



An Examination of the Change in the Policy of Customs Duty Exemption for the Import of Industrial Machinery in Iran: An Application of the Advocacy Coalition Framework

Reza Asadifard¹, Ali Khajeh Naieni², Meysam Narimani¹, Mohammad Sahebkar³

1- Associate Professor, Technology Studies Institute, Tehran. Iran

2- Associate Professor, Allameh Tabatabaei University, Tehran. Iran (Corresponding Author: naieniali@atu.ac.ir) 

3- Assistant Professor, Technology Studies Institute, Tehran. Iran

Abstract

Tariff policies are among the most important regulatory instruments of the government in the industrial sector, and changes in them—particularly in an infrastructural sector such as the machinery industry—are shaped by complex policy conflicts. This study examines the change in the policy of exemption from customs duties on the import of industrial machinery in Iran; a policy that had been in place for approximately 40 years but was removed in 1401 with the enactment of the Knowledge-Based Production Leap Law, thereby subjecting these imports to customs duties. The main objective of the study is, through applying the Advocacy Coalition Framework as the theoretical framework, to explain the why and how of this policy change by identifying the coalitions involved, their belief systems, power resources, and strategies, and by analyzing the process that led to the final victory of the coalition advocating the removal of the exemption. This research adopts a qualitative methodology, and the data were collected and analyzed through documents, statements, and interviews with key actors over the period 1399 to 1403. The findings show that this policy change was not a simple bureaucratic adjustment, but rather the result of a turbulent struggle between two rival coalitions, each confronting the other on the basis of its own beliefs and through the use of different strategies and resources.

Keywords: Policy Change, Customs Duty Exemption, Industrial Machinery, Advocacy Coalition Framework, Iran.

How to Cite this Paper:

Asadifard, R., KhajehNaieni, A., Narimani, M. & Sahebkar, M. (2026). **An Examination of the Change in the Policy of Customs Duty Exemption for the Import of Industrial Machinery in Iran: An Application of the Advocacy Coalition Framework.** *Journal of Science & Technology Policy*, 19(1), 41-58. {In Persian}.
doi: 10.22034/jstp.2026.12127.1963





سال نوزدهم، شماره ۱، بهار ۱۴۰۵
مقاله پژوهشی

فصلنامه علمی - پژوهشی
سیاست علم و فناوری

بررسی تغییر سیاست معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین آلات صنعتی در ایران: کاربست چارچوب ائتلاف مدافع

رضا اسدی فرد^۱، علی خواجه نائینی^۲، میثم نریمانی^۱، محمد صاحبکار خراسانی^۳

۱- دانشیار، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران

۲- استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده عهده‌دار مکاتبات: naienali@atu.ac.ir) 

۳- استادیار، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران

چکیده

سیاست‌های تعرفه‌ای از جمله مهم‌ترین ابزارهای تنظیم‌گری دولت در حوزه صنعت هستند و تحول در آن‌ها به‌ویژه در بخش زیربنایی مانند صنعت ماشین‌سازی، متأثر از منازعات پیچیده سیاستی است. این پژوهش به بررسی تغییر در سیاست معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی در ایران می‌پردازد؛ سیاستی که به مدت حدود ۴۰ سال (بر اساس بند «غ» ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی) اعمال می‌شد اما در سال ۱۴۰۱ با تصویب قانون جهش تولید دانش‌بنیان، حذف و این واردات مشمول حقوق ورودی شد. هدف اصلی پژوهش این است که با کاربری چارچوب ائتلاف مدافع به عنوان چارچوب نظری به تبیین چرایی و چگونگی این تغییر سیاست از طریق شناسایی ائتلاف‌های درگیر، نظام باورها، منابع قدرت و راهبردهای آن‌ها و تحلیل فرآیند پیروزی نهایی ائتلاف حذف معافیت بپردازد. این پژوهش از روش‌شناسی کیفی بهره گرفته و داده‌های پژوهش از طریق محتوای مستندات، اظهارات و مصاحبه‌های بازیگران کلیدی در بازه زمانی ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۳ گردآوری و تحلیل شده‌اند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد این تغییر سیاست نه یک تغییر بوروکراتیک ساده، بلکه نتیجه یک جدال پرفراز و نشیب میان دو ائتلاف متخاصم بود که هریک بر اساس باورهای خود و با استفاده از راهبردها و منابع مختلف، رویاروی یکدیگر قرار گرفتند.

کلیدواژه‌ها: تغییر سیاست، معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی، چارچوب ائتلاف مدافع، ایران.

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

اسدی فرد، رضا، خواجه‌نائینی، علی، نریمانی، میثم، و صاحبکار، محمد. (۱۴۰۴). بررسی تغییر سیاست معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی در ایران: کاربری چارچوب ائتلاف مدافع، (۱)، ۱۹-۵۸.

doi: 10.22034/jstp.2026.12127.1963



۱- مقدمه

عملکرد بخش صنعت به‌ویژه بخش تولید ماشین‌آلات و تجهیزات، قابلیت‌های زیادی در به حرکت درآوردن تولید در سایر بخش‌های اقتصادی دارد که موجب شده سیاستگذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی به این بخش توجه خاصی داشته باشند زیرا بخش صنعت و بنگاه‌های صنعتی در هر کشور از توانمندی فزاینده‌ای در ایجاد اشتغال، ارزش افزوده، رشد صادرات و تامین ارز مورد نیاز کشور برخوردارند و ارائه راهکارهای احتمالی به منظور تحرک هرچه بیشتر بخش صنعت، بسیار حائز اهمیت است [۱].

ماشین‌آلات تولید و تجهیزات صنعتی، به مثابه ستون فقرات صنایع مختلف عمل می‌کنند. این تجهیزات در بهینه‌سازی فرآیندهای تولید، کاهش هزینه‌ها و افزایش کیفیت محصولات نهایی تأثیرگذار هستند. صنعت ماشین‌سازی به‌عنوان یکی از صنایع زیربنایی، یکی از شاخص‌های مهم توسعه‌یافتگی صنعتی و تولیدی هر کشور است که وضعیت آن نشان‌دهنده سطح فناوری کل صنعت آن کشور است [۲]. در ایران، دولت برای تنظیم‌گری و هدایت صنعت، ابزارهای مهمی نظیر اعطای تسهیلات، تعیین تعرفه، تعیین مالیات، صدور مجوز، تعیین استاندارد و... را در اختیار دارد؛ اما وضعیت صنعتی کشور نشان می‌دهد این ابزارها به‌درستی در جهت اولویت‌ها و نیازهای کشور مورد استفاده قرار نگرفته‌اند. از طرفی ظرفیت دولت برای ایفای نقش مطلوب در زمینه تنظیم‌گری این سیاست‌ها بسیار حائز اهمیت است [۳]. یکی از این مهم‌ترین ابزارهای سیاست صنعتی، تعرفه‌گذاری واردات و به طور کلی تنظیم تعرفه‌ها در تجارت خارجی است. بحث بر سر چگونگی تدوین و ارائه نرخ تعرفه کالای وارداتی از طریق افزایش یا کاهش نرخ تعرفه‌ها و نقش آن در توسعه اقتصادی و حمایت از تولیدات صنعتی داخلی از دیرباز در اقتصاد ایران مطرح بوده و موافقان و مخالفان بسیاری در بین کارشناسان حوزه‌های مختلف اقتصادی، مدیران دولتی و صاحب‌نظران دانشگاهی داشته است [۴]. نظریات متفاوتی در خصوص این سیاست وجود دارد. براساس یک رویکرد، «معمول‌ترین دلیل منطقی برای تعرفه‌ها، حمایت از صنایع نوپاست». همیلتون، نخستین وزیر خزانه‌داری ایالات متحده

آمریکا به انتقاد از آموزه اقتصاد آزاد (عدم مداخله دولتی) و تجارت آزاد آدام اسمیت پرداخت و از قانون تعرفه مصوب ۱۷۸۹ حمایت کرد که تا حدی در حمایت از تولیدات صنعتی در کشور جوان او در مقابل رقابت خارجی در نظر گرفته شد [۵]. در واقع در مقابل دلایل مدافعان تجارت آزاد، دلایل متعددی از سوی طرفداران سیاست تجاری (حمایت‌گرایی تجاری) ارائه شده که شامل مواردی از قبیل حمایت از صنایع نوزاد (نوپا)، ایجاد منشاء درآمد برای دولت، بهبود رابطه مبادله، مبارزه با قیمت‌شکنی (دامپینگ)، تقویت امنیت ملی، بهبود وضعیت اشتغال و ترازپرداخت‌ها، حمایت از امنیت غذایی در داخل از طریق تولید مواد غذایی اساسی و... است [۶]. اما بر مبنای رویکرد دیگر، افزایش تعرفه‌هایی که به‌منظور حمایت از تولید داخلی از سوی سازمان‌های توسعه تجارت انجام می‌گیرند، یک روش ضد تولید داخلی است. وضع تعرفه منجر به بروز عدم کارایی‌هایی می‌شود که از آن تحت نام هزینه حمایتی تعرفه یا هزینه‌های سوخت شده و یا زیان از دست رفته یاد می‌شود [۶]. پژوهش‌های مختلفی تفاوت این رویکردها را برشمرده و براساس استدلال‌های مختلف، سیاست‌های تجاری مبتنی بر نوع خاصی از تعرفه‌گذاری را پیشنهاد کرده‌اند. عمده پژوهش‌های انجام شده از منظر اقتصادی و بخشی به پیامدهای مختلف هر کدام از دو رویکرد سیاست‌گذاری تعرفه‌ای پرداخته‌اند. سیاست تعرفه‌ای ایران از روند ثابتی برخوردار نبوده است و در دوره‌های مختلف زمانی، با کنشگری بازیگران متنوع حاکمیتی و خصوصی، در میانه طیفی از معافیت حقوق گمرکی تا اعمال تعرفه‌های بالا در نوسان بوده که در یکی از آخرین موارد، در سال ۱۴۰۱ و پس از ۴۰ سال اعمال معافیت حقوق گمرکی برای واردات ماشین‌آلات صنعتی، با تصویب ماده ۳ «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» این معافیت برداشته شد، از این رو مسئله چرایی تغییر در این سیاست تعرفه‌ای و نحوه فعالیت بازیگران مختلف مرتبط با آن در حوزه ماشین‌آلات صنعتی موضوع مهمی است که تاکنون مورد بررسی قرار نگرفته است. هدف اصلی پژوهش حاضر، شناسایی ائتلاف‌های درگیر در تغییر سیاست معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی در ایران و تبیین منابع و رویکردهای هر یک در

است. بدین ترتیب دولت موظف است متناسب با ظرفیت تولید کشور و به منظور حمایت هدفمند و مدت‌دار از ساخت داخل، سالانه حقوق ورودی این کالاها اعم از سود بازرگانی و سایر دریافتی‌های موضوع بند «د» ماده (۱) قانون امور گمرکی را تعیین کند. این پژوهش قصد دارد تا با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع، عوامل مؤثر بر تغییر این سیاست را تبیین کند. سیاست معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی، یک سیاست صنعتی پایدار و مقاوم در برابر تغییر بود که نزدیک به ۴۰ سال استمرار یافت و تغییر آن در سال ۱۴۰۱ پس از حدود دو سال منازعات و کنشگری فعال بازیگران مخالف و موافق تغییر، نمایانگر تحولی عمیق در یک زیرسیستم سیاستی پرمناقشه است. تبیین این نوع تغییرات (که در بازه زمانی طولانی رخ می‌دهند و ریشه در تضادهای بنیادین دارند) نیازمند چارچوبی است که قادر باشد فراتر از تحلیل‌های کوتاه‌مدت یا مدل‌های عقلانی ساده عمل کند. چارچوب ائتلاف مدافع به دلیل چند ویژگی کلیدی، مناسب‌ترین چارچوب برای تحلیل چرایی تغییر سیاست است: اولاً، این چارچوب بر نقش بنیادین نظام باورها به عنوان مؤلفه‌های هنجاری به‌عنوان منبع اصلی ثبات و تضاد در سیاست‌گذاری تأکید دارد. ثانیاً، به صراحت برای تحلیل تغییرات سیاستی در بازه زمانی یک دهه یا بیشتر طراحی شده است و می‌تواند تعامل میان عوامل درون زیرسیستم (مانند یادگیری سیاستی میان ائتلاف‌ها) و فرصت‌های بیرونی را به شکلی منسجم توضیح دهد. همچنین تأکید بر مؤلفه‌های محیطی و راهبردهای انتخابی بازیگران، آن را متمایز از چارچوب‌های دیگر برای تحلیل مورد نظر می‌کند.

