

دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه‌های چهارم تا ششم

محمدحسن غلامی**

فریبرز ارغوانی پیرسلامی*

چکیده

دیپلماسی اقتصادی به اقدامات رسمی دیپلماتیک اطلاق می‌شود که تأییدکننده منافع اقتصادی کشور در سطح بین‌المللی باشند؛ تأکید این اقدامات بر افزایش صادرات، جذب سرمایه خارجی و شرکت در سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی است و پیوندی میان قدرت و رفاه ایجاد می‌کنند. کنشگران دولتی و غیردولتی گوناگونی در این حوزه به فعالیت می‌پردازند که قوانین مختلف حیطة عمل آنان را مشخص می‌کنند. برنامه‌های توسعه از مهم‌ترین این قوانین هستند؛ پرسش محوری این مقاله آن است که قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه از چه نقاط ضعفی در حوزه دیپلماسی اقتصادی رنج می‌برند؟ در پاسخ به این سؤال، این فرضیه به سنجش گذاشته می‌شود که مهم‌ترین آسیب‌های ساختاری این برنامه‌ها در ارتباط با دیپلماسی اقتصادی، فقدان تعاریف عملیاتی و دقیق، عدم تعیین وظایفی برای نهادهای اصلی کنشگر در دیپلماسی اقتصادی مانند وزارت امور خارجه، عدم تأکید روشن بر سیاست تنش‌زدایی و تعامل با اقتصاد جهانی و نهادینه‌سازی استلزامات این مسئله و ایجاد نکردن مجموعه‌ای از ترتیبات به‌هم‌پیوسته برای دیپلماسی اقتصادی، دیپلماسی بازرگانی و دیپلماسی شرکتی هستند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که جذب سرمایه خارجی در ایران موانع گوناگونی مانند فقدان هماهنگی نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی دارد و عدم طرح ضمانت‌اجراه‌های کافی و مناسب در متن قوانین توسعه ایرادی عام و مشکل‌ساز بوده است. این پژوهش به روش توصیفی-تبیینی انجام شده است و داده‌های مورد

farghavani@shirazu.ac.ir

* استادیار روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز (نویسنده مسئول)

Gholamimohammad921@yahoo.com

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه شیراز

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۴/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۲/۲۳

نیاز در آن به شیوه کتابخانه‌ای و اینترنتی جمع‌آوری شده‌اند. بررسی چرایی قرارگیری دیپلماسی اقتصادی در برنامه‌های توسعه و ارائه راهکارهایی جهت بهبود عملکردها در این مورد، دیگر اهداف این پژوهش هستند.

واژه‌های کلیدی: برنامه چهارم توسعه، برنامه پنجم توسعه، برنامه ششم توسعه، جمهوری اسلامی ایران، دیپلماسی اقتصادی.

مقدمه

تحولات بین‌المللی پس از خاتمه جنگ سرد باعث شده است که مقامات و تصمیم‌سازان عرصه سیاست خارجی خود را در فضایی متلاطم و پیچیده ببینند. این تحولات پرشتاب و جهان‌شمول که عموماً در چارچوب فرایند جهانی‌شدن و فضای جریان‌های مترتب بر آن شناخته می‌شوند موجب ناکارآمدی دیپلماسی سنتی در پیشبرد اهداف و تأمین منافع ملی کشورها شده‌اند. در چنین فضایی، دیپلماسی اقتصادی به عنوان ابزار نوین سیاست خارجی و بخشی از دیپلماسی سیال به عنوان مکمل دیپلماسی سنتی مطرح می‌شود (موسوی شفاپی، ۱۳۸۶: ۳۹). برخلاف دوران جنگ سرد که در آن دیپلماسی سیاسی در اولویت نخست بود، امروزه دیپلماسی اقتصادی از برجستگی و اهمیت خاصی برخوردار شده است (فرجی‌راد، ۱۳۸۳: ۲۸). اساساً مفهوم دیپلماسی اقتصادی در دوران پس از جنگ سرد و گسترش فرایند جهانی‌شدن مطرح شده است. از مفهوم دیپلماسی اقتصادی تا کنون تعاریف گوناگونی ارائه شده است. بر اساس برخی از این تعاریف، دیپلماسی اقتصادی یعنی هدایت روابط اقتصادی خارجی؛ اعم از تصمیم‌گیری‌ها در داخل و مذاکرات در عرصه خارجی و تأثیرات متقابل آن‌ها. برخی نیز آن را فن ارتباط سیاست خارجی و اقتصاد داخلی دانسته‌اند؛ (Saner & Yiu, 2003: 12; Hocking, 2010: 5-8 & Lee) در واقع، از این دیدگاه، دیپلماسی اقتصادی یعنی به خدمت گرفتن سیاست خارجی در نیل به اهداف اقتصاد داخلی. از نظر گروهی دیگر، دیپلماسی اقتصادی، به مدیریت روابط اقتصادی بین دولت و دیگر کنشگران گفته می‌شود که توسط دولت یا عوامل غیرحکومتی هدایت می‌شود. از دید رئالیست‌ها، دیپلماسی اقتصادی، ابزاری است در جهت تعمیم نتایج فرعی اقتصادی که از طریق آن قدرت سیاسی افزایش می‌یابد (Heydari, & Alamdari, 2012: 31). در این میان، از نظر اغلب اقتصاددانان، دیپلماسی اقتصادی، به اقدامات رسمی دیپلماتیک اطلاق می‌شود که بر افزایش صادرات، جذب سرمایه خارجی و شرکت در سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی تأکید دارند. به دیگر سخن، فعالیت‌هایی را شامل می‌شود که تأییدکننده منافع اقتصادی کشور در سطح بین‌المللی باشند. این نوع دیپلماسی، در کل، جزئی از سیاست خارجی و کنش‌های بین‌المللی یک کشور به شمار می‌رود و از نزدیک در ارتباط با سایر بخش‌های کنش دیپلماتیک (سیاسی و

۳ دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ...

