‌های دانش بنیان ۳۸۳
پیوست ضوابط و معیارهای استقرار واحدهای صنایع پیشرفته و شرکت‌های دانش بنیان ۳۸۷
حوزه معاونت بیمه‌ای ۴۷۵
تفاهم‌نامه بخش‌نامه ۱۴/۱۲ ۴۷۸
شیوه‌نامه اعطای معافیت حقوق گمرکی، سود بازرگانی و عوارض به شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان ۴۸۱
بازارسازی برای محصولات دانش بنیان ۴۹۴
تصویب نامه در خصوص توسعه تولید و کاربرد نرم افزارهای بومی در کشور ۵۰۴
سند راهبردی علوم و فن‌آوری‌های شناختی ۵۱۱
سند جامع توسعه هوافضای کشور ۵۲۰
آیین نامه تسهیل دسترسی نوآوران به امکانات و خدمات علمی و فنی ۵۳۴

فصل ۳ صندوق توسعه ملی ۵۳۷

مبانی قانونی صندوق توسعه ملی ۵۳۸
--

از قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی	
ایران.....	۵۴۸
مصوبات جدید هیأت امنای صندوق توسعه ملی.....	۵۵۰
صور تجلسه هیأت امنای صندوق توسعه ملی.....	۵۵۳
«پیوست شماره یک».....	۵۵۴
«پیوست شماره دو».....	۵۶۴
«پیوست شماره سه».....	۵۷۲
«پیوست شماره چهار».....	۵۷۴
«پیوست شماره پنج».....	۵۷۷
دستورالعمل حمایت از ایجاد و توسعه مراکز نوآوری.....	۵۷۸
آیین نامه ایجاد مراکز نوآوری.....	۵۹۱
دستورالعمل حمایت از رساله دکتری.....	۶۲۰
دستورالعمل حمایت از دوره های پسادکترای.....	۶۲۶

فصل ۴ قوانین و مقررات دامپروری و

کشاورزی ۶۳۳

قانون نظام جامع دامپروری کشور.....	۶۳۵
قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع	
طبیعی.....	۶۴۶

مختصری درباره زیر ساخت‌های قانونی حمایت از تولید داخلی

توسط بخش دولتی و الزامات ساخت داخل

امروزه، توانمندی‌های صنعتی جوامع، عاملی تاثیرگذار در مناسبات بین‌المللی به شمار می‌رود و تغییر معادلات سنتی سیاسی و ظهور و سقوط قدرت‌های جدید، معطوف به تولید انبوه، سریع و متنوع نیازهای مختلف جوامع بشری است.

لذا اصولاً قانون‌گذاری در راستای افزایش توان صنعتی و علمی سازندگان داخلی، در کنار فرهنگ‌سازی و تشویق و الزام عموم مردم و شرکت‌ها، به خصوص بخش‌های دولتی به خرید کالاهای داخلی مورد توجه تمامی کشورها و از جمله ایران می‌باشد. این موضوع علی‌رغم تبیین سیاست‌های کلی کشور در حوزه اقتصاد مقاومتی، بنا بر اذعان کارشناسان و اعلام اغلب سازندگان داخلی، با کم‌توجهی بخش دولتی و رغبت نسبت به خرید کالای خارجی دارای تولید مشابه، مواجه می‌باشد. از این رو این سؤال مطرح شده است که آیا زیر ساخت‌های قانونی کافی برای الزام دستگاه‌های اجرایی و سایر بخش‌های دولتی برای خرید از تولیدکننده داخلی وجود دارد؟

اهمیت این سؤال به این دلیل است که علاوه بر تأثیر اقدام‌های دولتی در فرهنگ‌سازی برای خرید داخلی، اقتصاد ایران همچنان دولتی محسوب می‌گردد و این امر به مفهوم حجم وسیع کالاها و تجهیزات مصرفی در شرکت‌های دولتی و مبالغ کلان خریدهای دولتی است.

لذا پژوهش حاضر با روشی تحلیلی در پی پاسخ به سؤال فوق بوده و با توجه به اینکه قوانین و مقررات معاملاتی شرکت‌های دولتی در این خصوص مشخص و غالباً دارای ضمانت اجرای ناکافی می‌باشند، اقدامات خارج از قوانین مذکور همواره امکان‌پذیر است.

مجموعه قوانین و مقررات حمایت از کالا ...

آغاز پیشرفت‌های صنعتی که از آن تحت عنوان انقلاب صنعتی نیز یاد می‌گردد و از اواسط قرن هجدهم میلادی شروع شد، رویدادی تأثیرگذار در مناسبات بین‌المللی به شمار می‌رود. در این دوره با انجام اختراعات و اکتشافات گسترده در حوزه‌های مختلف صنعت و احداث کارخانجات متعدد، استفاده از ماشین، جایگزین نیروی انسانی گردید و با تولید انبوه و سریع نیازهای مختلف جوامع بشری، معادلات سیاسی، اقتصادی، نظامی و حتی فرهنگی، دچار تغییراتی شگرف شد و منجر به ظهور قدرت‌های جدید و تغییر معادلات سنتی آن در عرصه جهانی گردید. فرایندی که پس از گذشت چند قرن از آغاز آن، هنوز به‌عنوان عاملی اساسی و تأثیرگذار در عرصه‌های مختلف جهانی به شمار می‌رود.

کشور ایران نیز از سده‌ها و دهه‌های گذشته، همواره در پی رشد و شکوفایی و به نحوی روزآمد نمودن صنعت و پیوستن به کشورهای مدرن بوده است. موضوعی که تجلی آن در تاریخ معاصر، با احداث مدرسه دارالفنون توسط امیرکبیر آغاز و بنابر دلایل عدیده‌ای از قبیل کارشکنی قدرت‌های استعماری، فساد اداری در دستگاه حکومتی، به نتیجه مطلوب نرسید و متأسفانه فاصله صنعتی ما با کشورهای پیشرفته هر روز بیشتر گردید.