۲- چارچوب نظری

یکی از چارچوب‌های اصلی علوم سیاست‌گذاری برای بررسی علل تغییر در سیاست^۲، چارچوب ائتلاف مدافع^۳ که توسط ساباتی^[۷] ارائه شده است. این چارچوب با طراحی یک الگوی نوآورانه و به کارگیری مفاهیم متنوعی که آنها را در بستر فرآیند سیاست‌گذاری به کار می‌گیرد، درصدد

مواجه با مسئله و نحوه پیروزی ائتلاف حذف معافیت است. بررسی اسناد سیاست‌گذاری صنعتی کشور در سطوح مختلف نشان می‌دهد صنعت ماشین‌سازی به عنوان یک حوزه اولویت‌دار صنعتی در ایران مورد توجه قرار گرفته است. بنا بر تصویب‌نامه «تعیین فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی)» مصوب ۱۴۰۰ به‌استناد بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور و همچنین بند «ت» ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، صنعت ماشین‌سازی به‌عنوان دو حوزه از ۹ حوزه اولویت‌دار صنعتی (اولویت‌های ۵ و ۷) مطرح است [۱]. همچنین مطابق ماده (۴۷) قانون برنامه هفتم باید ساخت ماشین‌آلات صنعتی و تجهیزات در داخل کشور سالیانه ۲۵۰ میلیون دلار و صادرات آن سالیانه ۱۵ درصد افزایش یابد. بررسی وضعیت این صنعت در ایران نشان‌دهنده وجود ضعف‌های بسیار زیادی از جمله سستی بودن و ضعف فناوری، عدم هزینه‌کردن در بخش تحقیقات، ضعف رقابت‌پذیری، عدم دسترسی به قطعات با کیفیت و ... است [۲]. علاوه بر ضعف‌های مذکور یکی از مسائلی که در سال‌های اخیر این صنعت را دستخوش منازعات سیاستی کرده است، تعرفه گمرکی ماشین‌آلات صنعتی وارداتی است. در ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ برخی از موارد معاف از پرداخت حقوق ورودی مشخص شده‌اند. براساس بند غ^۱ این ماده قانونی، واردات ماشین‌آلات خط تولید که به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت و گمرک، مورد نیاز واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مجاز هستند، از پرداخت حقوق ورودی معاف شده‌اند. اما در سال ۱۴۰۱ بر اساس تحولات مختلف که تبیین آنها موضوع این پژوهش است، این سیاست جای خود را به تعرفه‌گذاری این ماشین‌آلات داد. ماده ۳ قانون جهش تولید دانش‌بنیان مصوب سال ۱۴۰۱ بیان می‌کند که به منظور حمایت از صنعت ماشین‌سازی کشور، بند «غ» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی حذف می‌شود و واردات ماشین‌آلات و تجهیزات خدمات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی مشمول حقوق ورودی

^۱ بند (غ) ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی به معافیت ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی از پرداخت حقوق ورودی اشاره دارد. براساس این بند واردات این نوع کالاها مشمول معافیت از پرداخت حقوق گمرکی می‌شدند.

^۲ Policy Change

^۳ Advocacy Coalition Framework

شناسایی عوامل و تبیین چگونگی اتخاذ یک سیاست و یا تغییر سیاست است. چارچوب ائتلاف مدافع در نظام‌های متشکل از بازیگرانی با باورهای متصلب و متنوع، ترجیحات بازیگران را برجسته می‌کند و ضمن پرداختن به ریشه و چرایی تضادها، امکان تحلیل چگونگی رفع آن‌ها را نیز مشخص می‌کند. با استفاده از این چارچوب می‌توان برای تحلیل ثبات و تغییر سیاست‌ها از طریق تبیین رفتار ائتلاف‌های یک زیرنظام سیاستی استفاده کرد. رفتار بازیگران یک ائتلاف تابعی از باور آنهاست که سطح باورهای عمیق آنها کمتر تغییرپذیر است ولی در لایه باورهای ثانویه، تغییر امکان‌پذیر است [۸].

بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع، بازیگرانی که از شرایط فعلی راضی هستند، انگیزه‌های لازم را برای مذاکره با طرف دیگر ندارند و مذاکره را هدر دادن زمان خود می‌دانند؛ در اینجاست که نقش میانجی‌ها به عنوان بازیگران فعال برای گفتگو و حل منازعه از اهمیت زیادی برخوردار است [۷]. بسیاری از نظریه‌های علوم اجتماعی از یک دیدگاه مثبت نسبت به ذات انسان آغاز می‌کنند و بر این فرض‌های اولیه تکیه دارند که همکاری، اعتماد و تمایل به ارتباط در محیط‌های مشارکتی از قبل وجود دارد. همچنین، این نظریه‌ها معمولاً تصویری ساده‌انگارانه از انسان ارائه می‌دهند که گویی افراد به سرعت و بدون هیچ‌گونه سوگیری به اطلاعات و دانش دسترسی پیدا می‌کنند و آن را پردازش می‌نمایند. اما چارچوب ائتلاف مدافع، از یک دیدگاه منفی نسبت به ذات انسان آغاز می‌کند. در موقعیت‌های تنش‌آمیزتر و خصمانه‌تر، این نظریه فرض می‌کند که افراد در برابر تهدیدها واکنش نشان می‌دهند به این صورت که هم‌پیمانان خود را به چشم فرشتگان و مخالفان را همچون شیاطین می‌بینند، اطلاعات را بر اساس سوگیری‌های ارزشی پردازش می‌کنند و تمایلی به مصالحه ندارند [۹]. چارچوب ائتلاف مدافع به بررسی چگونگی شکل‌گیری گروه‌ها (که این چارچوب، آن‌ها را ائتلاف‌ها می‌نامد) بر اساس نظام باورهای مشترک پرداخته و نحوه تعامل آن‌ها با ائتلاف‌های متحد و مخالف برای تأثیرگذاری بر سیاست‌ها را تبیین می‌کند (شکل ۱). بر اساس این چارچوب، بازیگران با باورهای متأثر از محیط فرهنگی و

اجتماعی بزرگ‌تری که خود بخشی از آن هستند، بر محیط سیاست^۱ تأثیر می‌گذارند. مفاهیم اولیه شبکه‌های موضوعی^۲ بر تأثیرات بازیگران رسمی دولتی متمرکز بود که تعاملات و تأثیرات آنها را بررسی کند؛ چارچوب ائتلاف مدافع، دامنه چنین شبکه‌هایی را گسترش می‌دهد تا شامل هر تعداد از برنامه‌ها، سازمان‌ها و سیاست‌های دولتی و همچنین بازیگران غیردولتی مانند فعالان شهروندی و گروه‌های حمایتی شود. بنابراین هسته اصلی و قدرت چارچوب ائتلاف مدافع این است که ائتلاف‌های متنوعی از بازیگران وجود دارد که فراتر از مقامات منتخب و کارمندان دولت هستند و شبکه‌های پیچیده‌ای را تشکیل می‌دهند که تأثیرات مهم و مداومی بر سیاست‌ها دارند [۱۰]. انتخاب چارچوب ائتلاف مدافع به این دلیل صورت گرفت که تغییر سیاست‌های عمومی، به‌ویژه در حوزه اقتصادی و به‌خصوص سیاست‌های مربوط به معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی، نتیجه تعامل و رقابت ائتلاف‌های متنوعی از بازیگران است. این چارچوب با تأکید بر نقش باورها، شبکه‌های کنشگری و پویایی‌های سیاستی، امکان تحلیل فرآیند تغییر در چنین سیاست‌هایی را فراهم می‌کند و لذا بیشترین تناسب را با پرسش پژوهش و شرایط خاص تغییر سیاست معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی در ایران دارد.

۳- اجزای اصلی چارچوب ائتلاف مدافع

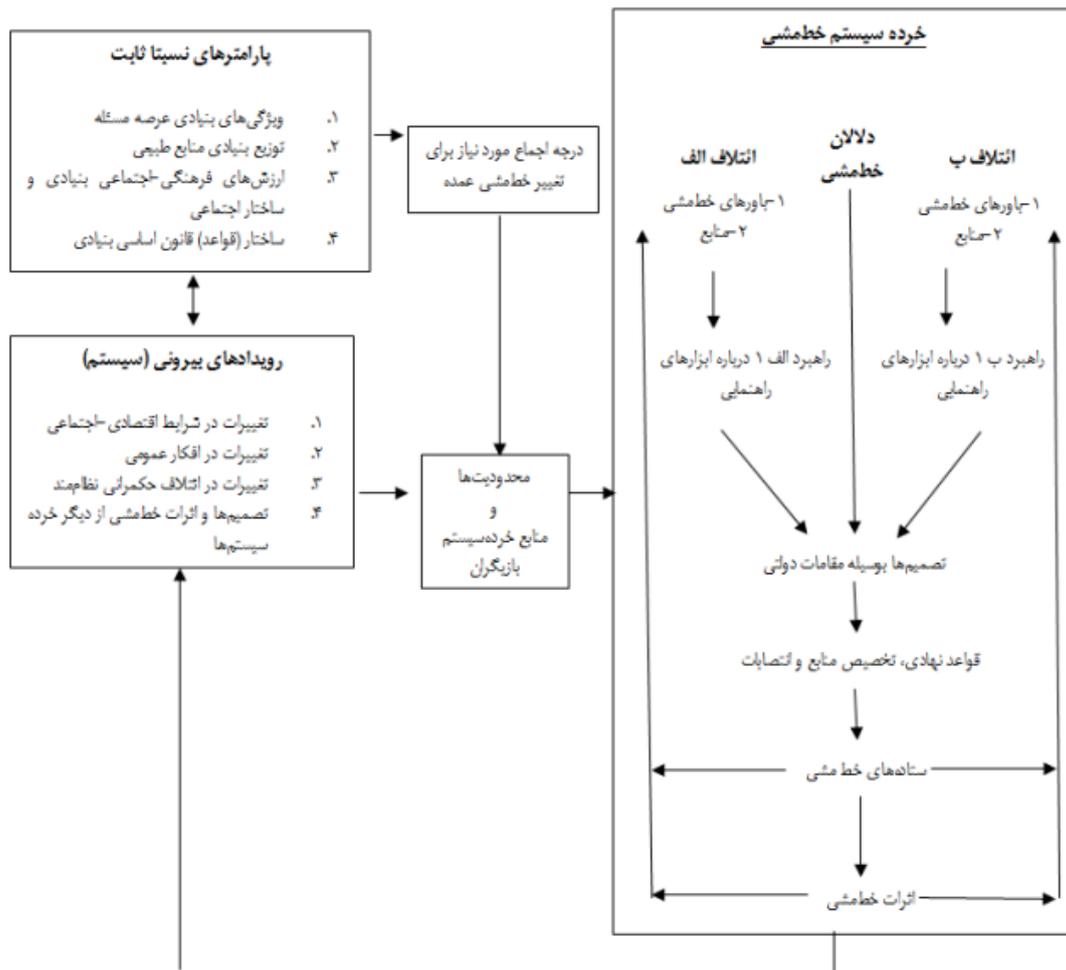
۳-۱ پارامترهای نسبتاً ثابت و رویدادهای بیرونی

مطابق چارچوب ائتلاف مدافع، پویایی‌های بلندمدت زیرنظام سیاستی همواره توسط پارامترهای نسبتاً ثابت محدود می‌شوند که شامل ماهیت بنیادی مسئله، ساختار قواعد اساسی و ارزش‌های فرهنگی-اجتماعی ریشه‌دار هستند و در بازه‌های زمانی طولانی تغییر نمی‌کنند.