عمومی) است (DíazCeballos, 2012). تشخیص مرز میان دیپلماسی سیاسی سنتی و دیپلماسی اقتصادی گاه دشوار است. به‌علاوه، امروزه در کشورهایی قدرتمند اقتصادی مانند استرالیا، کانادا و بلژیک، وزارتخانه‌های امور خارجه و تجارت با هم ادغام شده‌اند که تأکیدی بر نزدیک شدن مأموریت این دو نهاد و مبهم شدن مرز میان آن دو گونه از دیپلماسی است (Gelin, 2016).

ضرورت بررسی این نوع دیپلماسی در برنامه‌های توسعه ناشی از این امر است که این قوانین، به عنوان اسناد میانی، پس از اسناد کلان مانند سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، از اهمیت بسیاری در جهت‌دهی به فعالیت‌های کشور در عرصه‌های مختلف در یک بازه زمانی مشخص برخوردار هستند؛ بنابراین با تحلیل، نقد و بررسی آن‌ها از این حیث، می‌توان پیشنهادهایی برای بهبود نوع نگاه و ابزارهای مربوط به دیپلماسی اقتصادی ارائه داد و کشور را در راه پیگیری اهداف خود و حراست از منافع ملی که روز به روز نقش عوامل اقتصادی در آن پررنگ‌تر می‌شود، یاری کرد. از سوی دیگر با وجود اینکه برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه به لحاظ زمانی پایان یافته تلقی می‌شوند اما توجه به دیپلماسی اقتصادی در قالب این دو برنامه از دو جهت اهمیت می‌یابد: اول اینکه توجه به آن‌ها امکان مقایسه و میزان توجه برنامه ششم به این مبحث را بیشتر امکان‌پذیر می‌کند و دوم اینکه می‌توان به این جمع‌بندی رسید که اهمیت مؤلفه‌های اقتصادی در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های کلان توسعه در ایران تا چه میزان در گذر زمان به یک ضرورت تبدیل شده است.

بررسی ادبیات مرتبط با بحث دیپلماسی اقتصادی تقریباً در سال اخیر ادبیاتی رو به افزایش در زبان‌های فارسی و انگلیسی بوده است. برای نمونه دو گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵؛ ۱۳۹۴) در دو سال متوالی بحث اهمیت این نوع از دیپلماسی را با اتکا به تجارب سایر کشورها و نیز ضرورت‌های آن برای اقتصاد ایران در شرایط پسا تحریمی را یادآور شده‌اند. در زبان انگلیسی نیز مقاله ریموند سانر و لیچیا یو (۲۰۰۳) با تأکید بر ابعاد بین‌المللی دیپلماسی اقتصادی و مقاله لی و هاو کینگ (۲۰۱۰) با تأکید بر مفهوم شناسی این نوع از دیپلماسی نمونه‌هایی از ادبیات موجود هستند؛ اما در باب اهمیت، جایگاه و تحلیل حقوقی-سیاسی برنامه‌های توسعه با محوریت دیپلماسی اقتصادی اثر پژوهشی درخوری مشاهده نمی‌شود. این مقاله با هدف واکاوی جایگاه دیپلماسی اقتصادی در چارچوب قوانین برنامه‌های توسعه متأخر و آسیب‌شناسی روندهای موجود در این قوانین، به دنبال ارائه پاسخ به این پرسش است که قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه از چه نقاط ضعفی در حوزه دیپلماسی اقتصادی رنج می‌برند؟ در پاسخ به این سؤال، این فرضیه به سنجش گذاشته می‌شود که مهم‌ترین آسیب‌های ساختاری این برنامه‌ها در ارتباط با دیپلماسی اقتصادی، فقدان تعاریف عملیاتی و دقیق، عدم تعیین وظایف نهادهای اصلی کنشگر در دیپلماسی اقتصادی مانند وزارت امور

خارج، عدم تأکید روشن بر سیاست تنش‌زدایی و تعامل با اقتصاد جهانی و نهادینه‌سازی الزامات این مسئله و عدم ایجاد مجموعه‌ای از ترتیبات به‌هم‌پیوسته برای دیپلماسی اقتصادی، دیپلماسی بازرگانی و دیپلماسی شرکتی هستند. هم‌چنین عدم طرح ضمانت‌اجراهای کافی و مناسب در متن قوانین توسعه ایرادی عام و مشکل‌ساز است. در این راستا مواردی در قسمت نتیجه‌گیری پیشنهاد شده‌اند که می‌توانند آثار این موارد را کاهش دهند. از آنجا که برای بررسی این موارد، می‌بایست هم‌چستی نهادهای مورد اشاره در قوانین توسعه مورد بحث قرار گیرد و هم به تحلیل نقاط قوت و ضعف آن‌ها پرداخته شود، این پژوهش به روش توصیفی-تبیینی انجام شده است.