در دوران پس از انقلاب اسلامی شکوهمند مردم ایران، توجه ویژه‌ای به استقلال صنعتی و توسعه در ابعاد مختلف فنی و کشاورزی صورت گرفت و حمایت از سازندگان داخلی و ترویج فرهنگ مصرف کالاهای تولید داخل همواره مورد تأکید مسئولین و مدیران ارشد بوده است و پیشرفت‌های قابل توجهی نیز در ساخت تجهیزات صنعتی در داخل کشور و گسترش تمایل به مصرف آن‌ها حاصل شده است؛ هر چند با توجه به قابلیت‌های نیروی انسانی، منابع زیرزمینی، بازار مصرف گسترده، موقعیت جغرافیایی و...، زمینه‌های پیشرفت و توسعه‌ای به مراتب بیشتر وجود دارد.

از سویی با بررسی تجربه کشورهایی که دارای موفقیت‌های چشمگیر در پیشرفت و توسعه فنی و صنعتی بوده‌اند، در می‌یابیم که با توجه به تأثیر

قوانین به عنوان یکی از اصلی‌ترین و مؤثرترین ابزار در تنظیم مناسبات اجتماعی و به تبع آن نیل به اهداف کلان ملی، دولت‌ها اقدام به تصویب قوانین و مقررات متعدد حمایت از سازندگان داخلی و ممنوعیت واردات کالاهای دارای تولید در کشور نموده‌اند. این موضوع در ایران نیز مورد توجه بوده است و قوانین و مقرراتی در این خصوص به تصویب رسیده است. پژوهش حاضر در مقام تحلیل و بررسی مهم‌ترین قوانین و مقررات در زمینه حمایت از ساخت داخل و پاسخ به این پرسش می‌باشد که آیا قوانین حال حاضر برای جلوگیری از خرید خارجی توسط دستگاه‌های دولتی کافی و مناسب است؟ لذا در بخش اول اشاره‌ای به جایگاه دولت در اقتصاد ایران خواهد شد. سپس در بخش دوم، قوانین بالادستی حمایت از ساخت داخل و مشکلات اجرایی آن مورد بررسی قرار می‌گیرد و در پایان، مفهوم ساخت و زیرساخت‌های لازم برای آن را تبیین می‌گردد.

بخش اول

جایگاه دولت در اقتصاد ایران

قانون اساسی به عنوان میثاق ملی و آئینه تمام‌نمای اهداف انقلاب مردمی ایران و به عنوان بالاترین مستند قانونی در سلسله مراتب قوانین هر کشور، رویکردهای اقتصادی به شرح زیر را تبیین نموده است:

«جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: ... نفی هر گونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی ...»^۱

«دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ... پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و

مجموعه قوانین و مقررات حمایت از کالا ...

مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه^۱». «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ... جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور، منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات، استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور^۲».

«نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است...^۳».

«هر گونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است^۴».

ملاحظه می‌گردد که براساس قانون اساسی، استفاده از همه امکانات به منظور پی‌ریزی اقتصادی صحیح، جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه، تربیت افراد ماهر در علوم و فنون، صنعت و کشاورزی، امور نظامی و ... و تلاش برای استقلال اقتصادی و عدم وابستگی به دولت‌های بیگانه از وظایف کلان دولت عنوان گردیده است و به همین دلیل دولت مشتمل بر کلیه صنایع

۱. اصل ۳

۲. اصل ۴۳

۳. اصل ۴۴

۴. اصل ۱۵۳

بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و ... می‌باشد. از سویی با توجه به ضرورت استفاده از تمامی ظرفیت‌های ملی در توسعه همه جانبه و اهمیت کسب و کار بخش غیردولتی، قانون اساسی در بخش دوم اصل ۴۴، اقدام به تعریف و تبیین جایگاه بخش خصوصی به عنوان آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است، نموده است. ذکر این نکته نیز ضروری است که هیچ دولتی توان تولید تمامی مایحتاج خود را به صورت مستقیم ندارد و نیازمند بهره‌گیری از تولیدات بخش خصوصی نیز می‌باشد. ضمن آنکه وابسته کردن اقتصاد به فعالیت دولت‌ها نیز در بلند مدت آسیب‌های جدی به توسعه اقتصادی وارد خواهد ساخت که به منظور مقابله با این امر در اقتصاد ایران، رویکرد کوچک‌سازی دولت و واگذاری امور اقتصادی به بخش تعاونی و خصوصی و حمایت از فعالیت‌های آن‌ها پذیرفته شده است.

از سوی دیگر با توجه به ضرورت انجام امور در بخش‌های دولتی بر طبق قوانین و مقررات مصوب و پرهیز از اعمال سلاقی شخصی که از آن تحت عناوینی مانند «تشریفاتی بودن فعالیت‌های اداری»، «اصل قانون‌مداری» و «اصل ممنوعیت در حقوق اداری»، یاد می‌گردد و همچنین جایگاه دولت در مصرف کالاهای تولیدی و تأثیر انجام خرید از سازنده داخلی و مصرف کالای ایرانی توسط دولت بر ارتقاء صنعتی و توسعه دانش فنی، تدوین چارچوب‌های قانونی برای فرایند خرید مایحتاج شرکت‌های دولتی ضروری گردیده است.

در همین راستا و حسب الزام قانون محاسبات عمومی کشور^۱ در خصوص

۱. ماده ۷۹- معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثناء مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود...

مجموعه قوانین و مقررات حمایت از کالا ...

ضرورت خریدهای دولتی براساس اصل ایجاد رقابت در میان تولیدکنندگان یا ارائه‌دهندگان کالا و خدمات که از آن تحت عنوان «مناقصه» یاد می‌گردد، قانون برگزاری مناقصات جایگزین قانون آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹ شد و به عنوان مهم‌ترین سند معاملاتی قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و ... ابلاغ گردید تا ضمن توجه به الزاماتی از قبیل صیانت از اموال عمومی و دولتی و حفظ و گسترش منافع اقتصادی دستگاه‌های مشمول آن، سازماندهی خریدهای دولتی و صیانت از سلامت اداری از طریق ممنوعیت اعمال سلیقه کارکنان دولت در امور اقتصادی محقق گردد.