با این حال، رویدادهای بیرونی نظیر تغییرات عمده اجتماعی-اقتصادی، بحران‌های بزرگ، یا تحولات در ائتلاف حاکم می‌توانند به‌عنوان شوک‌های سیاستی عمل کنند و فرصت‌هایی را ایجاد نمایند که به ائتلاف‌های با منابع کمتر

¹ Policy environment

² Issue networks



شکل ۱) چارچوب ائتلاف مدافع [۱۳]

سیاستگذاری مدت‌هاست که عنصر اصلی چندین نظریه تثبیت‌شده در مورد فرآیند سیاست‌گذاری از جمله چارچوب جریان‌های چندگانه، چارچوب ائتلاف مدافع و نظریه تعادل نقطه‌ای بوده است. زیرنظام‌های سیاستگذاری به عنوان «شبکه‌هایی که بازیگران تشکیل می‌دهند یا در آنها فعالیت می‌کنند تا با یکدیگر تعامل داشته باشند و اقدامات خود را هماهنگ کنند تا بر طراحی راه‌حل‌های سیاستی مرتبط با مسائل سیاستی تأثیر بگذارند» تعریف می‌شوند. مرزهای یک زیرنظام عموماً توسط جغرافیا و/یا سطح خاصی از دولت^۴ تعیین می‌شوند. مسائل سیاستی^۵، مشکلات عمومی^۶ هستند که بازیگرانی که به یک زیرسیستم سیاستگذاری موجود تعلق دارند، آنها را به عنوان اولویت‌های مهم و نیازمند رسیدگی توسط سیاست‌های عمومی جدید شناسایی می‌کنند [۱۲].

امکان می‌دهد تا از طریق یادگیری سیاستی و راهبردها، ساختار سیاست مسلط را متزلزل کرده و تغییرات اساسی را در زیرنظام سیاستی به وجود آورند [۷، ۱۳ و ۱۴].

۳-۲ زیرنظام سیاست‌گذاری

زیرنظام سیاست‌گذاری^۱، واحد تحلیل در چارچوب ائتلاف مدافع است و موضوع سیاستی^۲، منطقه جغرافیایی و افراد درگیر در مسائل سیاستی^۳ را در بر می‌گیرد. مسائل سیاستی می‌توانند از موارد بسیار خاص مانند مسائل مرتبط با سیاست مسکن در سطح محلی تا موارد گسترده مانند سیاست تغییرات اقلیمی در سطح بین‌المللی متغیر باشند. افراد درگیر در این زیرسیستم‌های سیاست‌گذاری می‌توانند به طور مشابه، تضاد را چارچوب‌بندی و یا تغییر چارچوب دهند تا دامنه هر مسئله خاص را گسترش یا محدود کنند [۱۱]. مفهوم زیرنظام

⁴ Particular Government Level

⁵ Policy Issues

⁶ Public Problems

¹ Policy Subsystem

² Policy Topic

³ Policy Issues

۳-۳ بازیگران ائتلاف‌ها

از دیگر مؤلفه‌های مهم این چارچوب، بازیگران سیاستی^۱ است یعنی افرادی که به دنبال تأثیرگذاری بر زیرنظام سیاست‌گذاری هستند و می‌توانند شامل فعالان مردمی، روزنامه‌نگاران، متخصصان موضوعی، مقامات منتخب، لابی‌گران، مشاوران و ... باشند، اما محدود به این موارد نیستند. این بازیگران عضو ائتلاف‌هایی می‌شوند که از بازیگران دیگر با باورهای مشابه تشکیل شده‌اند. سپس این ائتلاف‌ها در فعالیت‌هایی برای تأثیرگذاری بر زیرنظام مشارکت می‌کنند. بازیگران همچنین ممکن است شامل واسطه‌هایی^۲ باشند که در حل تعارض و تسهیل توافق کمک می‌کنند [۱۳]. در شرایط تعارض^۳ زیاد، بازیگران سیاستی، رفتارهای سیاسی خود را در میان متحدان در ائتلاف‌های مدافع هماهنگ می‌کنند تا بر سیاست عمومی تأثیر بگذارند؛ در حالی که مخالفان آنها نیز همین کار را خواهند کرد.

۳-۴ سطوح سه‌گانه باورها در ائتلاف‌ها

براساس این چارچوب، افراد و سازمان‌ها با توجه به ارزش‌ها و باورهای مشترک، اتحادیهایی با نام «ائتلاف‌های مدافع» تشکیل می‌دهند و آن ارزش‌ها و باورها را در جامعه، اغلب از طریق سیاست‌های عمومی، محقق می‌کنند. چارچوب ائتلاف مدافع، این موارد را در یک نظام باورها مدل‌سازی می‌کند که در آن مهم‌ترین عوامل برای تشکیل و حفظ ائتلاف‌ها، «باورهای اصلی سیاستی»^۴ است. این باورها، مجموعه‌ای از ارزش‌ها و باورهای کلی در مورد علل، شدت مشکل، ترجیحات سیاستی و موارد دیگر هستند. باورهای اصلی سیاستی که در برابر تغییر مقاوم هستند، چسبی هستند که ائتلاف‌ها را به هم پیوند می‌دهند. نمونه‌هایی از باورهای اصلی سیاستی شامل باور به شدت و علل انسان‌انگارانه تغییرات اقلیمی، ارزش قائل شدن برای رفاه افراد آسیب‌دیده، ترجیحات نسبت به سیاست‌های کاهش و سازگاری و ... است [۱۴]. این افراد یا گروه‌هایی که به دلیل مشترکات و باورهای اصلی سیاستی به هم پیوسته‌اند و در طول زمان ثابت

نشان می‌دهند، در بحث‌ها و استدلال‌ها شرکت می‌کنند و بیشتر یادگیری در بین افراد درون همان ائتلاف مدافع رخ می‌دهد. با این حال، این معمولاً منجر به تقویت بیشتر باورها تا تغییر باورهای آنها می‌شود. در چارچوب ائتلاف‌های مدافع، باورهای بازیگران در زیرنظام سیاست‌گذاری به سه سطح متمایز تقسیم می‌شوند که به ترتیب شامل باورهای عمیق، باورهای هسته‌ای سیاستی و باورهای ثانویه هستند. باورهای عمیق، بنیادی‌ترین سطح باورها به شمار می‌روند که ریشه در ارزش‌ها، جهان‌بینی‌ها، ایدئولوژی‌ها یا حتی نگرش‌های دینی افراد دارند. این باورها معمولاً درباره ماهیت انسان، جایگاه فرد در جامعه، نقش دولت در اقتصاد، یا اصولی چون آزادی، عدالت یا نظم شکل می‌گیرند و نسبت به تغییر بسیار مقاوم‌اند، زیرا مستقل از حوزه خاص سیاستی هستند. در سطح دوم، باورهای هسته‌ای سیاستی قرار دارند که جهت‌گیری‌های اصلی بازیگران را در یک حوزه مشخص منعکس می‌کنند. این باورها به موضوعاتی مانند نقش دولت در تنظیم بازار، ضرورت مداخله حمایتی یا میزان رقابت در یک بخش خاص مرتبط می‌شوند. آنها مستقیماً چارچوب تفسیری ائتلاف‌ها از مسئله سیاستی را شکل داده و نسبت به باورهای عمیق انعطاف‌پذیری بیشتری دارند اما همچنان نسبتاً پایدار محسوب می‌شوند. در نهایت، باورهای ثانویه یا ابزاری قرار دارند که به جنبه‌های فنی‌تر، اجرایی و جزئی‌تر سیاست‌گذاری مربوط می‌شوند. این سطح از باورها ناظر بر ابزارهای خاص، مقررات، سازوکارهای اجرایی یا برنامه‌های عملیاتی هستند. برای نمونه، در یک سیاست صنعتی، سطح مناسب تعرفه، شرایط معافیت گمرکی یا میزان حمایت مالی از بنگاه‌ها در این دسته قرار می‌گیرد. باورهای ثانویه معمولاً در معرض تغییر بیشتری قرار دارند و بازیگران ممکن است در پاسخ به شواهد تجربی، یادگیری از محیط یا مذاکرات سیاسی، در این سطح از باورهای خود تجدید نظر کنند [۱۳]. در مقابل، یادگیری که به ندرت بین ائتلاف‌ها اتفاق می‌افتد، احتمالاً منجر به تغییر در باورها می‌شود. برخی از بازیگران سیاستی، به ویژه واسطه‌های سیاستی، ممکن است یادگیری بین ائتلافی و امکان توافق بر سر سیاست‌ها را تسهیل کنند. با توجه به اصطکاک در سیاست‌گذاری،

¹ Policy Actors

² Brokers

³ Conflict

⁴ Policy Core Beliefs

[۱۷]. بر این اساس، بازیگرانی از طیف‌های مختلف شامل ائتلاف (موافق، مخالف)، حاکمیتی (مجلس، دولت، دستگاه‌های دولتی) و غیردولتی (دانشگاهی، شرکت‌های خصوصی) انتخاب شدند. بررسی اظهارات و مصاحبه‌های این بازیگران نیز براساس قاعده اشباع نظری پیش رفت. براساس این قاعده، استمرار گردآوری شواهد تا آنجا ادامه پیدا می‌کند که متون جدید، یافته جدیدی را آشکار نکنند. سطح اشباع در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲) سطح اشباع داده‌ها مرتبط با مقولات اصلی و فرعی

| مقوله اصلی (نظام باورها) | مقوله فرعی | شماره سندی که مقوله به اشباع رسید |
|--------------------------|----------------|---|
| باور عمیق | باور عمیق ۱ | سند ۱۰ در ائتلاف تثبیت و سند ۹ در ائتلاف ضد |
| | باور عمیق ۱ | سند ۸ در هر دو ائتلاف |
| باور سیاسی | باور سیاسی ۱ | سند ۸ در ائتلاف تثبیت و سند ۷ در ائتلاف ضد |
| | باور سیاسی ۲ | سند ۹ در هر دو ائتلاف |
| باور ثانویه | باورهای ۱ تا ۲ | سند ۱۳ در هر دو ائتلاف |
| | باورهای ۳ تا ۸ | سند ۱۴ در ائتلاف ضد |

با توجه به اینکه فرآیند این تغییر قانون از زمان ارائه پیشنهاد آن در قالب طرح «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» در سال ۱۳۹۹ تا زمان تصویب و ابلاغ آن در خرداد ماه سال ۱۴۰۱ حدود دو سال به طول انجامید، در این تحقیق کلیه مستندات مرتبط از ائتلاف‌های مخالف و موافق در بازه بررسی، تصویب و سال‌های ابتدایی پیاده‌سازی در سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۹ جمع‌آوری و محتوای آنها تحلیل شد.

۵- یافته‌های پژوهش

مطابق با چارچوب ائتلاف مدافع، فعالیت‌های زیرنظام سیاستی توسط پارامترهای نسبتاً ثابتی محدود و مقید می‌شوند که در بازه زمانی ۱۰ سال یا بیشتر، تغییر نمی‌کنند و بستر منازعه ائتلاف‌ها را فراهم می‌سازند. این پارامترها در مورد

ائتلاف‌های مدافع باید بهره‌برداری لازم را از فرصت‌ها از طریق رویدادهای داخلی و خارجی زیرنظام سیاست، موقعیت‌های نادر یادگیری بین ائتلافی و گاهی اوقات توافقات مذاکره‌شده^۱ برای دستیابی به اهداف سیاستی خود انجام دهند [۱۵].