در راستای بررسی این فرضیه، این مقاله از سه بخش و یک نتیجه‌گیری تشکیل شده است. در بخش نخست، بحثی نظری راجع به چرایی قرارگیری دیپلماسی اقتصادی در برنامه‌های توسعه، در بخش دوم اهداف و ضرورت‌های دیپلماسی اقتصادی ایران و در بخش سوم آسیب‌شناسی این نوع از دیپلماسی در چارچوب برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه مطرح خواهد شد. در قسمت نتیجه‌گیری نیز ضمن جمع‌بندی، پیشنهادهایی جهت بهبود عملکردها مطرح می‌شوند.

۱. دیپلماسی اقتصادی و برنامه‌های توسعه

چرایی قرارگیری دیپلماسی اقتصادی در قوانین برنامه توسعه آن است که در جهان امروز، توسعه کشورها نیازمند این نوع دیپلماسی است. در گذار به عصر جهانی‌شدن، دغدغه دولت‌ها از مسائل امنیتی و سیاسی به دستیابی به سهمی از بازارهای تولید، تجارت و سرمایه جهانی سوق یافته است. تجلی این تحول در کنشگری دولت‌ها در نظام اقتصاد سیاسی جهانی، گذار از دیپلماسی سنتی به دیپلماسی اقتصادی به عنوان ابزار نوین تعامل در اقتصاد جهانی و دستیابی به توسعه است. در قالب ساختار جدید، اولاً مقوله توسعه اقتصادی به مؤلفه تعیین‌کننده کارآمدی و قدرتمندی دولت‌ها تبدیل شده است و ثانیاً دستیابی به توسعه اقتصادی، مستلزم تعامل با ساختارهای اقتصاد سیاسی جهانی است.

چگونگی دستیابی به توسعه و شکوفایی اقتصادی توسط کشورهای در حال توسعه در اقتصاد سیاسی بین‌الملل، یکی از محوری‌ترین مباحث در نیم‌قرن گذشته بوده است. برخی از صاحب‌نظران به ویژه در چارچوب مکتب انتقادی و وابستگی، تحولات نوین جهانی را تهدیدی برای وضع سیاسی-اقتصادی جهان در حال توسعه قلمداد می‌کنند و طبعاً راهکار مقابله را در اتخاذ رویکردهای تدافعی، دولت‌محور، انزواگرایانه و مقابله‌جویانه می‌جویند (Paul & Amawi, 2013:215). مواجه شدن سیاست‌جایگزینی واردات با مشکلات و بحران‌هایی نظیر بحران بدهی‌ها در کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۷۰ میلادی و تعمیق وابستگی آن‌ها،

علی‌رغم تلاش برای خودکفایی و استقلال اقتصادی، موجب انتقاد از بدبینی مفرط نسبت به جهانی شدن و تحولات اقتصاد سیاسی جهانی شد. در این راستا، لیبرال‌ها جهانی‌شدن را به شکل‌گیری فرایندهای ارتباطات، اطلاعات، تولید و تجارت جهانی تعبیر کردند که منجر به شکل‌گیری وابستگی متقابل بین کشورها شده و هر کشگری می‌تواند به تناسب مزیت نسبی، توان بهره‌گیری از فرصت‌های نوظهور و کاستن از دخالت دولت در اقتصاد، وضعیت توسعه خود را بهبود بخشد. در واقع، لیبرالیسم اقتصادی بیشتر به رشد اقتصادی می‌پردازد. ایده «خیر بیشتر برای شمار بیشتر» چه‌بسا به معنای آن است که افرادی خاص از چنین رشدی آسیب می‌بینند یا محروم می‌شوند (اسمیت، انیس و فاراندس، ۱۳۹۴: ۸۵). شکل‌گیری و استقبال از استراتژی توسعه صادرات در چارچوب تعامل با ساختارهای پولی، مالی، تجاری و فن‌آورانه جهانی، واکنشی مثبت به مفروضات لیبرالیسم بود. البته این رویکرد به توسعه منتقدانی نیز داشته است. در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی، ظهور نظریه «دولت توسعه‌گرا»، با توجه به روند موفق و شتابناک صنعتی‌شدن اقتصادهای شرق و جنوب شرق آسیا، برخی از تبیین‌های نظریات نولیبرال را به چالش کشید. آنچه در توسعه معجزه‌آسای این کشورها از اواسط دهه ۱۹۶۰ بیش از همه به چشم می‌خورد، نقش برجسته دولت در هدایت این تحولات اقتصادی بود (نقیب‌زاده و دلفروز، ۱۳۹۴: ۱۰۱۶). بر اساس نظریه دولت توسعه‌گرا، علت اصلی موفقیت اقتصادی بسیار زیاد ژاپن و دیگر کشورهای شرق آسیا، انتخاب الگویی بود که در آن، دولت نقشی اساسی در هدایت توسعه اقتصادی ایفا می‌کند؛ دولت‌هایی مانند تایوان و کره جنوبی، انگیزه‌ها و محرک‌های نوینی را ایجاد کردند که منجر به ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنایع راهبردی شد. همچنین، این دولت‌ها با روش‌های متعدد نقشی برجسته در شکل‌گیری طبقه سرمایه‌گذار، شناسایی عرصه‌های اقتصادی حیاتی برای توسعه و قرار دادن بخش‌های مهم اقتصادی در معرض رقابت بین‌المللی با هدف تقویت و رشد کارآمدی آن‌ها، ایفا کردند. به این ترتیب، سیاست‌های دولتی منجر به تشکیل ساختارهای صنعتی و اقتصادی مناسب برای توسعه شد که گفته می‌شود بدون دولت و تنها در واکنش به عملکرد نیروهای بازار به وجود نمی‌آمد (گیلین، ۱۳۹۲: ۴۰۵-۴۰۴). بانک جهانی نیز در گزارش سال ۱۹۹۷ خود، استدلال کرده است که محدود کردن دولت به ایفای نقش حداقلی برای رسیدن به توسعه صحیح نیست؛ زیرا توسعه مستلزم وجود دولتی کارآمد است که فعالیت افراد و بنگاه‌های خصوصی را تشویق و تسهیل کند. همچنین نظام اقتصادی سالم در جامعه نیازمند بستر مناسب سیاسی است (قنبرلو، ۱۳۹۵: ۲۶۷). به اعتقاد برخی ناظران، با وجود گسترش دموکراسی‌ها، بازتر شدن اقتصاد جهان و جود نهادهایی مانند سازمان جهانی تجارت، جایگزین موفق و جامعی برای دولت توسعه‌گرا وجود ندارد (تورانی، ۱۳۸۸: ۲۲).