مع الوصف قوانین معاملاتی مذکور صرفاً چارچوب‌های تأمین کالا و خدمات را مشخص می‌نماید و اشاره دقیق و شفافی به کالای داخلی جز در شرایط خاص ندارند. لذا ترغیب و الزام شرکت‌های دولتی برای خرید کالای ایرانی نیازمند تصویب قوانین و مقررات خاص بود. از همین رو قانون‌گذار ابتدا در سال ۱۳۷۵^۱ و سپس در سال ۱۳۹۱^۲ و نهایتاً در سال ۱۳۹۸^۳ اقدام به ابلاغ قانون خاص حمایت از ساخت داخل و خرید از سازنده داخلی نمود. همچنین برخی مصوبات نیز از سوی دولت‌ها در زمینه حمایت از خرید کالای ساخت داخل ابلاغ شد. همچنین، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۴ نیز در این زمینه ابلاغ شده است.

۱. 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 ۱۳۷۵/۱۲/۱۲.

۲. قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات، مصوب ۱۳۹۱/۶/۶.

۳. قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵.

۴. مصوب ۱۳۹۴.

قبل از ورود به بخش دوم ذکر این نکته نیز الزامی است که طبق بررسی نگارنده، نخستین قانون حمایتی کشور از خرید کالای ایرانی، در سال ۱۳۴۳ و تحت عنوان ماده واحده «قانون حمایت از صنایع داخلی کشور» به تصویب رسیده است که اشعار می‌دارد: «بمنظور حمایت از صنایع داخلی کشور، وزارتخانه‌ها و کلیه دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت مکلفند در مواردی که کالاهای ساخت کشور از نظر مشخصات و قیمت و قابلیت استفاده، مشابه کالاهای وارداتی مورد نیاز آن‌ها باشد احتیاجات خود را منحصراً از کارخانجات تهیه‌کننده داخلی خریداری نمایند...». هر چند قانون مذکور دارای ایراداتی مانند ضرورت برابری مشخصات فنی و قیمت کالای ایرانی با نمونه خارجی می‌باشد و این امر به مفهوم عدم حمایت کامل و مشارکت در ریسک ساخت داخل توسط دستگاه‌های دولتی است، اما عدم اجرای همین ماده واحده به عنوان قانونی مترقی و آینده‌نگر تا زمان تصویب قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در سال ۱۳۷۵، بر ضرورت بازبینی در نحوه قانون‌گذاری و پیش‌بینی ضمانت اجرا تأکید دارد.

مبانی ساخت داخل

حال که جایگاه، وظایف و اختیارات بخش دولتی در اقتصاد ایران را مورد اشاره قرار دادیم، به بررسی مفهوم ساخت می‌پردازیم. به این منظور ابتدا به طرح چند پرسش کلیدی در زمینه مبانی ساخت داخل و پاسخ به آن‌ها می‌پردازیم:

- **پرسش اول:** مفهوم ساخت چیست؟ و ساخت داخل به چه کالاهایی اطلاق می‌گردد؟ و تولید چه مفهومی دارد؟
- فرهنگ فارسی عمید کلمه ساخت را اینگونه توصیف می‌کند: «ساختن، سازش، ساختگی، آمادگی»؛ و در تشریح کلمه ساختن آورده است: «درست کردن، بنا کردن، چیزی را پدید آوردن...». همچنین در تعریف تولید اشعار دارد: «زایاندن، چیزی را از چیز

دیگر به وجود آوردن، حاصل کردن چیزی از طریق زراعت یا صنعت^۱». متأسفانه در غالب قوانین و مقررات کنونی، واژه‌نامه‌ای در خصوص تشریح و شفاف‌سازی کلمات و تبیین مفهوم آن وجود ندارد و معمولاً برای امکان استنباط مفاهیم اصطلاحات قانونی، ناچار از تدقیق در مصادیق کاربرد هستیم. این ایراد پس از ابلاغ قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های مربوطه، در حوزه معاملات دولتی به میزان قابل توجهی برطرف شده است. قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵ نیز به عنوان قانون خاص حمایت از تولیدات داخلی، تعاریفی از برخی اصطلاحات اساسی مرتبط ارائه داده است. با این وجود در خصوص کلمه ساخت، تعریفی به عمل نیآورده اما به تعریف کالا، خدمت، محصول داخلی و عمق ساخت داخل پرداخته است.

تعاریف مذکور در ماده «۲» آیین‌نامه تضمین معاملات دولتی مصوب ۱۳۹۴ نیز در تفکیک مفهوم ساخت از تولید مؤثر است. طبق آیین‌نامه مذکور: «تولید مجموعه فعالیت‌هایی که مستقل از درخواست سفارش‌دهنده خاص، به ایجاد کالا بیانجامد، تولیدکننده، مواد و مصالح مورد نیاز تولید را تهیه و محصول تولید شده را برای انتقال عین یا منفعت آن به متقاضیان احتمالی آینده آماده می‌سازد». همچنین در تعریف ساخت آورده است: «خدماتی که به ایجاد کالایی اعم از سازه‌های پیش ساخته، تاسیسات قابل حمل یا ماشین‌آلات و تجهیزات طبق سفارش کارفرما و برای استفاده در محلی دیگر (محلی غیر از محل ساخت) بیانجامد. معمولاً تهیه مواد و مصالح مورد نیاز ساخت با سازنده است.» لذا ملاحظه می‌شود که قانون‌گذار تولید را مستقل از فرایند

۱. فرهنگ فارسی جیبی عمید- تالیف استاد حسن عمید- ویراستاری عزیزا... علیزاده انتشارات راه رشد- چاپ اول- ۱۳۸۹ صفحات ۳۷۹، ۶۲۰، ۶۲۱.

سفارش متقاضی و به عنوان فعالیتی مستمر در نظر گرفته است و ساخت را مشروط به سفارش کارفرما تعریف نموده است. تعاریف مذکور در قانون اخیر عموماً انطباق بیشتری با واقعیات صنعتی دارند.

• پرسش دوم: فلسفه ساخت داخل چیست؟

پاسخ به این پرسش بسیار پیچیده است و دلایل بسیاری می‌توان بیان داشت؛ مانند ایجاد اشتغال و رفع بیکاری در کشور، رونق صنایع داخلی و افزایش ثروت ملی، جلوگیری از خروج ارز از کشور، ارتقاء دانش و تولید علم در کشور (دانش محوری)، استمرار و افزایش تولیدات فعلی، صادرات کالا و ارز آوری و...