۴- روش‌شناسی تحقیق

ارکان روش تحقیق پژوهش حاضر در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱) ارکان روش تحقیق

| ردیف | ارکان روش تحقیق | توضیح |
|------|-------------------|---|
| ۱ | طرح پژوهش | پژوهش کیفی و کاربردی با رویکرد تحلیل سیاست جهت تبیین فرآیند تغییر سیاست معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع |
| ۲ | راهبرد تحلیل داده | تحلیل مضمون براساس مراحل شش‌گانه: آشنایی با داده‌ها، کدگذاری اولیه، جستجوی مضامین، بازنگری مضامین، تعریف و نام‌گذاری مضامین و گزارش‌نویسی نهایی |
| ۳ | جامعه پژوهش | ذی‌ربطان مرتبط با سیاست واردات ماشین‌آلات صنعتی: شامل سیاستگذاران و مدیران دولتی، فعالان صنعتی، کارشناسان گمرک، پژوهشگران و نمایندگان بخش خصوصی مرتبط |
| ۴ | مشخصات نمونه | نمونه‌گیری غیراحتمالی از مصاحبه‌های ذی‌ربطان واجد تجربه مستقیم در فرآیند تدوین، اجرا یا ارزیابی سیاست |

پژوهش حاضر برای بررسی ساختار ائتلاف‌های سیاستی در حوزه ماشین‌آلات صنعتی، اظهارات و مصاحبه‌های بازیگران ائتلاف‌های سیاستی را با معیار «نمونه‌برداری غیراحتمالی» بررسی کرده است. از میان روش‌های نمونه‌برداری غیراحتمالی نیز از روش «حداکثر گوناگونی^۲» بهره گرفته شد. مهمترین دلیل استفاده از این روش نیز الزام چارچوب ائتلاف مدافع برای شمول بازیگران متنوع است. در این روش باید از قبل، معیاری برای تفکیک مشارکت‌کنندگان تعیین و سپس افرادی برگزیده شوند که کاملاً از نظر معیارها متفاوت باشند

^۱ Negotiated Agreements

^۲ Maximum variation

سیاست مورد نظر شامل موارد زیر است:

بین بخشی حوزه ماشین آلات، قلمرو وسیعی را تشکیل می‌دهد که در بخش‌های متنوعی مانند کشاورزی، فولاد، ساخت و ساز، نفت و گاز، سلامت، نساجی و... به کار گرفته می‌شوند. در واقع، صنایع ماشین‌آلات و تجهیزات یکی از بزرگترین زنجیره‌های ارزش تولید در بین صنایع مختلف را دارد و محصولات این بخش به عنوان کالای واسطه در دیگر صنایع، کاربرد وسیعی دارد [۱۸]. مسئله اصلی که باعث شد بازیگران متنوع این زیرنظام فعال شده و به دنبال تأثیرگذاری بر فرآیند سیاست‌گذاری باشند، بحث تغییر سیاست‌های تعرفه واردات ماشین‌آلات خطوط تولید و تجهیزات صنعتی بود. در ادبیات اقتصادی؛ تعرفه، بخشی مهمی از عوارض گمرکی مرتبط با واردات کالا است^۱ که برای کالاهای تولیدی داخل کشور نسبت به کالاهای وارداتی، مزیت قیمتی ایجاد نموده ضمن آنکه درآمد دولت را افزایش می‌دهد [۱۹]. در واقع گروهی از بازیگران مختلف که در گروه واردکنندگان ماشین‌آلات صنعتی و یا صنایع بهره‌بردار آنها هستند، همواره به دنبال حذف، تثبیت و یا کاهش این تعرفه (معافیت تعرفه‌ای و یا تخفیف تعرفه‌ای) بوده و گروه دیگری از بازیگران که غالباً از سازندگان ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی هستند علاقمند به افزایش آن (اعمال تعرفه و حذف معافیت) بوده‌اند.

در نتیجه فعالیت گسترده بازیگران در زیرنظام‌های سیاست‌گذاری، دو ائتلاف سیاستی رقیب شکل گرفته که شامل ائتلاف «ضد معافیت» تعرفه‌ای ماشین‌آلات صنعتی و ائتلاف «تثبیت معافیت» است. ائتلاف ضد معافیت به دنبال حذف معافیت حقوق گمرکی - اعمال شده در ۴۰ سال گذشته بر واردات ماشین‌آلات صنعتی خارجی در قالب بند ۱۱۹ ماده قانون امور گمرکی - و اعمال تعرفه بر آنها بود و شامل برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، برخی از کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری، برخی از کانون‌های فکر و رسانه‌ها و انجمن‌های ماشین‌سازی بود. ائتلاف تثبیت

ویژگی‌های بنیادی عرصه مسئله: ماهیت مسئله مورد مطالعه، یعنی سیاست‌های تعرفه‌ای و تنظیم‌گری واردات ماشین‌آلات صنعتی، یک مسئله حیاتی، همراه با هزینه و با اثرات بلندمدت بر توسعه صنعتی کشور است که سالانه بین ۵ تا ۱۰ میلیارد دلار یعنی معادل ۱۰ تا ۲۰ کل واردات کشور را در برمی‌گیرد. این ویژگی، زیرسیستم سیاستی را به محلی با منافع بالا و درگیری‌های عمیق تبدیل کرده که پایداری و مقاومت در برابر تغییر سیاست (به مدت ۴۰ سال) را توجیه می‌کند.

توزیع بنیادی منابع طبیعی: وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای حاصل از منابع (نفت)، منبع مالی مهمی جهت اعطای معافیت‌ها، یارانه‌ها و حمایت‌های دولتی بوده است. هرچند تحریم‌های خارجی و کاهش اتکای مستقیم به نفت، دولت را وادار به بازنگری در منابع درآمدی خود (مانند درآمدهای گمرکی) و افزایش کارایی سیستم کرده، اما اصل وجود رانت در اقتصاد، بستر لازم برای ادامه حیات سیاست‌های حمایتی غیرشفاف و مقاومت در برابر تغییر سیاست‌های گذشته را فراهم نموده بود.

ارزش‌های فرهنگی اجتماعی: دو ارزش فرهنگی - اجتماعی به صورت پارامترهای ثابت عمل کرده‌اند: اول، ارزش «استقلال اقتصادی» و «حمایت از تولید داخلی» به عنوان یک باور عمیق که مبنای استدلالی هر دو ائتلاف بود؛ و دوم، ارزش «فسادستیزی» و «عدالت» در حوزه عمومی (این مؤلفه در بخش مجزایی تبیین می‌شود).

ساختار قواعد اساسی بنیادی: ساختار سیاسی کشور، که شامل قانون اساسی، اختیارات تفویض شده به مجلس شورای اسلامی و نهادهای بالادستی است، چارچوب نهایی تغییر سیاست را تعیین می‌کند. تغییر سیاست معافیت از طریق یک قانون بنیادین (جهش تولید دانش‌بنیان) انجام شد. این ساختار قواعد، محدوده‌ای را تعیین کرد که ائتلاف‌ها می‌توانستند در آن به رقابت بپردازند.

۱-۵ زیرنظام سیاست‌گذاری تعرفه ماشین‌آلات صنعتی

زیرنظام‌های حوزه ماشین‌آلات صنعتی در ایران گسترده بوده و به خاطر ویژگی‌های موضوع، کاربرد گسترده و ماهیت

^۱ عوارض گمرکی شامل چند جزء است که بخش اصلی آن براساس جداول تعرفه گمرکی تعیین می‌شود. سود بازرگانی بخش کوچک و ثابت عوارض گمرکی است (غالباً برای گروه‌های کالایی تجاری ۴ درصد است) و مالیات ارزش افزوده هم جزئی از عوارض گمرکی است که برای ماشین‌آلات به دلیل کالای واسطه‌ای بودن، پس از نصب و راه‌اندازی در محل تولید، به وارد کننده عودت می‌گردد.

ماشین‌سازی در زنجیره ارزش آن بخش‌های صنعتی وجود نداشته است و این مشکل خود را در زمان تشدید تحریم‌های غرب به وضوح خود را نشان داده است چرا که شدت تحریم بر کالاهای فناورانه از جمله ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی بیشتر از سایر حوزه‌ها بوده است. در مقابل ائتلاف رقیب تأکید می‌کرد که حذف معافیت در دوره‌ای که نرخ تورم بالاست، هزینه نوسازی خطوط تولید را به شدت افزایش می‌دهد و صنایع کوچک را از دسترسی به فناوری‌های رقابتی بازمی‌دارد. از نظر آنها، ماشین‌آلات داخلی تنها بخشی از نیاز فناوری را پوشش می‌دهد و در نبود معافیت، واردات ماشین‌آلات استاندارد جهانی عملاً غیرممکن خواهد شد.

- استفاده از شواهد داخلی

یکی از باورهای ائتلاف «تثبیت معافیت» این بود که تعرفه‌گذاری ماشین‌آلات منجر به افزایش هزینه تولید شده و قیمت تمام شده کالاهای تولیدی را برای مصرف‌کننده بالاتر می‌برد. ائتلاف تثبیت معافیت با استناد به گزارش‌های وزارت صمت و اتاق ایران استدلال می‌کرد که در بسیاری از صنایع، سهم هزینه ماشین‌آلات در قیمت محصول نهایی قابل توجه است و حتی افزایش ۳ تا ۵ درصدی تعرفه می‌تواند حاشیه سود صنایع کوچک و متوسط را منفی کند. از نظر این ائتلاف، این افزایش هزینه نه تنها قیمت مصرف‌کننده را بالا می‌برد، بلکه باعث می‌شود صنایع داخلی در رقابت با تولیدکنندگان ترکیه‌ای و اماراتی دچار عقب‌ماندگی شوند. اما بیان شواهدی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس در رد این استدلال‌ها، موجب تقویت ائتلاف ضد معافیت شد. گزارش کارشناسی این مرکز، بی‌تأثیر بودن کاهش تعرفه بر کاهش هزینه تولید و قیمت مصرف‌کننده نهایی را بیان می‌کند.

معافیت نیز به دنبال حفظ معافیت حقوق گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی خارجی و حذف تعرفه بر آنها بود که از آن جمله می‌توان به اتاق بازرگانی، وزارت صمت، تعدادی از انجمن‌های صنایع بهره‌بردار ماشین‌آلات صنعتی و برخی تولیدکنندگان اشاره کرد.

۲-۵ باورهای سه‌گانه ائتلاف‌های مدافع

ائتلاف‌های مدافع رقیب، هر کدام دارای باورهای متمایزی بودند. مهمترین باور عمیق ائتلاف ضد معافیت، «اهمیت تولید دانش بنیان بومی» و «عادلانه بودن رقابت» است. باور عمیق ائتلاف تثبیت معافیت بر پایه دو مفهوم «اهمیت هزینه پایین تولید» و «اثرات منفی کاهش سرمایه‌گذاری» قرار داشت. جمع‌بندی سطوح سه‌گانه باورهای ائتلاف‌ها در جداول ۳ و ۴ ذکر شده است.

۳-۵ رویارویی ائتلاف‌ها و برآمدن ائتلاف ضد معافیت؛

بررسی عوامل مؤثر

الف) تقویت یادگیری سیاستی توسط ائتلاف ضد معافیت با

بهره‌گیری از شواهد داخلی و خارجی

یکی از مهمترین راهبردهای ائتلاف «ضد معافیت» آن بود که یادگیری سیاستی را با بیان شواهد و آمار و اطلاعات مشخص از نتایج منفی سیاست «تثبیت معافیت» ترویج دهد. آنها با انتشار گزارش‌ها و ارائه سخنرانی در مجامع مختلف نشان دادند که سیاست معافیتی که به مدت ۴ دهه برقرار بوده است؛ پیامدهای منفی داشته و موجبات انتقال فناوری (آنچنان که ادعای ائتلاف رقیب است) نشده و زمینه تقویت سرمایه‌گذاری و صنعتی‌شدن کشور را فراهم نکرده است. حتی بخش‌های صنعتی دارای حداکثر معافیت و بیشترین واردات ماشین‌آلات، از بیشترین میزان وابستگی و تاب‌آوری کم رنج می‌برند چرا که هیچ انگیزه‌ای برای تقویت توان بخش