یکی از اهداف و منافع ملی جمهوری اسلامی ایران نیز مانند سایر کشورها، توسعه اقتصادی-رفاهی و فناورانه است. اگرچه اصل اهمیت و ضرورت توسعه مورد شک و تردید

نیست، ولی دیدگاه‌های مختلفی در زمینه رهیافت و الگوی آن در جمهوری اسلامی وجود دارد. به لحاظ عملی و نظری، سه مدل توسعه درون‌گرا (بر پایه جایگزینی واردات)، برون‌گرا (با تمرکز بر توسعه صادرات) و مختلط (با تأکید بر استفاده هم‌زمان و موازی از منابع و امکانات اقتصادی داخلی و خارجی) قابل شناسایی است. راهبرد و سازوکارهای تحقق هر الگو با نوعی خاص از سیاست خارجی تناسب و هماهنگی دارد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۲: ۱۰۸-۱۰۷). البته به نظر می‌رسد که نمی‌توان توسعه را کانونی‌ترین اولویت و هدف جمهوری اسلامی ایران دانست. این کشور چندین هدف به صورت موازی با هم دارد که در حال حرکت‌اند؛ هرچند کشورها، یا دست کم قدرت‌های میان‌پایه‌ای چون ایران، نمی‌توانند ده‌ها اولویت داشته باشند (سریع‌القول، ۱۳۹۴: ۹۰). جمهوری اسلامی ایران در مقاطع مختلف، مراحل از واگرایی یا هم‌گرایی با اقتصاد جهانی را تجربه کرده است. با این حال، دستیابی به الگویی از توسعه که ضمن دارا بودن ظرفیت بهره‌گیری از امکانات اقتصاد جهانی، متناسب با ارزش‌ها و ساختار فرهنگی-اجتماعی کشور نیز باشد، همچنان از دغدغه‌های کلان و مسائل اساسی این کشور به شمار می‌رود. اسناد بالادستی از جمله سند چشم‌انداز بیست ساله کشور و هم‌چنین موضع‌گیری‌های مقام‌های رسمی کشور، حاکی از دغدغه توأمان بهبود رفاه جامعه و کنشگری فعال و مؤثر در فضای اقتصاد جهانی در عین حفظ ارزش‌ها و آرمان‌های نظام هستند (دانش‌نیا، ۱۳۹۱: ۶۹-۶۷).

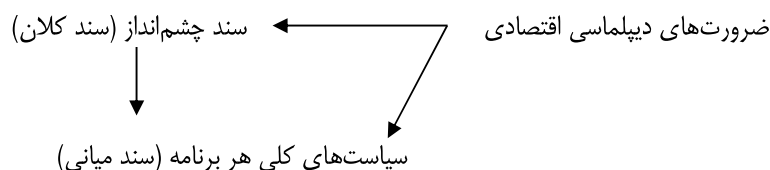
اهمیت اسناد بالادستی در این زمینه بسیار زیاد است؛ تا جایی که برخی بر این عقیده‌اند که توسعه‌گرا بودن بر حسب وجود یک سند چشم‌انداز توسعه‌ای و داشتن ظرفیت نهادی مناسب برای تحقق توسعه ملی و دیوان‌سالاری تعریف می‌شود و دولت‌ها برای توسعه‌گرا بودن باید متناسب با شرایط ساختاری-محیطی حاکم بر خود، ویژگی‌های خویش را متحول کنند (کاظمی، ۱۳۹۳: ۱۵۰). در این راستا اجمالاً سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، سند کلان در ارتباط با برنامه‌ریزی‌های کشوری در حوزه‌های گوناگون است و چنان‌که در پایان آن ذکر شده است، «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آن‌ها باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود». بنابراین، برنامه‌های توسعه اسناد میانی محسوب می‌شوند و باید در چارچوب سند چشم‌انداز طراحی و اجرا شوند. در این سند، اهدافی مانند تحقق توسعه‌یافتگی (بند نخست)، برخورداری از توزیع مناسب درآمد (بند چهارم)، دستیابی به جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فناوری در منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد

دپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ... ۷

سرانه و رسیدن به اشتغال کامل (بند ششم)، الهام‌بخشی از طریق توسعه کارآمد (بند هفتم) و تعامل سازنده و مؤثر با جهان بر اساس اصول عزت، حکمت و مصلحت (بند هشتم) ذکر شده‌اند که بر مفضل‌بندی دپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران تأثیرگذار بوده‌اند. هم‌چنین در بند ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغ‌شده توسط رهبر انقلاب در ۳۰ بهمن‌ماه ۱۳۹۲، به «افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از طریق توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و جهان به ویژه همسایگان، استفاده از دپلماسی در جهت حمایت از هدف‌های اقتصادی و استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی» اشاره شده است که به وضوح مفهوم دپلماسی اقتصادی را منعکس می‌کند. سیاست‌های کلی هر برنامه نیز که از سوی رهبری به ریاست جمهوری ابلاغ می‌شوند، از اسناد بالادستی برنامه محسوب می‌شوند (شکل ۱) (ارغوانی پیرسلامی، ۱۳۹۱: ۱۱۹).