هر چند موارد مذکور و ده‌ها مورد مشابه دیگر، از دلایل ساخت داخل و ضرورت استقلال صنعتی است، اما علت غایی ساخت داخل را باید در نکته دیگری جستجو کرد. بررسی توسعه یافتگی کشورهایی که روزگاری به علت خسارات ناشی از جنگ‌های طولانی فاقد کوچک‌ترین زیرساخت‌ها جهت رشد و توسعه بودند و امروزه، گاهی به عنوان برترین کشورهای صنعتی جهان از آن‌ها یاد می‌شود؛ یادآور تلاش کشورهای مذکور در جهت بازسازی، اثبات موجودیت و به عبارتی تغییر موقعیت جهانی آن‌ها است. لذا اگرچه تمامی مصادیق مذکور از دلایل تأثیرگذار و ضروری در ساخت داخل تلقی می‌گردند، اما علت اصلی ساخت داخل را باید در ضرورت «اثبات موجودیت» و خودکفایی صنعتی که به استقلال سیاسی خواهد انجامید، دانست. نکته‌ای که با توجه به تلاش برخی کشورها جهت انزوای سیاسی و صنعتی ایران قابل درک می‌باشد.

از سویی اگر هدفی جز استقلال صنعتی مدنظر باشد، آیا در صورت رفع تحریم‌ها، سازندگان داخلی و محصولات تولید داخل و هزاران فرصت شغلی و میلیاردها ارز و ریال سرمایه ملی، قربانی خرید خارجی خواهند شد؟ آیا پس از رفع تحریم‌ها، قوانین حمایت از ساخت داخل و خرید کالای ایرانی منسوخ خواهند شد؟ مسلماً پاسخ منفی است.

تنها در صورت رسیدن به این دیدگاه است که ساخت داخل و استفاده از

مجموعه قوانین و مقررات حمایت از کالا ...

کالای تولید داخل فرصتی قابل رقابت با نمونه‌های مشابه خارجی آن خواهد داشت.

- پرسش سوم: زیربنای ساخت داخل چیست؟

نخست: عنصر فرهنگی

اولین زیربنای ساخت داخلی که منجر به استقلال اقتصادی و صنعتی می‌گردد «عنصری فرهنگی» است که در پاسخ پرسش قبل اشاره شد و بایستی مورد توجه ملی و عزم عمومی باشد. متأسفانه بسیاری از صنعتگران و سازندگان داخلی که خود به اهمیت خرید کالای ایرانی واقف هستند و همواره در خصوص کالای تولیدی خود بدان اصرار می‌ورزند، در خصوص کالاهای مصرفی خود (مانند خودرو، البسه، لوازم التحریر و...) از اقدام خارجی که نمونه داخلی آن موجود است استفاده می‌کنند و نسبت به این مهم بی‌تفاوت هستند.

دوم: پژوهش

به راستی شاعران ایرانی از دیرباز چه حکیمانه در مدح دانش و دانستن و تأثیر آن بر توانستن سخن گفته‌اند؛

درخت تو گر بار دانش بگیرد به زیر آوری چرخ نیلوفری را

پژوهش و اهمیت آن در ساخت داخل به خصوص زمانی بیشتر احساس می‌شود که تصمیم به «ساخت بار اول کالا و تجهیزات» گرفته شود. به عبارتی کالایی که تاکنون در شرکت‌های ایرانی ساخته نشده است و همواره به صورت واردات از خارج تأمین گردیده است، تولید شود. مع‌الوصف بایستی پنج مؤلفه در خصوص پژوهش مورد توجه باشد:

- نخست: اختصاص بودجه مناسب برای پژوهش
- دوم: تربیت نیروی انسانی پژوهشگر
- سوم: استفاده از نیروی انسانی حرفه‌ای در بخش پژوهش
- چهارم: اتخاذ رویکرد پژوهش به منظور افزایش تولید، حفظ تولید و یا تولید بار اول؛

• **پنجم:** ارتباط با مراکز معتبر پژوهشی جهان

هر چند پژوهش برای گسترش علم نیز در نهایت به تولید منتهی می‌گردد، لیکن پژوهش در راستای نیازهای استراتژیک، فوری، حیاتی و پرمصرف دارای اولویت بیشتری است. شاید بتوان گفت: پژوهش در خدمت تولید منجر به بهره‌وری می‌گردد و چنان‌چه پژوهش برای پژوهش صورت پذیرد منجر به اکتشافات جدید خواهد گردید، لذا براساس نیاز و موقعیت کشور بایستی هدف از پژوهش مشخص گردد.

سوم: «تعیین نهاد برنامه‌ریز و پیگیر ساخت داخل».

- برای پاسخ به این پرسش، ابتدا پرسش دیگری مطرح می‌کنیم:
- آیا ساخت داخل بر عهده نهاد حاکمیت می‌باشد یا بخش خصوصی؟
- پیشتر به اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره شد و گفتیم که اصل مذکور نظام اقتصادی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم و بخش خصوصی را مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی دانسته است.
 - ماده ۶۴ برنامه پنجم توسعه نیز اشعار دارد: «در مواردی که در اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری وظایف تصدی دولت به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار می‌شود، واگذاری وظایف رافع مسئولیت حاکمیتی دولت در مقابل شهروندان نیست...»
 - نهاد برنامه‌ریز و پیگیر ساخت داخل در قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور به دو بخش تقسیم شده است:

۱. **مسئولیت برنامه‌ریزی و اجرای قانون:** مسئولیت اصلی برنامه‌ریزی جهت تولید کالاهای مورد نیاز دستگاه‌های دولتی، انتشار فهرست کالاهای، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌های ساخت داخل و ظرفیت تولیدی آن‌ها و اطلاع‌رسانی به دستگاه‌های ذی‌نفع و عموم مردم و جلوگیری از ثبت سفارش کالاهای، تجهیزات، لوازم و فرآورده‌هایی که احکام قانون

مذکور را رعایت نکرده‌اند، بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرارداد شده است.