جدول ۳) باورهای سه‌گانه ائتلاف ضد معافیت براساس چارچوب ائتلاف مدافع

| سطح باور | محتوای باور | گزاره |
|-----------|---------------------------|--|
| باور عمیق | لزوم حمایت از تولید داخلی | دولت باید از تولید داخلی با ابزارهایی مثل تعرفه حمایت کند. |
| | | در گذشته، واردات به اسم تولید داخل، تولیدکننده داخلی را نابود کرد. |
| | | یک سازنده ماشین‌آلات معدنی به ما نامه داده که فلان دستگاه را ساختم و از صاحبان معادن و صنایع معدنی بزرگ دعوت کردم و حتی یکی از دستگاه‌ها را فروختم که در حال بهره برداری است اما همان شرکت‌هایی که |

| | | |
|--|--|-----------------------------|
| | <p>برای بازدید به کارخانه ما آمدند، رفتند و از یک شرکت ترکیه‌ای همین دستگاه را خریداری کردند. این شرکت ترکیه‌ای به لطف صنایع ما، آنقدر سود کرده که دو بار طرح توسعه‌ای کارخانه‌اش را اجرا کرده است</p> | |
| <p>عادلان بودن رقابت</p> | <p>ما اعتقادی به (اعطای) سوبسید و رانت (به صنعت ماشین‌سازی داخلی) نداریم و فقط خواهان رقابت عادلانه‌ایم. وقتی ما برای واردات قطعات و اجزا تعرفه ۲۵ درصدی و حتی بیشتر پرداخت می‌کنیم واردات ماشین‌آلات کامل با تعرفه صفر یعنی ناعادلانه بودن رقابت به نفع تولیدکننده خارجی.</p> | |
| <p>تحول صنایع داخلی</p> | <p>بعد از حذف کره‌ای‌ها از بازار، صنعت لوازم خانگی ایران متحول شد.</p> | |
| <p>ضرورت سیاست‌گذاری برای توسعه صنعتی</p> | <p>در کشور ما اگر از شرکت‌های داخلی با سیاست‌گذاری درست تعرفه‌ای حمایت شود... به سمت توسعه صنعتی پیش خواهیم رفت.</p> | <p>باور هسته سیاستی</p> |
| <p>شبه‌قاچاق بودن واردات معاف از تعرفه گمرکی</p> | <p>چطور ممکن است از قاچاق کالا ناراحت باشند اما از حذف معافیت ناراضی؟ مگر نه اینست که قاچاق همان واردات بدون پرداخت تعرفه (گمرکی) است!</p> | |
| <p>وجود رشته صنعتی مستقلی ماشین‌سازی</p> | <p>صنعت ماشین‌سازی بسیار متنوع است و حذف این معافیت‌ها به این بخش بسیار کمک می‌کند.</p> | |
| <p>توانایی بالفعل تجهیزات و ماشین‌آلات ایرانی</p> | <p>طی ۱۰ تا ۱۵ سال گذشته ماشین‌سازی در ایران بسیار پیشرفت کرده و حتی در مواردی صادرات انجام می‌شود.</p> | |
| <p>توانایی‌های بومی ساخت تجهیزات صنعتی</p> | <p>در حال حاضر توانایی ساخت حداقل ۶۰ درصد تجهیزات صنعتی که به کشور وارد می‌شود در داخل وجود دارد.</p> | |
| <p>رشد شرکت‌های خارجی در سایه بازار ایران</p> | <p>یک شرکت ترکیه‌ای به لطف بازار ایران دو بار توسعه داد، ولی شرکت ایرانی نادیده گرفته شد.</p> | |
| <p>فسادزا بودن معافیت تعرفه</p> | <p>این اختیار اعطای معافیت، تالی فاسد در سیستم ایجاد کرده بود. چرا که برای هر مورد اعطای یک امضای طلایی وجود دارد.</p> | |
| <p>عدم تأثیر تعرفه بر سرمایه‌گذاری</p> | <p>این مبلغ حقوق ورودی عددی نیست که مانع سرمایه‌گذاری باشد. اثر تورم سالانه بسیار بیشتر از آن است.</p> | |
| <p>حذف معافیت تأثیر اندکی در حد ۴ درصد در کل هزینه مخرج سرمایه‌گذاری خواهد داشت و به حدی نیست که بخواهد کل سرمایه‌گذاری را مختل کند.</p> | <p>حذف معافیت تأثیر اندکی در حد ۴ درصد در کل هزینه مخرج سرمایه‌گذاری خواهد داشت و به حدی نیست که بخواهد کل سرمایه‌گذاری را مختل کند.</p> | |
| <p>برآورد مالی حذف معافیت</p> | <p>بر اساس محاسبات ما اثر نهایی مالی این حذف معافیت بر سرمایه‌گذاری بسیار اندک است.</p> | |
| <p>این مصوبه تأثیری بسیار اندک و در حد کمتر از ۵ درصد از ارزش کل ماشین‌آلاتی می‌گذارد. چون تعرفه‌های اعمالی بسیار کم است. اما موجب شفافیت واردات می‌شود و برنامه‌ریزی برای توسعه صنعتی را امکان‌پذیر می‌کند.</p> | <p>این مصوبه تأثیری بسیار اندک و در حد کمتر از ۵ درصد از ارزش کل ماشین‌آلاتی می‌گذارد. چون تعرفه‌های اعمالی بسیار کم است. اما موجب شفافیت واردات می‌شود و برنامه‌ریزی برای توسعه صنعتی را امکان‌پذیر می‌کند.</p> | <p>باور ثانویه</p> |
| <p>عدم تأثیر تعرفه بر ارزش کل</p> | <p>حذف معافیت بند غ، سوبسیدی است که قبلاً به ماشین‌سازهای خارجی داده می‌شد و حالا لغو شده است. ماشین‌آلات و تجهیزات، کالاهایی هستند که قیمتشان را می‌توان از یک تا ۱۰ واحد تغییر داد. به این شکل برای کسانی که به دنبال خروج دلار و استفاده از مابه‌التفاوت ارز نیمایی و ارز آزاد و رفع تعهدات ارزی هستند، بهترین راه ممکن برای خروج قانونی ارز و سرمایه از کشور، واردات ماشین‌آلات صنعتی است. اینکه عده‌ای شایعه پراکنی می‌کنند که قیمت فلان محصول گران می‌شود، باید بگوییم این مصوبه تأثیری بسیار اندک و در حد کمتر از ۵ درصد از ارزش کل ماشین‌آلاتی می‌گذارد که به عنوان سرمایه ثابت ظرف مدت ۱۰ سال مستهلک می‌شود. در نهایت نیز این رقم به دلیل اینکه قیمت تمام شده کالا از فاکتورهای مختلفی از جمله سرمایه‌گذاری متاثر است تنها یک درصد بر قیمت تمام شده محصول تأثیر دارد نه ۵ درصد.</p> | |
| <p>سهام زیاد استفاده ماشین‌آلات وارداتی از معافیت</p> | <p>بر اساس آمار گمرک حدود ۸۰ درصد ماشین‌آلات وارداتی از معافیت حاصل از بند غ ماده ۱۱۹ استفاده کرده‌اند. این عدد در سال ۱۳۹۶، بالغ بر ۹۶ درصد بوده است. در حقیقت دولت بجای پرداخت یارانه به ساخت داخل، به واردات آن یارانه پرداخت می‌کند و به جای حمایت از تولید داخلی، از تولید کشورهای دیگر حمایت می‌کند.</p> | |
| <p>عدم وجود رویه مشخص در اختصاص معافیت‌ها</p> | <p>تخصیص معافیت‌ها در اجرای بند (غ) ماده ۱۱۹ قائل به فرد است و مشکلاتی را به همراه دارد. از طرفی فهرستی از اقلام دارای مشابه تولید داخل وجود نداشت که قابل استناد باشد.</p> | |

جدول ۴) باورهای سه‌گانه ائتلاف تثبیت معافیت بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع

| سطح باور | محتوای باور | گزاره |
|------------------|-------------------------------------|--|
| باور عمیق | اهمیت کاهش هزینه تولید | نباید با افزایش هزینه ورود ماشین‌آلات، تولیدکننده‌ها تحت فشار قرار گیرند. |
| | | باید در راستای حمایت از تولید، شرایط را برای واردات تجهیزات و ماشین‌آلاتی که در خط تولید استفاده می‌شود، تسهیل کرد. نیاز به ورود ماشین‌آلات معدنی بیش از هر حوزه‌ای احساس می‌شود، چراکه بخشی از تولید کشور را برعهده دارند. بنابراین ضروری است که معدن‌کاران از معافیت گمرکی برخوردار باشند. |
| | | ما در حال حاضر نیازمند حمایت از تولید هستیم اما حذف معافیت‌ها به تولید ضربه می‌زند. |
| باور هسته سیاستی | اهمیت رقابت‌پذیری در بازار جهانی | عدم حمایت از واردات ماشین‌آلات، کاهش مزیت رقابتی ما را در بازار جهانی در پی دارد. |
| | | حذف معافیت از جنبه روانی می‌تواند بر کاهش سرمایه‌گذاری اثرگذار باشد. |
| باور هسته سیاستی | تأثیر منفی تعرفه بر سرمایه‌گذاری | این تعرفه‌ها موجبات کاهش سرمایه‌گذاری در کشور را فراهم می‌کند. |
| | | ۴ درصد تعرفه در سهم ماشین‌سازی می‌تواند ضد انگیزه برای سرمایه‌گذاری باشد. |
| | | وزارت صمت این نگرانی را دارد که کشور (که) با بحران تشکیل سرمایه در چند دهه اخیر مواجه بوده است، حذف بندغ (بیشتر) به این موضوع دامن بزند. |
| | | در برخی صنایع مثل لوازم خانگی، افزایش هزینه واردات ماشین‌آلات سهم بیشتری در هزینه تمام‌شده دارد. |
| باور ثانویه | افزایش سهم هزینه‌های تمام‌شده تولید | حذف معافیت موجب افزایش هزینه تولید در داخل می‌شود. |
| | | واردات ماشین‌آلات جدید باعث به روز ماندن صنایع تولیدی کشور از طریق دستیابی به آخرین فناوری از کشورهای صاحب دانش می‌شود و حذف معافیت باعث اختلال در مسیر دستیابی کشور به فناوری‌های جدید تولید می‌شود |
| | | تأثیر منفی تعرفه بر نوسازی و بهره‌وری تولید |
| باور ثانویه | تداخل تعرفه با نظام مالیاتی | حذف معافیت باعث مشکلاتی در حوزه مالیات بر ارزش افزوده شده است. |
| | | لزوم تفکیک بخش‌های مختلف صنعت ماشین‌سازی برای اعمال تعرفه‌ها |
| | | برخی بخش‌ها در صنعت ماشین‌سازی را باید تفکیک کرد زیرا برخی بخش‌ها توانایی ساخت با توجه به میزان تولید ماشین‌آلات متفاوت است و اگر ما در بخش دیگری به توانمندی رسیدیم حتماً از آن بخش حمایت کنیم و مانع استفاده از معافیت‌ها شویم لذا باید تفکیک در استفاده از معافیت را مد نظر قرار بدیم |
| | | تشکیک در میزان اثرگذاری شرکت‌های دانش‌بنیان داخلی در صنعت ماشین‌سازی |
| باور ثانویه | تأثیرات منفی بر توان مصرف‌کننده | آیا کار کارشناسی در مورد اینکه توان ماشین‌سازی و شرکت‌های دانش‌بنیان در بخش تولید ماشین‌آلات به چه میزان است صورت پذیرفته است؟ |
| | | حذف معافیت در مغایرت با منافع مصرف‌کننده بوده و بازار داخل را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد به طوری که با گرانی کالاهای تولیدی، مصرف‌کننده داخلی نیز از تبعات افزایش هزینه‌ها دور نمانده و در نهایت منجر به متضرر شدن مردم و افزایش هزینه‌های زندگی آنها خواهد شد و به تورم نیز دامن می‌زند |

چسبندگی بسیار بالایی هستند، به علاوه هیچ تضمینی وجود ندارد که در صورت کاهش حقوق گمرکی، قیمت کالاهای مشمول کاهش تعرفه نیز کاهش یابد. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱). حضور فعال نمایندگان ائتلاف ضدمعافیت در مجامع تصمیم‌ساز که به بیان شواهد مختلف می‌پرداختند از اهمیت زیادی برخوردار بود. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۸ با حمایت معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، رویداد

این گزارش بیان می‌کند که با توجه به آن که مؤلفه‌هایی همچون نرخ سود بازرگانی و سایر عوارض دریافتی از کالاهای مشمول این قانون آثار تورمی خود را در سطح بازار برجای گذاشته، نمی‌توان انتظار داشت با کاهش تعرفه (از طریق استمرار معافیت تعرفه‌ای ماشین‌آلات)، کاهش خاصی در قیمت تمام‌شده تولید کالاها و به تبع آن قیمت مصرف‌کننده نهایی رخ دهد زیرا قیمت‌ها در اقتصاد کشور دارای