شکل ۱. ضرورت‌های دپلماسی اقتصادی و اسناد بالادستی قوانین برنامه



در قسمت بعد اهداف عام دپلماسی اقتصادی بیان و سپس به طور خاص بر اهداف و ضرورت‌های آن برای جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان یکی از کنشگران عرصه اقتصاد سیاسی بین‌الملل، تمرکز خواهد شد.

۲. دپلماسی اقتصادی ایران: اهداف و ضرورت‌ها

به طور کلی و عام، هدف عمده دپلماسی اقتصادی، کمک به توسعه اقتصاد ملی است و کارکرد اصلی آن جست‌وجوی اهداف اقتصادی با معیارهای دپلماتیک است؛ خواه با ابزارهای اقتصادی و خواه با ابزارهای غیراقتصادی. با توجه به ضرورت‌های ناشی از تحولات اقتصاد سیاسی جهانی، می‌توان این هدف کلان را به طور جزئی‌تر در سه محور قرار داد: ۱- دسترسی به بازارهای جهانی؛ ۲- جذب سرمایه‌های خارجی (به طور مستقیم/غیرمستقیم؛ و دوجانبه/چندجانبه)؛ و ۳- حفظ اقتصاد ملی در مقابل چالش‌های اقتصاد جهانی (واعظی، ۱۳۸۸: ۱۵۲-۱۵۱). برخی الزامات رفتاری برای دستیابی به اهداف دپلماسی اقتصادی عبارت‌اند از: توجه به عرف و هنجارهای بین‌المللی و تعامل با اقتصاد جهانی برای تحقق توسعه؛ پیگیری اهداف از طریق اقناع

و مجموعه‌سازی؛ از میان برداشتن تصویر امنیتی و پرهیز از رویکرد تقابلی و دشمن‌آفرینی؛ همکاری در ایجاد و هدایت فرایندهای منطقه‌ای؛ ارائه تعریف جمعی از خود در محیط بین‌الملل و کانونی کردن مجموعه‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای در پیگیری و تعقیب اهداف ملی (صبوری و صالحیان، ۱۳۹۶: ۱۴۵). از این رو می‌توان مهم‌ترین ضرورت‌های دیپلماسی اقتصادی برای ایران را در چند محور مورد اشاره قرار داد:

– جهانی‌شدن و تشدید وابستگی متقابل: ظهور اقتصاد سیاسی جهانی و پررنگ‌تر شدن نقش مسائل اقتصادی در پرتو جهانی‌شدن و به‌ویژه اهمیت یافتن نقش کنشگران غیردولتی در تبادلات اقتصادی، ضرورت توجه به دیپلماسی اقتصادی را دوچندان ساخته است. در چنین بستری، کنشگران بین‌المللی درصدد هستند تا موقعیت خود را در اقتصاد جهانی ارتقا دهند. نائل شدن به این اهداف در گروی بهره‌گیری مناسب از فنون دیپلماسی برای افزایش فرصت‌ها در زمینه‌های مختلفی همچون جذب سرمایه خارجی، دسترسی به بازارهای جهانی و حفظ منافع ملی در برابر چالش‌هایی است که در اقتصاد جهانی برای کشورها وجود دارد. از طرف دیگر تعامل کشورها با ساختارهای اقتصاد جهانی را به‌عنوان مؤلفه قدرت به حساب می‌آورند؛ بنابراین کشورها می‌توانند با بهره‌گیری بیشتر از دیپلماسی اقتصادی قدرت چانه‌زنی خود در مبادلات تجاری را افزایش داده و بر قدرت ملی خویش بیفزایند. تجارت خارجی (به‌عنوان یکی از نتایج مهم جهانی‌شدن) از یک سو به دلیل برخورداری از فرصت ایجاد و تحکیم روابط مطلوب در مناسبات بین‌المللی و از سوی دیگر، به‌عنوان زمینه‌ای در جهت افزایش وابستگی‌های بازرگانی، یکی از متغیرهای مهم و تأثیرگذار اقتصادی در عرصه سیاست خارجی تلقی می‌شود از این رو، کشورها تلاش می‌کنند تا با اتخاذ سیاست‌های معقول و سنجیده در تجارت خارجی نه تنها از طریق گسترش روابط بین‌الملل موجبات کاهش تهدیدات خارجی و افزایش امنیت ملی خود را فراهم کنند، بلکه با تعیین سطح بهینه‌ای از واردات و صادرات، نسبت به تنظیم تراز بازرگانی و برخورداری از درآمدها یا رزبو بازارهای جهانی در مسیر توسعه‌یافتگی، بیش از پیش گام بردارند. در این راستا آگاهی از نیازهای واقعی و توانایی‌های داخلی و نیز شناخت مزیت‌های نسبی از شروط لازم در شکل‌گیری تجارت خارجی و کارآمدی دیپلماسی اقتصادی خواهد بود (حیدری و علمداری، ۱۳۹۱: ۵۲).