۲. **مسئولیت حمایت از تولید داخل:** ماده ۲ قانون مذکور دامنه قانون مذکور را مشمول شرکت‌هایی که به عنوان شرکت دولتی شناخته شده و بیش از پنجاه درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها، همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و حتی نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری (با اذن رهبری) نموده است. بنابراین غالب نهادها، مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی مکلف به رعایت قانون مذکور در تأمین نیازهای خود هستند. بنابر آنچه بیان شد بایستی قائل بر مسئولیت دولت در ایجاد نهاد برنامهریز و پیگیر ساخت داخل باشیم.

ذکر دو نکته دیگر در این خصوص ضروری است:

۱. بطور کلی قانون مذکور اعم از این که دستگاه‌های دولتی یا مؤسسات و نهادها قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند یا از امکانات دولتی، وجوه عمومی و یا از درآمدهای خود و یا از تسهیلات، اعتبارات و تضامین ارزی و ریالی استفاده کنند، صرف نظر از فعالیت در سرزمین اصلی یا مناطق ویژه اقتصادی، مشمول این قانون می‌شوند.

۲. اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی یا تعاونی که در اجرای طرح‌ها (پروژه‌ها) از تسهیلات منابع صندوق توسعه ملی، تسهیلات تکلیفی، تسهیلات یارانه‌ای و یا تضمین تسهیلات بانکی توسط دولت، استفاده می‌کنند به میزان تسهیلات و امکانات دولتی دریافتی در همان طرح (پروژه) مشمول این قانون می‌شوند.

۳. اشخاص حقوقی که صرف نظر از نوع مالکیت، حداقل یکی از اعضای هیأت‌مدیره آن‌ها توسط یکی از دستگاه‌های صدر ماده ۲ تعیین می‌شوند، مشمول این قانون می‌شوند.

چهارم: قوانین حمایتی:

در کنار موارد فوق الذکر، اصلاح قوانین مشکل ساز در خرید داخلی و نگارش قوانین و مقررات حمایتی به منظور رفع موانع تولید الزامی می باشد که بایستی براساس توانمندی ها، نیازها و با رویکرد اجرایی نگاشته شود. رویکرد قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳، کاهش هزینه های دولت و اولویت خرید به پایین ترین قیمت متناسب می باشد و تنها در بند «د» ماده ۲۰، آورده است: «در مناقصات بین المللی، مناقصه گران داخلی نسبت به مناقصه گران خارجی ترجیح دارند. نحوه ترجیح مناقصه گران داخلی، در اسناد مناقصه قید خواهد شد. مناقصاتی که در آن ها رعایت این قاعده به مصلحت نباشد، باید از سوی شورای اقتصاد تأیید شود».

این در حالی است که بسیاری از سازندگان داخلی قدرت رقابت با همتایان خارجی خود را ندارند و ناچار از ارائه قیمت های بالاتر می باشند. در این حالت چگونه می توان ضمن اجرای مهم ترین قانون معاملاتی کشور اقدام به اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور (مصوب ۱۳۹۱/۶/۶)، و حمایت از سازنده داخلی نمود و از پاسخگویی به دستگاه های نظارتی که اصولاً بر مبنای نص صریح قوانین و مقررات به اجرای وظایف خود می پردازند؛ مصون ماند؟! در پاسخ و به منظور تعیین اولویت مطروحه در سؤال فوق، بایستی به سلسله مراتب قوانین مراجعه نمود. بر این اساس، قانون اساسی در بالاترین رده قوانین قرار می گیرد و پس از آن قوانین بالادستی نظیر سیاست های کلان کشور، برنامه های بلند مدت و کوتاه مدت و سند چشم انداز قرار دارد لذا در تشخیص اولویت قوانین حسب مورد می توان به سلسله مراتب قوانین و یا تاریخ تصویب قوانین به عنوان دیدگاه موخر قانون گذار مراجعه نمود. بر این اساس عدم رعایت قانون حداکثر و سایر قوانین حمایتی در مناقصات منجر به ابطال آن ها خواهد شد. چرا که قانون مذکور قانونی بالادستی و منطبق بر سیاست های کلان اقتصادی کشور است.

سوال: آیا با توجه به تشریفاتى بودن امور اجرائى در دستگاه‌هاى دولتى و نیاز به وجود قوانین و مقررات در تمامی امور، شرکت‌هاى صنعتى مانند وزارت نیرو یا نفت نیز اجازه دارند از یک سازنده ایرانی کالا و تجهیزات مورد نیاز را به صورت تضمینى خرید کنند؟ آیا در مناقصات بین‌المللى؛ قانوناً اجازه دارند که قیمت برنده مناقصه (با فرض اینکه یک شرکت خارجى باشد) را به ردیف دوم برده و قیمت پیشنهادى وی را به یک تولیدکننده داخلی پیشنهاد و در صورت قبولى و یا حتى عدم قبولى، با درصدى بالاتر از قیمت خارجى، پروژه را به سازنده ایرانی ارائه کنند؟ آیا امکان پیش‌بینى خسارت طرف خارجى در این موارد و پرداخت آن به وی امکان‌پذیر است؟ و آیا در صورت بهبود روابط اقتصادى و گشایش مناسبات بانكى باز هم خرید خارجى مجدداً رونق خواهد یافت؟

پاسخ به سئوالات بالا و چند سؤال دیگر همگى منفى است. بالاترین مقامات دستگاه‌ها بر سر دو راهى قرار دارند و با رویکرد قوانین کنونى، چنان‌چه در فرض سؤال از سازنده داخلی حمایت کنند بایستى بعداً در محاکم مختلف به‌عنوان تخلف از قوانین معاملاتى پاسخگو باشند لذا مشاهده مى‌شود که تهدیدات تحریمى به فرصت‌هاى شکوفایى صنعتى تبدیل نمى‌شوند.