کشور که محصولات آن‌ها تقاضای بیشتری در بازارهای منطقه‌ای نیز دارد، در کشور قابل تولید هستند؛ اما به دلیل عدم تمایل تولیدکنندگان داخلی به خرید این ماشین‌آلات، بازاری نیز برای آن‌ها وجود ندارد. در حوزه پلیمر و پلاستیک، تراز تجاری منفی سالیانه ۱۰۰ تا ۲۰۰ میلیون دلاری (اختلاف صادرات و واردات ماشین‌آلات)، نشان‌دهنده وضعیت نامساعد آن است. این در حالی است که علی‌رغم وجود توان اولیه برای ساخت اغلب ماشین‌آلات این حوزه در کشور، تعرفه پایین منجر به واردات بی‌ضابطه ماشین‌آلات به کشور شده و با وجود اعلام حمایت وزارت صنعت از همکاری مشترک تولیدکنندگان داخلی با شرکت‌های بزرگ این حوزه در دنیا، هیچ برنامه مدونی برای این کار وجود نداشته است. در حوزه دارو، راندمان پایین و هزینه‌های تعمیرات و نگهداری بالای تجهیزات صنعت داروسازی کشور به علت فرسودگی این تجهیزات موجب افزایش هزینه تمام شده تولیدات دارویی کشور شده است. تمایل شرکت‌های داروسازی به تولید تحت لیسانس یا مشارکت با سرمایه‌گذاران خارجی موجب عدم استفاده از ماشین‌آلات تولید داخل شده است؛ زیرا شرکت‌های همکار خارجی تمایل به استفاده از ماشین‌آلات به روز و دارای استاندارد دنیا دارند. در حوزه صنایع غذایی نیز به علت وارداتی بودن ماشین‌آلات، زنجیره ارزش این صنعت در کشور کامل نیست و تراز تجاری ایران در کلیه ماشین‌آلات صنایع غذایی منفی است. با این حال بازار بزرگ این صنعت و وجود شرکت‌های کوچک با توان مالی کم باعث شده تا تولیدکنندگان داخلی هم سهمی از این بازار داشته باشند. در حوزه صنعت کفش مفتول، افزایش واردات این ماشین‌آلات باعث شده شرکت‌های داخلی در معرض ورشکستگی قرار بگیرند. در این شرایط ورود مداوم دستگاه‌های دست دوم اروپایی، بازار خرد و ارزان را نیز از شرکت‌های ماشین‌ساز داخلی گرفته است» [۲]. همچنین رسانه‌ها اطلاعاتی را مبنی بر اینکه «در دولت‌های نهم، دهم، یازدهم و دوازدهم مجموعاً ۷۲ میلیارد دلار ماشین‌آلات صنعتی وارد کشور شده که نقش مهمی در ایجاد بحران در کارخانجات داخلی همچون هپکو و

یک روزه‌ای با عنوان «ماشین‌سازی پیشران توسعه صنعتی» در صندوق نوآوری و شکوفایی برگزار شد که شش انجمن ماشین‌سازی به بیان مسائل و مشکلات خود پرداختند (انجمن مهندسی ساخت و تولید ایران، ۱۳۹۸). همچنین نمایندگان تولیدکنندگان ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی و صنعتی در جلسه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، وجود این معافیت را عامل برخی انحرافات و امضاهای طلائی توصیف و تأکید کردند (نشست کارگروه شورای گفتگو، ۱۴۰۱). انجمن صنفی کارفرمایی ماشین‌سازان و تولیدکنندگان تجهیزات پلیمری در نامه‌ای به رییس جمهور (۱۴۰۱) تأکید می‌کند: «در دهه هفتاد ۹۰٪ تولیدکنندگان از ماشین‌های پلیمری تولید داخلی استفاده می‌کردند، به عنوان مثال در دهه هفتاد سالیانه نیازمند حدود ۸۰۰ دستگاه تزریق پلاستیک بودیم که حدوداً ۷۰۰ دستگاه در ایران ساخته می‌شد، ولی متأسفانه امروزه صنعت ماشین‌سازی پلیمری با سابقه ۶۰ ساله در ایران روی به افول گذاشته و اکثر سازندگان به نام آن روز، تبدیل به واردکنندگان ماشین‌آلات چینی شده‌اند، به طوری که سهم سازندگان داخلی از بازار ایران از ۹۰ درصد به ۳۰ درصد کاهش یافته است. سهم واردات ایران در حوزه ماشین‌آلات صنعتی، سالی ۵ میلیارد دلار است و متقابلاً صادرات حداکثر ۱۰۰ میلیون دلار، یعنی کشور فقط برای واردات ماشین‌آلات صنعتی سالی ۵ میلیارد دلار ارز از دست می‌دهد، این صنعت در سنوات اخیر (تقریباً ۱۷ درصد) از کل واردات کشور را به خود اختصاص داده است. براساس آمار گمرک حدوداً ۸۰ درصد ماشین‌آلات وارداتی از معافیت حاصل از بند ۱۱۹ ماده استفاده کرده‌اند. در حقیقت دولت به جای پرداخت یارانه به ساخت داخل، به واردات آن یارانه پرداخت می‌کند و به جای حمایت از تولید داخلی، از تولید کشورهای دیگر حمایت می‌کند. تأثیر حذف معافیت ماده ۱۱۹ بسیار ناچیز و کمتر از ۱٪ در هزینه‌های تولید است و در قیمت تمام‌شده کالا و محصول نهایی در حد دهم درصد می‌باشد». گزارش‌های دیگر نیز بر این امر تأکید می‌کرد و مثلاً در گزارش دیگری آمده که «در حوزه ماشین‌آلات فرش‌بافی، ماشین‌آلات ساده‌تر و سازگارتر با سطح فناوری موجود در

ائتلاف بود نیز استفاده کردند. به عنوان مثال یکی از این گزارش‌ها بیان می‌دارد که «تجربه کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که این کشورها از صنعت محصولات نهایی مانند لوازم خانگی به سمت صنعت ماشین‌سازی مرتبط تغییر رویکرد داده‌اند. نمونه‌های این امر را در صنعت غذایی می‌توان دید». این ائتلاف درصدد بیان شواهدی بود که نشان دهد اگر ماشین‌سازی داخلی تقویت شود، صنعت نهایی نیز بالنده‌تر می‌شود. از نظر ائتلاف ضد معافیت، راه مهم ورود فناوری‌های جدید بومی به صنعت، تبدیل کردن آنها به ماشین‌آلات است. در واقع، دلیل اینکه صنعت کشور از فناوری‌های جدید توسعه داده شده در داخل نمی‌تواند استفاده کند این است که این فناوری‌ها غالباً به دلیل ضعف سیاست‌گذاری‌ها به ماشین‌آلات تولید تبدیل نمی‌شوند [۲۲]. به عنوان مثال گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با بررسی سیاست کشورهای منتخب (برزیل، هند، چین، آلمان و کره جنوبی) در توسعه صنعت ماشین‌سازی، هوشمندسازی تعرفه‌ها براساس نظام «تعرفه‌گذاری حمایتی مدت‌دار» را پیشنهاد می‌کند [۲۳]. در مقابل، اعضای ائتلاف تثبیت معافیت با ارجاع به تجربه همان کشورها استدلال می‌کردند که این کشورها پیش از اعمال حمایت‌های مدت‌دار، از سطح بالایی از توانمندی فناوریانه و زیرساخت تولید ماشین‌آلات برخوردار بوده‌اند و نمی‌توان این الگوها را بدون توجه به شرایط ساخت داخل در ایران تعمیم داد. یکی از نمایندگان این ائتلاف در جلسات کارشناسی تصریح کرد که «مشکل صنعت ایران کمبود ظرفیت ماشین‌سازی نیست، بلکه نبود صرفه مقیاس، ناپایداری سیاست‌ها و ضعف در زنجیره تأمین است؛ بنابراین بستن مسیر واردات به جای ارتقای فناوری داخلی، تنها موجب کند شدن نوسازی خطوط تولید خواهد شد.

ب) بهره‌گیری ائتلاف ضد معافیت از گفتمان عدالت

اجتماعی، استقلال‌طلبی و فسادستیزی

ائتلاف تثبیت بر اهمیت سرمایه‌گذاری صنعتی در افق‌های زمانی بلندمدت تأکید کرده و تغییر ناگهانی در نظام تعرفه‌ای را باعث اختلال در طرح‌های توسعه‌ای شرکت‌ها و افزایش نااطمینانی در برنامه‌ریزی مالی می‌دانست. از نظر آنها

ماشین‌سازی تبریز داشته است» منتشر کردند [۲۰]. در مقابل، ائتلاف تثبیت معافیت با استناد به تجارب عینی صنایع مختلف، بر این نکته تأکید می‌کرد که ظرفیت تولید داخلی ماشین‌آلات هنوز در بسیاری از حوزه‌ها پاسخگوی نیازهای فناوریانه صنایع نیست. به گفته اعضای این ائتلاف، حتی در مواردی که تولیدکنندگان داخلی فعال هستند، کیفیت و کارایی تجهیزات داخلی قادر نیست استانداردهای مورد نیاز خطوط تولید صادرات‌محور را تأمین کند و صنایع چاره‌ای جز واردات تجهیزات تکمیلی ندارند. از نگاه این ائتلاف، محدود کردن واردات از طریق حذف معافیت‌ها نه تنها امکان انتقال فناوری را کاهش می‌دهد، بلکه موجب فرسودگی سریع‌تر خطوط تولید و افزایش هزینه تمام‌شده کالا خواهد شد. آنان معتقدند که بدون ارتقای ظرفیت ساخت داخل، فشار تعرفه‌ای بر واردات ماشین‌آلات نتیجه‌ای جز کاهش بهره‌وری نخواهد داشت. از سوی دیگر، یکی دیگر از شواهد داخلی مورد تأکید ائتلاف ضد معافیت، تجربه اجرای ضعیف دو قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» و «معافیت‌های موضوع بند ۱۱۹ قانون امور گمرکی» است. این در حالی بود که تعدادی از نمایندگان مطرح مجلس مخالف حذف معافیت‌ها بودند اما تجربه ضعیف وزارت صمت در اجرای این دو قانون، موضع آنها را در مجلس تضعیف می‌کرد. سخنگوی کمیسیون جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، اجرای تنها ۱۵ درصد از قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور را مورد تأکید قرار می‌دهد [۲۱]. برخی از پژوهش‌ها نیز با بیان اینکه «در دو نوبت اصلاح قانون، توجه به ارتقای توانمندی فناوریانه و تحریک تقاضای خصوصی تقویت شده، اما ضمانت اجرایی قانون بهبود نیافته است. به علاوه، اجرای دقیق قانون جز در دوره کوتاهی در اوایل دهه ۱۳۸۰ شمسی، به صورت جدی در شورای اقتصاد دنبال نشده است» [۲۱] این موضوع را مورد تأکید قرار داده‌اند.

- تمرکز بر شواهد بیرونی

در کنار بیان شواهد داخلی، اعضای ائتلاف ضد معافیت از داده‌ها و تجربیات کشورهای دیگر که تأیید کننده باورهای

آن کمک کرده است. مسئله فساد و انواع آن در ایران طی چند دهه اخیر به ویژه پس از پیروزی انقلاب، یکی از دغدغه‌ها و محورهای تصمیم‌سازی و سیاستگذاری حاکمیت و دولت در زیرمجموعه‌های اداری و سازمانی خود بوده و دولت تلاش خود را معطوف به این کرده است تا سطح فساد به ویژه در نوع اداری آن را کاهش دهد [۲۷]. اعضای ائتلاف ضدمعافیت بر «رویه‌مند نبودن تخصیص معافیت‌ها» و «فسادآور بودن آنها» تأکید کرده‌اند. به نظر می‌رسد تکیه بر کلید واژه «فساد و رانت» در فضای سیاسی ایران انتخابی هوشمندانه از سوی ائتلاف ضدمعافیت بوده است. نماینده پژوهشگرده مطالعات فناوری معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری بیان می‌دارد که «در دهه ۱۳۵۰ به مواد اولیه و قطعات معافیت می‌دادند که منطقی و درست هم بود. اما به یک باره مصوبه‌ای آمد و واردات ماشین کامل و نهایی از معافیت برخوردار شد. تخصیص معافیت‌ها در اجرای بند (غ) ماده ۱۱۹ قائل به فرد بود و مشکلاتی را به همراه داشت. یعنی برای هر مورد معافیت از میان هزاران درخواست در طول سال، باید یک کارشناس وزارت صمت که لزوماً دانش کافی در آن حوزه را نداشت باید نظر داده و تایید و یا رد می‌کرد و این به معنی شکل‌گیری صدها امضای طلایی در سراسر کشور بود. از طرفی فهرست به‌روزی از اقلام دارای مشابه تولید داخل وجود نداشت که قابل استناد باشد. روند غیرمتمرکز بررسی ساخت داخل از طریق ادارات کل استانی که از سال ۱۳۹۸ پیاده شد، زمینه فساد را بیشتر می‌کرد» [۲۸]. یک نماینده نیز می‌گوید: «برای برخی از موضوعات که با سبد مصرفی خانوار، دارو و... در ارتباط هستند، وجود چنین معافیت‌هایی مناسب است اما در برخی از موضوعات وجود تعرفه سبب شکل‌گیری رانت برای افراد واردکننده می‌شود، همانطور که در برخی از پرونده‌های کلان اقتصادی مشاهده کردیم که برخی از افراد به اسم تولید از ارز دولتی استفاده کرده ولی در نهایت زیان آن به مردم رسید» [۲۹].