– تکثر و تغییر مبانی مشروعیتی: تحت تأثیر فرایند جهانی‌شدن و تغییر عمیق در نگرش‌ها و سبک‌های زندگی نوع نگاه افراد بشری به نظام‌های سیاسی با تغییراتی بنیادین مواجه شده است. اگر در دوره‌ای با اتکا به بنیان‌های الوهیتی یا تکیه بر تغلب و سلطه، نظام‌های سیاسی می‌توانستند قدرت خود را نزد افراد جامعه مشروع جلوه دهند یا آنکه با اتکا بر دشمن‌سازی کاذب زمینه انسجام داخلی و مشروعیت خود را برای مقابله با دشمن فرضی یا واقعی مهیا کنند در دنیای امروز این مبانی پاسخ‌گو نبوده و در پرتو توسعه آگاهی‌ها و نیازهای جدید مردم به‌ویژه

در حوزه اقتصاد تنها راه مشروع سازی قدرت کارآمدی و به‌طور خاص توجه به حوائج و نیازهای مادی و اقتصادی افراد است. این موضوع ایجاب گر این الزام است تا با تقویت دیپلماسی اقتصادی در ایران زمینه برای کارآمد نشان دادن نظام سیاسی نسبت به گذشته بیشتر جلوه‌گر شود.

– **تحریم‌های اقتصادی:** جمهوری اسلامی ایران یکی از کشورهایی است که طی چند دهه گذشته آماج تحریم‌های گسترده غرب قرار گرفته است. دیپلماسی اقتصادی روشی است که ایران می‌تواند از آن به‌عنوان راهبردی برای شکست و یا کاهش اثرات تحریم استفاده کند. ایران با به‌کارگیری دیپلماسی اقتصادی قدرتمند می‌تواند از طریق کشورهای منطقه خاورمیانه و آسیا وارد مبادلات تجاری سودمندی شود که اثر تحریم‌های اقتصادی آمریکا و اروپا کاهش داده شود. این روابط تجاری می‌تواند در حوزه‌های مختلفی همچون توسعه صنعت گردشگری و منابع انرژی مشترک صورت بگیرد. تلاش برای ممانعت از تحریم‌های اقتصادی از طریق توسل به توافق‌های بین‌المللی مانند برجام نیز می‌تواند در همین راستا باشد (مجبی و بذار، ۱۳۹۶: ۲۸۰).

– **تغییر در مفهوم و مصادیق قدرت و امنیت:** همراه با روند جهانی شدن تحول مفهیم امری همزاد آن بوده است. اگر در دوران دورتر امنیت کشورها به بقای دولت با اتکای صرف بر روش‌های نظامی و توازن قدرت کلاسیک محدود می‌شود امروز شاخص‌های قدرت و نیز مصادیق امنیت بسیار متکثر شده است. در بین این مصادیق قدرت اقتصادی جایگاهی والا یافته و تقریباً می‌توان ادعا کرد که کشور یا دولتی که به توان اقتصادی خود بها ندهد در هر دو محیط داخلی و خارجی با ضعف و شکنندگی مواجه خواهد شد.

– **منطقه‌گرایی:** منطقه‌گرایی به‌مثابه دیالکتیک جهانی شدن و ناسیونالیسم تحولی جدی در نظام بین‌المللی بوده که منجر به این خودآگاهی در میان کشورها شده که می‌توان آثار جهانی شدن و مزایای آن در یک محیط کوچک‌تر تجربه کرد و سپس گام‌های جدی در این زمینه برداشت. الزام اصلی موفقیت در منطقه‌گرایی نیز تقویت توان اقتصادی و توسعه چندجانبه‌گرایی است. مشارکت فعال در تحرک سرمایه، جذب فناوری و توسعه همکاری‌های تجاری در درون مناطق در گرو است اهتمام ایران به دیپلماسی اقتصادی به‌ویژه در مناطق است. این نگرش در قالب سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نیز می‌تواند با انتقال مسئولیت رفتاری دولت‌ها به سازمان نیز تضمینی در راستای موفقیت باشد (رضوی و بابایی، ۱۳۹۶: ۱۴۹).

درباره جمهوری اسلامی ایران به طور خاص، می‌توان گفت که آمار و ارقام منتشر شده از سوی منابع داخلی و خارجی، وضعیتی مطلوب و مناسب را از اقتصاد این کشور و جایگاه آن در اقتصاد و تجارت جهانی ترسیم نمی‌کنند. مطالعه تجربه‌های اقتصادی در طول دهه‌های گذشته نشان‌دهنده به هدر رفتن فرصت‌های بسیار است. چالش‌های واقع در راه ایران را می‌توان به چالش‌های داخلی و خارجی تقسیم کرد. در این شرایط، ایران اگر بخواهد از حساسیت و