گاهی ملاحظه مى‌شود برخى شرکت‌هاى دولتى، در کنار بخش خصوصى اقدام به تولید کالا و تجهیزات صنعتى مى‌نمایند. این موضوع با توجه به اطلاعات اینگونه شرکت‌ها از نیاز بخش دولتى و همچنین برخى امتیازات قانونى، ممکن است منجر به کندی یا عدم رشد بخش خصوصى گردد و حتى در مواردى منجر به انحصار دولت در تولیدات مذکور گردد. این موضوع جز در خصوص اقلام داراى ابعاد امنیتى و استراتژیک که خصوصى‌سازی آن غیرمقدور یا دشوار مى‌باشد، در خصوص آن دسته از کالاهای تولید بخش دولتى که از اهمیت و استثنای فوق بهره‌مند نیستند، ارتقاء دانش و تولیدات بخش خصوصى را با مشکل مواجه مى‌سازد.

پنجم: ضمانت اجرای حمایت از سازندگان داخلی و خرید کالای ایرانی:

به قول یکی از نظریه‌پردازان معروف حقوق در جهان: «این شدت مجازات نیست که از جرم پیشگیری می‌نماید، بلکه قطعی بودن یا حتمی بودن مجازات است که می‌تواند از بزهکاری پیشگیری و جلوگیری نماید^۱». برخی از زمینه‌های قانونی حمایت از ساخت داخل و پیاده‌سازی قانون حداکثر در قوانین بالادستی که متأسفانه ضمانت اجراهای موثر و مشخص بدون اعمال دارند، به شرح زیر می‌باشند:

• قانون برگزاری مناقصات:

– بند «د» ماده ۲۰: «در مناقصات بین‌المللی، مناقصه‌گران داخلی نسبت به مناقصه‌گران خارجی ترجیح دارند. نحوه ترجیح مناقصه‌گران داخلی، در اسناد مناقصه قید خواهد شد. مناقصاتی که در آنها رعایت این قاعده به مصلحت نباشد، باید از سوی شورای اقتصاد تأیید شود.»

• قانون محاسبات عمومی کشور:

– ماده ۹۳: «در صورتی که بر اساس گواهی خلاف واقع ذی‌حساب نسبت به تأمین اعتبار و یا اقدام یا دستور وزیر یا رییس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آنها زائد بر اعتبار مصوب و یا بر خلاف قانون وجهی پرداخت یا تعهدی علیه دولت امضاء شود هر یک از این تخلفات در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد.» بنابراین، تأمین اعتبار و دستور خرید کالایی که دارای مشابه داخلی است، مغایر با قانون است.

۱. به‌کاریا، رساله جرایم و مجازات‌ها، ترجمه محمد علی اردبیلی، نشر

میزان، چاپ چهارم، ۱۳۸۰

• **قانون مجازات اسلامی (کتاب تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده):**

- ماده ۵۹۸: «هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی، اعم از رسمی و غیررسمی، وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد؛ بدون آن که قصد تملک آن‌ها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط، موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیرمورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.»

با توجه به ماده مذکور، مصرف اعتبار یا وجه نقد جهت خرید کالا و ملزومات دستگاه‌های دولتی، چنان‌چه مغایر با قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور صورت پذیرد، تصرف

غیرقانونی بوده و تزییع اموال و وجوه دولتی تلقی می‌گردد.

- مواد ۱۹ الی ۲۳ قانون حداکثر مصوب ۱۳۹۸ را بایستی مهمترین ضمانت اجرای قانون حداکثر دانست:

طبق ماده ۱۹، به منظور حسن اجرای این قانون هیأت نظارت این قانون با استفاده از امکانات و نیروهای موجود دستگاههای اجرائی و با شرح وظایف زیر تشکیل می‌شود:

۱. هیأت علاوه بر انجام امور محوله در این قانون، در صورت مواجهه با نقض مفاد این قانون، موظف است در مرتبه نخست، اخطار لازم برای اصلاح روند (خاتمه یا اصلاح قرارداد) را به دستگاه مربوطه موضوع ماده (۲) این قانون اعلام کرده و در صورت احراز تخلف و عدم تمکین، مراتب را جهت رسیدگی به انضمام نظر هیأت نظارت به مرجع رسیدگی به تخلفات اداری دستگاه مرکزی موضوع ماده (۲) و یا هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری و در مواردی که موضوع، طبق ماده (۲۱) این قانون دارای عنوان مجرمانه باشد به دادگاه ویژه موضوع ماده (۲۲) این قانون ارجاع دهد.
۲. به منظور نظارت مستمر مجلس شورای اسلامی، موارد تخلف احراز شده توسط این هیأت، همراه با کلیه اسناد و مدارک به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود.
۳. هیأت موظف است نتایج نهایی و قطعی شده بررسی‌های نظارتی خود را جهت شفافیت بیشتر از طریق سامانه موضوع ماده (۴) این قانون اطلاع‌رسانی نموده و از طریق وزارت صنعت، معدن و تجارت هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی گزارش کند.
۴. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با پیشنهاد هیأت به میزان افزایش عمق ساخت داخل، اشتغال ایجادشده و یا افزایش صادرات کالاها و خدمات تولیدی در مشارکت ایرانی - خارجی توسط دستگاههای موضوع ماده (۲) این

مجموعه قوانین و مقررات حمایت از کالا ...

قانون، مشوق های مرتبط با ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و ماده (۱۳۲) قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی را تهیه و جهت تصویب به هیأت وزیران ارائه کند.

ماده ۲۰- به منظور اجرای این قانون در شرکتهای دولتی موضوع ماده (۲) مقرر می شود:

الف. بازرسی یا بازرسان شرکتهای موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند ضمن بازرسی از نحوه اجرای کلیه احکام و مقررات این قانون به طور خاص، جداگانه گزارش عملکرد مواد (۳)، (۴)، (۵)، (۷)، (۱۶) و (۱۷) این قانون را در طرحهایی که از منابع داخلی شرکت و طرحهای تملک داراییهای سرمایه ای (طرحهای عمرانی) و طرحهایی که از اعتبارات و تسهیلات ارزی تأمین می شود، به مجامع عمومی ارائه کنند.

ب. دستگاه های موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند گزارش عملکرد مواد (۳)، (۴)، (۵)، (۷)، (۱۶) و (۱۷) را با تأیید بالاترین مقام مسئول دستگاه مرکزی، هر سه ماه به هیأت نظارت این قانون ارائه کنند.