ج) پیوند ائتلاف ضدمعافیت با گفتمان جاری و مسلط توسعه دانش‌بنیان

اهمیت اقتصاد دانش‌بنیان در سال‌های اخیر مورد تأکید رهبر

سیاست‌های صنعتی باید ثبات نسبی داشته باشد تا کنشگران خصوصی قادر باشند مسیر نوسازی، تولید و صادرات را بدون ریسک‌های غیرمنتظره دنبال کنند. در دیدگاه این ائتلاف، هرگونه تغییر در معافیت‌ها زمانی قابل پذیرش است که تعهدات جبرانی روشنی برای بنگاه‌ها طراحی شده باشد [۸-۱۳-۱۶]. اما در مقابل ائتلاف ضدمعافیت از دال‌های اساسی گفتمانی نظام جمهوری اسلامی که در سخنان مقامات عالی و اسناد ملی نمود یافته، استفاده کرد و پیشبرد سیاست خود را با پیوند زدن به آنها تقویت کرد. «عدالت اجتماعی»، «استقلال‌طلبی» و «فسادستیزی» سه ستون اصلی این گفتمان بودند. موضوع عدالت اجتماعی در اندیشه اسلامی یکی از مهم‌ترین اهداف و غایات انسانی شمرده شده است. در جمهوری اسلامی نیز گفتمان اساسی در قیاس بین توسعه و عدالت که هدف عالی نظام را تبیین می‌کند عدالت است و بدون آن، جمهوری اسلامی تمایز چندانی با سایر رژیم‌های سیاسی نخواهد داشت [۲۴]. از طرف دیگر، با تشدید تحریم‌های ایالات متحده و آشکار شدن برخی از مشکلات اقتصادی کشور، شاهد پررنگ شدن استقلال‌گرایی در ادبیات رهبران جمهوری اسلامی در قالب سیاست اقتصاد مقاومتی از اواخر سال‌های دهه هشتاد به این سو بودیم. استقلال‌گرایی نقش مهمی بر خرده گفتمان اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های آن از جمله «حمایت از تولید ملی و مصرف کالای داخلی»، «مدیریت مصرف و اصلاح الگوی آن»، «مردمی کردن اقتصاد»، «کاهش وابستگی به نفت» و «اقتصاد دانش بنیان» دارد. به عبارت دیگر، استقلال‌گرایی به عنوان دال مرکزی خرده گفتمان اقتصادی مقاومتی به مفصل‌بندی و معنابخشی به این مفاهیم دست می‌زند [۲۵]. در این راستا و با بهره‌گیری از دو دال گفتمانی «عدالت» و «استقلال»، یکی از قدرتمندترین اعضای ائتلاف که مجموعه‌ای از شرکت‌های دانش بنیان را شامل می‌شود در نامه‌ای به رئیس جمهور وقت یادآور شد: «جناب آقای رئیس جمهور؛ ما کاملاً یقین داریم شخص شما با روحیه و سابقه عدالت محوری که دارید، تلاش خواهید کرد تا کشور در تمام شئون مستقل و قدرتمند باشد» [۲۶]. بهره‌گیری اعضای این ائتلاف از گفتمان ضد فساد نیز به تفوق

جمله سیاست‌های وزارت صمت، تخصیص ارز ترجیحی در طول زمان بوده که به ماشین‌آلات وارداتی به سهولت داده شده است. سیاست‌های صندوق توسعه ملی نیز حمایت دلاری از طرح‌های واردات ماشین‌آلات داشته است. از طرفی وزارت صمت در حوزه تعرفه ماشین‌آلات، نرخ تعرفه‌های پایینی اعمال کرده است. در واقع می‌توان گفت ۷۵ درصد ردیف‌های تعرفه ماشین‌آلات، زیر ده درصد بوده است؛ این درحالی است که به همین درصد کم هم رجوع نمی‌شده است. دلیل این امر، وجود «بند غ ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی» بوده است که از جدول تعرفه معافیت برخوردار بوده است. اما در چارچوب ساباتیه از دو مفهوم «التهابات داخلی» و «شوک‌های بیرونی» به عنوان عوامل تضعیف‌کننده ائتلاف‌ها یاد شده است. به عنوان مثال در سوئد، وقوع دو شوک بیرونی شامل حادثه نیروگاه هسته‌ای «تری مایل آیلند» در سال ۱۹۷۹ و «فاجعه چرنوبیل» در سال ۱۹۸۶ موجب تقویت ائتلاف‌های مخالف انرژی هسته‌ای شد و نهایتاً منجر به تغییر در سیاست‌های انرژی این کشور گردید [۳۲]. مثال دیگر از تأثیر عامل التهاب درونی بر ائتلاف؛ بحران مواد افیونی در کانادا است که افزایش چشمگیر مرگ‌ومیر ناشی از سوء مصرف داروهای افیونی، ائتلاف‌های سلامت‌محور را تقویت کرد، زیرا این ائتلاف‌ها با تکیه بر داده‌های سلامت عمومی توانستند حمایت افکار عمومی را جلب کرده و رویکردهای مجازات‌محور را به چالش بکشند [۳۳]. در حوزه مورد بحث نیز به مرور زمان عواملی مانند «تحریم» و یا «گران‌بودن ماشین‌آلات خارجی» باعث شده که رویکرد ائتلاف تثبیت تضعیف شده و تقویت صنعت ماشین‌آلات داخلی در سیاست‌ها پدیدار شود. در واقع تحریم‌های بین‌المللی به‌عنوان یک شوک بیرونی، با محدود کردن منابع ارزی و تقویت رویکرد صرفه‌جویی ارزی این امر را تحقق بخشید.

۶- نتیجه‌گیری

یافته‌های این پژوهش نشان داد که تغییر سیاست معافیت گمرکی واردات ماشین‌آلات صنعتی در ایران نه صرفاً ناشی از الزامات فنی یا اقتصادی، بلکه محصول تقابل دو ائتلاف رقیب

انقلاب قرار گرفته و در اسناد کلان ملی برجسته‌سازی شده است. از نظر ایشان «شرکت‌های دانش‌بنیان می‌توانند با تکیه بر نوآوری و خلاقیت، وابستگی کشور به واردات فناوری را کاهش دهند و به توسعه صنایع داخلی کمک کنند [۳۰]. ائتلاف ضدمعافیت توانست با روایت‌سازی و هم‌راستاسازی پیامدهای مثبت ایده «اعمال تعرفه» و مضرات ایده رقیب یعنی «معافیت» با گفتمان اقتصاد دانش‌بنیان، آن را سیاستی در راستای توسعه صنایع دانش‌بنیان جلوه دهد که می‌تواند موجبات تقویت این بخش همواره مورد تأکید را فراهم کند. یکی از باورهای ائتلاف ضدمعافیت این بود که با توجه به اینکه بخش مهمی از شرکت‌های دانش‌بنیان (حداقل ۲۰ درصد)، سازنده تجهیزات صنعتی و ماشین‌آلات تولیدی هستند، اگر معافیت تعرفه ماشین‌آلات حذف نشود، این شرکت‌ها امکان تجاری‌سازی و ورود به بازار را پیدا نخواهند کرد؛ زیرا همیشه واردات ماشین‌آلات مزیت داشته و حتی مونتاژ ماشین‌آلات در داخل هم به صرفه نخواهد چرا که از اجزا و قطعات وارداتی توسط سازندگان ماشین‌آلات تعرفه اخذ می‌شد ولی واردات ماشین‌آلات کامل به مدت چهار دهه مشمول معافیت تعرفه‌ای بوده است. این ائتلاف بر توانایی بالفعل شرکت‌های دانش‌بنیان تجهیزات‌ساز تأکید دارد. به گفته یکی از اعضای این ائتلاف، «در حال حاضر توانایی ساخت حداقل ۶۰ درصد تجهیزات صنعتی که به کشور وارد می‌شود در داخل وجود دارد. طی ۱۰ تا ۱۵ سال گذشته ماشین‌سازی در ایران بسیار پیشرفت کرده و حتی در مواردی صادرات انجام می‌شود [۳۱].»

د) نقش رویدادهای بیرونی: «تحریم» و «روند افزایشی قیمت ماشین‌آلات خارجی» به عنوان عوامل تضعیف‌کننده ائتلاف تثبیت

ائتلاف ضدمعافیت معتقد بود که سیاست‌های وزارت صمت در طول زمان، رقابت را به نفع ماشین‌آلات خارجی و به ضرر ماشین‌آلات داخلی دستکاری کرده و به‌شدت باعث تضعیف صنعت ماشین‌سازی داخلی شده است. یکی از اعضای ائتلاف ضدمعافیت در این زمینه می‌گوید: «پیش‌فرض وزارت صمت و اتاق بازرگانی این بوده که ماشین‌آلات باید وارد شوند. از

سیاست‌گذاری تثبیت کند؛ امری که با پیش‌بینی‌های نظری چارچوب ائتلاف مدافع درباره منازعات پایدار سیاستی همخوانی دارد. بررسی یافته‌ها نشان می‌دهد که یادگیری بین‌ائتلافی به معنای تغییر در باورهای هسته‌سیاستی رخ نداده است. هر یک از ائتلاف‌ها شواهد ارائه‌شده را عمدتاً در چارچوب نظام باورهای پیشین خود تفسیر کرده و از آن برای تقویت مواضع موجود بهره گرفته‌اند. این الگو با پیش‌فرض‌های چارچوب ائتلاف مدافع همخوان است که در شرایط منازعه شدید، یادگیری سیاستی عمدتاً درون‌ائتلافی بوده و تغییر باورهای هسته‌ای به‌ندرت رخ می‌دهد. اگرچه در نهایت ائتلاف ضد‌معافیت موفق به تغییر سیاست شد، اما یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ائتلاف تثبیت معافیت نیز از منطق سیاستی منسجم و قابل دفاعی برخوردار بود. باور هسته‌ای این ائتلاف بر ضرورت حفظ رقابت‌پذیری صنایع داخلی، جلوگیری از افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری و تسهیل دسترسی به فناوری‌های روز استوار بود. از منظر این ائتلاف، معافیت تعرفه‌ای نه یک رانت، بلکه ابزاری برای جبران ضعف‌های ساختاری صنعت ماشین‌سازی داخلی و حمایت غیرمستقیم از صنایع بهره‌بردار تلقی می‌شد. این ائتلاف با استناد به تجربه‌های تاریخی، شرایط تورمی اقتصاد ایران و محدودیت‌های فناوری داخلی، استدلال می‌کرد که حذف ناگهانی معافیت می‌تواند به کاهش نوسازی صنعتی، افت سرمایه‌گذاری و تضعیف مزیت رقابتی صنایع صادرات‌محور منجر شود. از منظر چارچوب ائتلاف مدافع، شکست این ائتلاف لزوماً به معنای ضعف استدلالی آن نیست، بلکه بیش از هر چیز ناشی از تغییر موازنه منابع قدرت، شوک‌های بیرونی و چرخش گفتمان مسلط سیاستی به نفع اقتصاد دانش‌بنیان بوده است.