آسیب‌پذیری ناشی از ادغام در اقتصاد جهانی نیز در امان باشد باید سیاست پیوند تدریجی برنامه‌ریزی‌شده و سازنده را اتخاذ کند. در دوره‌ی سازندگی، با توجه به نوع نگاه دولت به جهانی‌شدن اقتصاد، زمینه‌های سیاسی، دیپلماتیک و اقتصادی فراهم شد اما دیپلماسی اقتصادی هنوز کارگزار اصلی خود را نیافته بود و هماهنگی کامل میان وزارتخانه‌ها و نهادهای متصدی فعالیت اقتصادی با سیاست خارجی به وجود نیامده بود. در این دوره، دیپلماسی اقتصادی در سطوح دوجانبه که مرسوم‌ترین و قدیمی‌ترین شیوه‌ی نوع آن است، پیگیری می‌شد. به خصوص با توجه به این امر که درخواست عضویت ناظر ایران در سازمان جهانی تجارت هر بار با مخالفت روبه‌رو می‌شد (صالحی، ۱۳۹۳ الف: ۲۰۶). در دوره‌ی کنونی نیز از آنجا که ایران همچنان با ضعف درون‌ساختاری اقتصادی مواجه است، کاربرست دیپلماسی اقتصادی دچار موانع و چالش‌های چندسطحی است که محقق‌سازی مطلوبیت‌های ناشی از آن را دشوار می‌سازند. در این زمینه می‌توان به عنوان نقطه‌ی عزیمت، نه ضرورتاً از سطح ساختاری (زیربنا)، بلکه از سطوح کارگزاری، نهادی و سیاست‌گذاری (روبن) آغاز کرد که نتایجی درخور توجه در کوتاه‌مدت تا میان‌مدت دارد (سلیمانی پورلک، ۱۳۹۵: ۳۵۵-۳۵۴).

در بعد خارجی نیز از آنجا که چارچوب اصلی رابطه با ایران در بازه‌ای طولانی، مبتنی بر استراتژی مهار و بازدارندگی بوده است، موانعی در راه جذب سرمایه‌ی خارجی و تجارت ایجاد شد که تحریم‌های تجاری و مالی مهم‌ترین آن‌ها بودند. در شرایطی که دولت یازدهم سیاست خارجی خود را اقتصادمحور و هدف اصلی آن را کمک به رفاه و توسعه ملی از طریق تعامل سازنده و مؤثر با جهان عنوان کرد، تلاش برای خروج از محور امنیتی شدن شدت یافت و نتیجتاً برخی از این موانع برداشته شدند و با اجرای برجام و ایجاد فضای مناسب بین‌المللی، برای نخستین بار تراز بازرگانی ایران مثبت شد و شرکای تجاری این کشور نیز در حال تغییر و گسترده شدن هستند (کمالی اردکانی، ۱۳۹۵: ۷۸). در این شرایط، توجه ویژه به جذب سرمایه‌ی خارجی ضروری است و می‌تواند منبعی برای ورود فناوری مهم و ارزشمند، تجربیات و مهارت‌های مدیریتی، بازاریابی و حضور در بازارهای جهانی باشد. بر اساس تحقیقات، رشد جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) نقشی مهم و تأثیرگذار در جهانی‌شدن اقتصاد ایفا کرده و باعث شده است که کشورهای در حال توسعه از آن برای دستیابی به پیشرفت لازم استفاده کنند (دهقانی فیروزآبادی و صالحی، ۱۳۹۱: ۹۰). البته با توجه شرایط خاص اقتصاد ایران که سال‌ها از روابط آزاد و گسترده جهانی محروم بوده است و نیز ضرورت لحاظ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، جذب سرمایه‌ی خارجی نباید موجب واردات بی‌رویه و تضعیف یا نابودی تولید داخلی و انتقال مصرف‌گرایی به کشور شود؛ بلکه باید با تقویت بخش تحقیق و توسعه (R&D)، مقاوم‌سازی کشور از طریق گسترش تعاملات اقتصادی، خلق مزیت نسبی و ویژگی بهبود و بازسازی همراه باشد (سلیمانی و سیدحسین‌زاده یزدی، ۱۳۹۵: ۱۰۹).

دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ... ۱۱

در جهانی که دیپلماسی اقتصادی می‌تواند به افزایش امنیت ملی کمک شایانی کند و نخستین گام ایجاد روابط حسنه میان دو یا چند کشور در سطح سیاست ادنی^۱ باشد و زمینه‌های همکاری بیش‌تر و رشد قدرت هر طرف را فراهم کند (Papadimitriou, & Pistikou, 2014: 57)، جمهوری اسلامی ایران، در جهت بیشینه‌سازی منافع ملی خود، ناگزیر است که با استفاده از ظرفیت ایجاد شده ناشی از تنش‌زدایی ساختارمند، با اعمال اصلاحات لازم داخلی و پیگیری سیاست خارجی منظم و فعال در عرصه اقتصادی به سرعت کمبودهای پیشین را جبران نموده و با پیروی از الگویی متناسب با شرایط و بافت مخصوص به خود، به جایگاهی مناسب در نظام اقتصاد سیاسی جهان ارتقا پیدا کند.

با در نظر داشتن ضرورت‌های پیش‌گفته، به نظر می‌رسد که یکی از راه‌های تقویت اسناد قانونی و نیز کنش‌هایی که در این عرصه صورت می‌پذیرند و طبیعتاً متأثر از قوانین هستند، شناخت آسیب‌های اسناد قانونی کنونی است.

۳. آسیب‌شناسی دیپلماسی اقتصادی ایران در چارچوب برنامه‌های توسعه

در این بخش ابتدائاً به تفکیک، توضیحاتی مختصر راجع به روند تدوین، محتوا و محورهای سه برنامه توسعه مورد نظر پژوهش و نیز سیاست‌های کلی مربوط به هر یک ارائه شده و سپس به بررسی آسیب‌ها پرداخته می‌شود.