ماده ۲۱- عدم رعایت عمدی مفاد این قانون در موارد زیر جرم محسوب و مرتکب به مجازاتهای مقرر به شرح زیر محکوم می شود و ارتکاب موارد غیر عمدی (ناشی از اهمال و بی احتیاطی) مشمول حداقل مجازاتهای مقرر در این ماده و یا ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازاتهای بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن خواهد بود:

الف. بالاترین مقام مسئول و یا مقام اجراءکننده قرارداد دستگاههای موضوع ماده (۲)، در صورت عدم رعایت مواد (۳)، (۵) و (۱۷) این قانون به انفصال از خدمت به میزان مقرر در مجازات درجه شش قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ یا جزای نقدی بر

مبنای ارزش ارجاع کار به ترتیب زیر یا هر دو محکوم می‌شود:

۱. بیشتر از دویست برابر نصاب معاملات بزرگ ... به ده درصد (۱۰٪) ارزش ارجاع کار

۲. از بیست تا دویست برابر نصاب معاملات بزرگ ... به هشت درصد (۸٪) ارزش ارجاع کار

۳. کمتر از بیست برابر نصاب معاملات بزرگ ... به پنج درصد (۵٪) ارزش ارجاع کار

ب. هر یک از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲)، در صورت عدم رعایت ماده (۴)، تبصره‌های (۷) و (۸) بند «ب» ماده (۵) و ماده (۱۸) این قانون مشمول مجازات انفصال از خدمت درجه شش قانون مجازات اسلامی خواهد بود.

ج. هر یک از پیمانکاران اصلی و یا فرعی در صورت عدم رعایت ماده (۵)، به جزای نقدی بر مبنای ارزش ارجاع کار یا تعلیق از قرار گرفتن در سامانه موضوع این قانون به ترتیب زیر یا هر دو محکوم می‌شوند:

۱. بیشتر از دویست برابر نصاب معاملات بزرگ ... به بیست درصد (۲۰٪) ارزش ارجاع کار و تعلیق از قرار گرفتن در سامانه موضوع این قانون به مدت دو سال و در صورت تکرار، مدت تعلیق به دو برابر قبل افزایش می‌یابد.

۲. از بیست تا دویست برابر نصاب معاملات بزرگ ... به پانزده درصد (۱۵٪) ارزش ارجاع کار و تعلیق از قرار گرفتن در سامانه موضوع این قانون به مدت یک سال و در صورت تکرار، مدت تعلیق به دو برابر قبل افزایش می‌یابد.

۳. کمتر از بیست برابر نصاب معاملات بزرگ ... به ده درصد (۱۰٪) ارزش ارجاع کار و در صورت تکرار، تعلیق از قرار گرفتن در سامانه موضوع این قانون به مدت یک سال اعمال می‌شود. در صورت تعدد، مدت تعلیق به دو برابر قبل افزایش می‌یابد.

تبصره - در هر یک از اجزای این بند در صورت عدم نصب محصول خارجی

مجموعه قوانین و مقررات حمایت از کالا ...

خریداری شده، حکم به توقیف و جایگزینی آن با محصول داخلی الزامی است. ماده ۲۲- قوه قضائیه در حدود اختیارات خود مکلف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از ابلاغ این قانون شعبه یا شعبی از دادگاههای عمومی را به طور ویژه برای رسیدگی و صدور حکم در خصوص جرائم موضوع این قانون اختصاص دهد.

ماده ۲۳- وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است عملکرد اجرای این قانون را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی گزارش کند.

تصویب نامه‌های هیئت وزیران:

تصویب نامه شماره ۲۶۷۲۵/ت/۴۸۴۶۲ هـ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ در خصوص ممنوعیت خرید کالاهای خارجی (اعم از کالای ساخته شده، قطعات، ملزومات، تجهیزات و غیره تحت هر عنوان) دارای تولید مشابه داخلی [۱۹] و فهرست‌های تکمیلی سال‌های پس از آن که متأسفانه علی‌رغم ضروری بودن این اقدام، به دلیل عدم تفکیک کالاهای تخصصی مورد استفاده در دستگاه‌های مختلف و استفاده از عنوان کلی کالاهای دارای مصادیق متعدد در برخی موارد اجرای آن را با دشواری مواجه نموده است.

قوانین و مقررات متفرقه:

بخشنامه شماره: ۵۴،۸۴۲-۱۰۲،۱۰۸۸ تاریخ ۱۳۷۸،۳،۳ که در خصوص موافقتنامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان‌ها می‌باشد، یکی از قوانین مهم در تأمین کالای مصرفی پروژه‌ها می‌باشد که در بند «د» ماده ۲۰ اشعار داشته: «در مواردی که مصالح و تجهیزات باید به وسیله پیمانکار از خارج کشور تهیه شود، کارفرما اجازه ورود آن‌ها را از سازمان‌های ذی‌ربط به هزینه پیمانکار تحصیل می‌نماید.»

مفهوم مخالف این بند آن است، که اصل بر تأمین کالا از داخل کشور می‌باشد و کارفرما نیز بایستی بر تأمین مصالح و تجهیزات مصرفی در پروژه‌ها نظارت نماید. این موضوع با توجه به اینکه کارفرما مالک نهایی

کار بوده و از سویی مشمول قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها و ممنوعیت خرید کالای خارجی دارای مشابه داخلی می‌باشد، در ترجیح کالای با کیفیت داخلی بر نمونه خارجی و رونق تولید، اهمیت بسزا دارد.