با وجود پیروزی ائتلاف ضد معافیت، این تحول به معنای حذف کامل ائتلاف مدافع وضع موجود نیست. در چارچوب ائتلاف مدافع، ائتلاف‌های شکست‌خورده صرفاً از زیرسیستم خارج نمی‌شوند، بلکه به بقا ادامه داده و منابع و شبکه‌های خود را حفظ می‌کنند تا در انتظار تغییرات بعدی باشند. بنابراین، در صورت ظهور یک «رویداد بیرونی جدید» (مانند

در زیرنظام سیاست‌گذاری ماشین‌آلات صنعتی بوده است. ائتلاف ضد‌معافیت با اتکاء به گفتمان حمایت از تولید داخلی، استقلال صنعتی، مبارزه با رانت و فساد و تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان، توانست تغییر سیاست معافیت را موجب شود. از سوی دیگر، ائتلاف تثبیت معافیت که بر لزوم کاهش هزینه‌های تولید، انتقال فناوری‌های روز و تسهیل نوسازی صنعتی تأکید داشت، در مواجهه با محدودیت منابع ارزی، افزایش قیمت ماشین‌آلات وارداتی، فشار تحریم‌ها و چرخش گفتمانی حاکم، دچار تضعیف شد. تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان یک شوک بیرونی، نقش کلیدی در بازتعریف اولویت‌های سیاست‌گذارانه ایفا کردند و به بازیگران ائتلاف ضد معافیت این امکان را دادند تا با استناد به ضرورت صرفه‌جویی ارزی، سیاست کلان حمایت از تولید داخلی (ماشین‌سازی داخلی) و لزوم برقراری عدالت رقابتی، روایت جدیدی در عرصه سیاست‌گذاری ارائه دهند. همچنین بهره‌گیری هوشمندانه از شواهد مختلف، گزارش‌های رسمی و تجربه کشورهای دیگر، قدرت چانه‌زنی این ائتلاف را افزایش داد. به عنوان جمع‌بندی باید گفت در زیرنظام سیاست‌گذاری تعرفه ماشین‌آلات صنعتی در ایران، منازعه میان دو ائتلاف «ضد معافیت» و «تثبیت معافیت» در سطوح سه‌گانه باورها شکل گرفت. باورهای ائتلاف ضد‌معافیت، حمایت از تولید داخلی را مستلزم «برقراری عدالت رقابتی» و حذف امتیازهای ترجیحی برای ماشین‌آلات وارداتی می‌دانست و معافیت تعرفه‌ای را نوعی یارانه پنهان به تولیدکنندگان خارجی تلقی می‌کرد. در مقابل، ائتلاف تثبیت معافیت، «کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری»، «تسهیل نوسازی خطوط تولید» و «حفظ رقابت‌پذیری صنایع بهره‌بردار» را دنبال می‌کرد. این اختلاف تفسیری نشان می‌دهد که تعارض میان دو ائتلاف، نه اختلافی فنی یا مقطعی، بلکه تعارضی پایدار در سطح هسته‌سیاستی بوده است. بر همین اساس، رقابت ائتلاف‌ها عمدتاً از طریق بسیج منابع گفتمانی، بهره‌گیری از شواهد کارشناسی و تأثیرگذاری بر روایت مسلط سیاستی پیش رفت. هر ائتلاف تلاش کرد روایت خود از «حمایت از تولید» را به‌عنوان تفسیر مشروع و غالب در زیرنظام

سازوکار ارزیابی پسینی^۱ برای سیاست‌های بلندمدت و انتشار نتایج آن، می‌تواند مقاومت در برابر تغییر را کاهش دهد. به منظور کاهش شکاف باورها، برگزاری نشست‌های گفتگوی برون‌گروهی میان نمایندگان دو ائتلاف، با تمرکز بر باورهای عمیق می‌تواند زمینه را برای سازش بر سر باورهای سیاستی فراهم آورد. در نهایت، با توجه به اثرات گذار ناگهانی سیاست، اتخاذ سیاست‌های جبرانی هدفمند (مانند اعطای تسهیلات یا یارانه‌های مالیاتی) به شرکت‌هایی که در دوره گذار نیازمند واردات ماشین‌آلات بودند، برای حفظ ثبات تولید و کاهش پیامدهای منفی کوتاه‌مدت این تغییرات ناگهانی، ضروری است.

تعارض منافع

نویسندگان تعهد می‌کنند که هیچ تعارض منافی در این مقاله وجود نداشته و از هوش مصنوعی نیز استفاده نشده است.

References

- [1] Asgari, M., Houshmand, S., & Rahnemoun, T. (2021). **Factors affecting the production of machinery and equipment industries.** *Industrial Economics Research*, 5(15). {in Persian} [20.1001.1.24767077.1400.5.15.6.9](https://doi.org/10.1001.1.24767077.1400.5.15.6.9)
- [2] Asadifard, R. (2019). **An analysis of the industrial machinery manufacturing sector in selected industrial fields in Iran.** *Technology Studies Research Institute*. {in Persian}
- [3] Momeni, F., & Nematollahi, S. (2023). **The political economy of industrial policy in Iran.** *Humanities Development Biannual*, 4(7). {in Persian} [10.22047/hsd.2023.182088](https://doi.org/10.22047/hsd.2023.182088)
- [4] Mahmoudi, S. J., Azkia, M., & Mousani, M. (2020). **A sociological study of the economic consequences of import tariff policies and their relationship with economic development in Iran.** *Islamic Banking and Economics Quarterly*, 32. {in Persian} <http://mieaoi.ir/article-1-979-en.html>
- [5] Nafziger, E. W. (2016). **Economic Development (Vol. 2).** Translated by G. & A. Azad Armaki. Tehran: Ney Publication. (in Persian)
- [6] Hosseini, M. A., & Parmeh, Z. (2009). **Tariff and non-tariff barriers to Iranian saffron exports.** *Commercial Studies*, 35. {in Persian} [20.1001.1.17350794.1388.13.51.3.9](https://doi.org/10.1001.1.17350794.1388.13.51.3.9)
- [7] Sabatier, P.A. 1998. **The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe.** *Journal of European public policy* 5(1) 98-

بحران‌های اقتصادی عمیق، یا ظهور شواهد جدید مبنی بر شکست سیاست فعلی) این ائتلاف می‌تواند با بازسازی استدلال‌های خود، مجدداً به مرکز توجه بازگردد و برای بازگرداندن سیاست‌های حمایتی (مانند معافیت‌های هدفمند) تلاش کند. به طوری براساس جز (۲) بند (د) ماده (۸) قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، این ائتلاف توانست جای پای جدید را در قوانین بالادستی کشور ایجاد کند که براساس آن «واردات ماشین آلات با فناوری روز دنیا جهت جایگزینی با ماشین‌آلات فرسوده مشروط به عدم ساخت داخل یا کمبود ظرفیت‌های تولید داخل پس از تأیید شورای راهبری فناوری‌های دانش‌بنیان موضوع قانون جهش تولید دانش‌بنیان مجاز است. همچنین واحدهای دارای جواز نوسازی و بازسازی از معافیت حقوق گمرکی بابت واردات ماشین آلات مذکور معادل ارزش حامل‌های انرژی صرفه‌جویی شده توسط این واحد‌ها برخوردار هستند».

باید اشاره کرد که همانطور که نظریه‌های سیاست عمومی بر اهمیت فرایند اجرای سیاست تأکید دارند، بازیگرانی که نتوانسته‌اند بر تدوین سیاست اثرگذار باشند، در مرحله اجرا ورود پیدا کرده و به نقش‌آفرینی در جهت اهداف خود می‌پردازند. به نظر می‌رسد در حوزه مورد بررسی، سیاست ضد‌معافیت در اجرا به دلیل موانعی که از سوی ائتلاف تثبیت ایجاد می‌شد به اندازه کافی تحقق پیدا نکرد. واقع‌شدن دبیرخانه اجرایی معافیت‌های بند غ ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی و همچنین حداکثر استفاده از توان داخل در وزارت صمت، از مهمترین عوامل بازدارنده بوده است. گزارش‌های نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس مهر تأییدی بر عدم اجرای قانون حداکثر استفاده از توان داخل و انحراف ۹۰ درصدی اقدامات اجرایی از اهداف قانون است. این امر می‌تواند موضوع پژوهش‌های آتی سایر محققان قرار گیرد.

برای تقویت مبنای تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد، ضروری است که نهادهای پژوهشی بی‌طرف برای تولید شواهد فنی و اقتصادی مورد توافق ائتلاف‌های متخاصم تقویت شوند تا از سوگیری داده‌ها جلوگیری شود. همچنین، نهادینه‌سازی

¹ Ex-post Evaluation

domestic factories to close? {in Persian}

<https://www.mashreghnews.ir/news/1129558/>

[21] Alizadeh, P., Safdari Ranjbar, M., & Fartash, K. (2021). **An Investigation into the Maximum Utilization of National Production and Service Capacity Act.** *Science and Technology Policy*, 14(1), 55–70. {in Persian}

[20.1001.1.20080840.1400.14.1.4.1](https://doi.org/10.1001.1.20080840.1400.14.1.4.1)

[22] Institute for Trade Studies and Research. (2018). **Review of the country's tariff policies.** *Supporting Report No. 01 of the "Iran Trade Policy Document" project.* {in Persian}

[23] Mirjalili, F., Asadifard, R., Kafaee, A., & Shojaei, S. (2024). **An analysis of the governance system of the machinery industry in selected countries (Lessons for Iran).** *Parliament Research Center.* {in Persian}

[24] Yaseri, A. (2019). **Soft power and the capacity for justice promotion and anti-corruption in the Second Step of the Islamic Revolution statement.** *First National Conference on the Soft Power of the Islamic Revolution: Four Decades of Resistance and Cultural Requirements of the Second Step.* {in Persian}

[25] **the sub-discourse of "resistance economy".** *Cultural Discourse of the Islamic Revolution Research Biannual*, 1(1). {in Persian}

[26] Anjomanmashinsazanpma. (2022). Letter to the President.

[27] Doroudian, M., Khalaj Masoumi, A., & Kheiri, E. (2023). **The Islamic Republic of Iran's strategies for transparency and combating corruption: A sociological approach.** *Political Sociology of the Islamic Revolution Quarterly*, 4(4), 16. {in Persian}

[28] Otaghiranonline. (2021). **Dialogue Council Working Group Meeting.** {in Persian} <https://otaghiranonline.ir/news/43920/>

[29] Bornanews. (2021). **Customs exemption for industrial machinery is a must.** {in Persian} <https://borna.news/fa/news/1378971>

[30] Tadayon. Mehdi. (2024). **Knowledge-based companies in the thoughts of the Revolutionary Leader** {in Persian}

<https://gaame2.ir/article/1358/details>

[31] Isna. (2020). **Customs exemption for machinery has become a problem for manufacturers** {in Persian} <https://www.isna.ir/news/99090503585>

[32] Nohrstedt, Daniel. (2005). **External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy.** *Journal of European Public Policy*. Vol.12, No.6

[10.1080/13501760500270729](https://doi.org/10.1080/13501760500270729)

[33] Klein, Eisenkraft, Grundy, Q, Hawkins, B., & Schwartz, R. (2025). **Framing coalitions and the Canadian overdose crisis: The case of opioid marketing.** *Social Science & Medicine*, 381, 118247

[10.1016/j.socscimed.2025.118247](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2025.118247)

130.

<https://doi.org/10.1080/13501768880000051>

[8] Weible, C.M. and Jenkins-Smith, H.C. 2016. **The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues.** *Contemporary Approaches to Public Policy.* Springer. pp. 15-34.

[9] Gronow A, Ylä-Anttila T, Satoh K, Weible CM (2022) **Of devils, angels and brokers: how social network positions affect misperceptions of political influence.** *J Eur Public Policy* 12:1-24

[10.1080/13501763.2022.2046137](https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2046137)

[10] Gabehart, K.M., Weible, C.M. (2023). **Advocacy Coalition Framework.** In: van Gerven, M., Rothmayr Allison, C., Schubert, K. (eds) *Encyclopedia of Public Policy.* Springer, Cham.

[11] Schattschneider, E. E. (1960). **The semisovereign people: A realists view of democracy in America.** *Holt, Rinehart and Winston*

[12] Lemke, N., Trein, P. & Varone, F. (2023). **Agenda-setting in nascent policy subsystems: issue and instrument priorities across venues.** *Policy Sci.* 56, 633–655

[10.1007/s11077-023-09514-5](https://doi.org/10.1007/s11077-023-09514-5)

[13] Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). **Policy change and learning: An advocacy coalition approach.** *Westview Press.*

[14] Weible CM, Ingold K (2018). **Why advocacy coalitions matters and practical insights about them.** *Policy Polit* 46:325–343

[0.1332/030557318X15230061739399](https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399)

[15] Gabehart, K.M., Nam, A. & Weible, C.M. (2022). **Lessons from the Advocacy Coalition Framework for climate change policy and politics.** *Clim Action* 1, 13

[10.1007/s44168-022-00014-5](https://doi.org/10.1007/s44168-022-00014-5)

[16] Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Henry, Adam Douglas, deLeon, Peter. (2011). **A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue.** *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3

[10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x](https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x)

[17] Creswell, J. W. (2007). **Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches (nd ed.).** *Thousand Oaks*

[18] UNIDO. (2011). **Mapping Global Value Chains: Intermediate Goods Trade and Structural Change in the World Economy.** *UNIDO*

[19] Hamidzadeh, Mohammad Reza, Abdi, Mohammad Amin, Golzar Rezvani, Manizheh Gharache. (2021). **Relationship between communication channels and bank customer loyalty (Bank Mellat case study).** *Journal of Management and Accounting Research* . 3-1 {in Persian}

[20] Mashreghnews. (2020). **How did \$72 billion worth of industrial machinery imports force**