پرسش چهارم: چه کالاهایی بایستی ساخت داخل گردند؟

تعیین این مهم در هر سازمان و وزارتخانه‌ای، نیازمند بررسی میدانی و تشکیل بانک اطلاعاتی کاملی می‌باشد که بایستی مشتمل بر سرفصل‌های متعددی باشد که برخی از آن‌ها به اختصار بیان می‌گردد:

۱. تشکیل بانک اطلاعاتی حاصل از نیازهای دراز مدت براساس برنامه‌های کلان توسعه در سازمان‌ها
 ۲. بانک اطلاعات اقلامی که واردات آن ممنوع است.
 ۳. ایجاد بانک اطلاعاتی از کلیه مواد و کالاهای پرمصرف، استراتژیک، انحصاری و... به همراه کمیت و کیفیت مطلوب آن و بخش‌های متقاضی.
 ۴. شناسایی منابع بالقوه و بالفعل تولیدکننده کالاهای مورد نیاز در کشور
 ۵. میزان هزینه‌های ارزی و ریالی خرید خارجی کالاهایی که تولید داخلی ندارند.
 ۶. تعیین مزیت‌های تولید کالاهای فاقد مشابه داخلی
 ۷. تعیین موجودی کالا و تجهیزات در انبارهای دولتی
- در صورت تشکیل بانک اطلاعاتی دقیق آماری از نیازهای دستگاه‌های دولتی، مهم‌ترین عامل در تعیین کالاهای دارای اولویت برای برنامه‌ریزی جهت تأمین، سرمایه‌گذاری و ساخت آن مشخص خواهد گردید. ماده ۲۱ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در زمینه اولویت بندی اشعار می‌دارد: «به منظور سرمایه‌گذاری در صنایع اولویت‌دار و یا حل مشکل واحدهای صنعتی، معدنی موجود، منابع لازم براساس پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت در قالب یارانه سود تسهیلات یا

مجموعه قوانین و مقررات حمایت از کالا ...

کمک‌های فنی - اعتباری در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی می‌شود. وزارتخانه مذکور لیست اولویت‌های مشمول این ماده و منابع مورد نیاز را به‌طور سالانه ارائه می‌کند.»

در مرحله بعد، نیاز به همکاری نهادهای مختلف دولتی مانند سازمان ملی استاندارد، گمرک، سازمان حفاظت محیط زیست و... می‌باشد. در گام بعدی، نیاز به تشکیل جلسات هماهنگی و همکاری با شرکت‌ها و انجمن‌های تخصصی سازنده جهت پیشبرد برنامه، می‌باشد. گام آخر الزام شرکت‌های عملیاتی دولتی به ترجیح سازنده داخلی و خرید کالای دارای کیفیت مطلوب نسبت به نمونه خارجی می‌باشد.

پرسش پنجم: تأمین اعتبار ساخت داخل از چه طریق انجام می‌شود؟

معمولاً از سه طریق انجام می‌پذیرد:

- قوانین پنجساله توسعه
- قوانین خاص و اعتبارات سازمانی
- بودجه سالانه

برای مثال طبق قانون برنامه توسعه پنجم:

ماده ۸۴: «صندوق توسعه ملی که در این ماده صندوق نامیده می‌شود با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود...»

ط. مصارف صندوق:

۱. اعطای تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی
۲. اعطای تسهیلات صادرات خدمات فنی و مهندسی به شرکت‌های

خصوصی و تعاونی ایرانی که در مناقصه‌های خارجی برنده می‌شوند از طریق منابع خود یا تسهیلات سندیکایی ...
۳. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران خارجی با در نظر گرفتن شرایط رقابتی و بازدهی مناسب اقتصادی به منظور جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری در ایران با رعایت اصل هشتماد (۸۰) قانون اساسی می‌باشد ...

تبصره ۲- اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

در حال حاضر صندوق‌های متعددی از قبیل صندوق حمایت از پژوهشگران، صندوق نوآوری و شکوفایی و صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی نیز در این زمینه فعال می‌باشند.

پرسش ششم: کالاهای تولید داخل در کدام پروژه‌ها بایستی مصرف گردند؟

قبل از بیان پاسخ در این خصوص، ذکر این نکته نیز ضروری است که، در گام اول بایستی نظارت و کنترل لازم جهت ایجاد تاسیسات و کارخانجات سازنده متناسب با تقاضای صنعتی کل کشور صورت پذیرد تا تعادل در عرضه و تقاضا محفوظ بماند، و در گام دوم تاسیس کارخانه‌های مشابه با رویکرد صادرات کالا که مورد تأکید قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی نیز می‌باشد انجام گیرد.

به نظر می‌رسد در پروژه‌های صنعتی که تأمین مصالح و تجهیزات به‌طور تقریبی ممکن است تا بیش از ۷۵ درصد از عملیات اجرای آن را تشکیل می‌دهد، فضای حمایت از تولید داخل و الزام پیمانکار به خرید از منابع داخلی کارآمدتر باشد. ضمن آنکه در هر خرید از تولیدکننده داخلی، توجه به زمان لازم جهت تکمیل فرایند احداث و ضرورت تسریع در پایان کار بایستی مورد توجه قرار گیرد. با این حال مشارکت دولت در ریسک‌های ساخت داخل و افزایش سیاست‌های حمایتی و تشویقی از ساخت داخل

نیز ضرورتی بی‌بدیل تلقی می‌گردد.

نتیجه‌گیری:

با توجه به موارد مذکور بایستی در پاسخ به این پرسش که آیا زیر ساخت‌های قانونی کافی برای الزام دستگاه‌های اجرایی و سایر بخش‌های دولتی برای خرید از تولیدکننده داخلی وجود دارد؟ اذعان نمود که پاسخ منفی است. اغلب قوانین و مقررات مذکور فاقد ضمانت اجرای مصرح می‌باشند. ضمن آنکه مطالعه ناکافی در تدوین قوانین و عدم تطابق آن‌ها با بسیاری از نیازها و واقعیات اقتصادی و سیاسی کشور و امکان تفاسیر متفاوت قوانین به دلیل عدم صراحت کافی از زمینه‌های عدم قابلیت اجرای دقیق و کامل قوانین مذکور است. لذا ضرورت شفافیت اقدامات اداری و عدم تبعیض بین شرکت‌های طرف قرارداد، پاسخگویی به دستگاه‌های نظارتی و حسابرسی، برنامه‌ریزی و قانونمند نمودن موضوع ساخت داخل و حمایت از سازندگان داخلی، نیازمند تدوین قوانین و مقررات متعدد و تخصصی دارای ضمانت اجرا در این حوزه است تا متناسب با نیاز بخش‌های مختلف صنعت باشد؛ که در حال حاضر سیستم قانونی ایران فاقد این مؤلفه می‌باشد.

اکبر هاشم زاده - مرداد ۱۳۹۸

hashemzadehakbar@gmail.com