۳.۱. برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه، مصوب ۱۱ شهریورماه ۱۳۸۳، در ۱۶۱ ماده تنظیم شده و به عنوان خط مشی عمومی نظام اجرایی کشور در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ بوده و دارای محورهای متعددی است؛ از این میان، بخش نخست این قانون، با عنوان «رشد اقتصاد ملی دانایی‌محور و تعامل با اقتصاد جهانی»، دارای چهار فصل، به ترتیب با عناوین «بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی»، «تعامل فعال با اقتصاد جهانی»، «رقابت‌پذیری اقتصادی» و «توسعه مبتنی بر دانایی» است که می‌بایست با دیپلماسی اقتصادی در ارتباطی وثیق باشند.

همچنین، بخش سوم از سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۲۰ از سوی رهبر انقلاب، با عنوان «امور مربوط به مناسبات سیاسی و سیاست خارجی»، با بیانی روشن بر «بهره‌گیری از روابط سیاسی با کشورها برای نهادینه کردن روابط اقتصادی، افزایش جذب منابع و سرمایه‌گذاری خارجی و فناوری پیشرفته و گسترش بازارهای

^۱ منظور از سیاست ادنی (Low Politics) جنبه‌های کمتر حساس در حوزه سیاست مانند اقتصاد و فرهنگ است در حالی که سیاست ادلی (High Politics) به حوزه‌های چالش‌برانگیز همچون مسائل امنیتی و نظامی اشاره دارد.

صادراتی ایران و افزایش سهم ایران از تجارت جهانی و رشد پرشتاب اقتصادی مورد نظر در چشم انداز «تأکید می‌ورزد (بند ۲۹). قرار گرفتن این اهداف اقتصادی در بخش مربوط به سیاست خارجی، بایستگی در پیش گرفتن یک دیپلماسی اقتصادی فعال را نشان می‌دهد؛ در این راستا ادامه پرهیز از تشنج در روابط با کشورها نیز از ابزارهای ثبات در سیاست خارجی معرفی شده است (بند ۲۸). به نظر نگارنده، واژه «ادامه» ناظر بر خط مشی دولت وقت، به ریاست سید محمد خاتمی است. در بخش چهارم با عنوان «امور اقتصادی» نیز به تثبیت فضای اطمینان بخش برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران (بند ۴۵) و ارتقای بازار سرمایه ایران و اصلاح ساختار بانکی و بیمه‌ای کشور با تأکید بر کارایی، شفافیت، سلامت و بهره‌مندی از فناوری‌های نوین (بند ۴۶) اشاره شده است. نوع بیان این بندها و اطلاق و عموم الفاظ آنها نشان‌دهنده آن است که منحصر به اقتصاد داخلی نیستند و سرمایه‌گذاران خارجی را نیز مورد شمول قرار می‌دهند؛ وانگهی، ایجاد بستر مناسب برای فعالیت‌های این دسته از فعالان اقتصادی به صورت خودکار هم گروه داخلی و هم گروه خارجی را جذب می‌کند. البته باید توجه داشت که میزان سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای توسعه اقتصادی ایران در حدی نیست که با اتکای صرف بر منابع داخلی قابل تأمین باشد.

نکته قابل توجه در متن سیاست‌های کلی برنامه چهارم، عبارت مهمی است که در پایان آن تحت عنوان «ملاحظه» ذکر شده است: شاخص‌های کمی و نحوه انطباق محتوای برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه متناسب با سیاست‌های کلی برنامه چهارم تهیه و ارائه شود. ضرورت این امر در قسمت پایانی این بخش مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

۳.۲. برنامه پنجم توسعه

قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۵ دی‌ماه ۱۳۸۹، در ۲۳۵ ماده تنظیم و برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ کشور طراحی شده بود که به مدت یک سال نیز تمدید شده است. فصل پنجم این قانون به مسائل اقتصادی اختصاص یافته است. استفاده دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) در طول برنامه و در قالب قوانین بودجه سنواتی مجاز دانسته شده است (ماده ۸۲، قسمت الف). ماده ۱۱۱ نیز مشخصاً مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی است. البته در موارد مختلفی، از جمله در اشاره به حمایت قانونی از این امر، وظایفی برای دولت در نظر گرفته شده است. این قانون توجهی به رفع موانع بسط و گسترش روابط اقتصادی خارجی و جذب سرمایه‌های خارجی نشان نداده است. این امر از آن جهت برجسته می‌نماید که در سال‌های مربوط به این برنامه تحریم‌ها علیه ایران رو به شدت نهاده و به اوج رسیدند و ضرورت کوشش در جهت رفع آنها یا تخفیف آثارشان رفته‌رفته محسوس می‌شد.

بخش چهارم از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ از

دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ... ۱۳

سوی مقام رهبری، به امور اقتصادی اختصاص یافته است. در این بخش یکی از ابزارهای تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی، جذب منابع و سرمایه‌های خارجی دانسته شده است (ذیل فقره ۱ از بند ۲۱). مواردی مانند ارتقای کمی و کیفی بازارهای مالی (سرمایه، پول و بیمه) با تأکید بر کارایی، شفافیت و سلامت (بند ۲۴) و حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی (فقره ۱ از بند ۲۵) هم مطرح شده‌اند که از اقتضات هدف پیش‌گفته هستند.

در بخش پایانی سیاست‌های کلی برنامه پنجم با عنوان «امور سیاسی، دفاعی و امنیتی» بندهایی مرتبط با دیپلماسی اقتصادی یافت می‌شوند: در بند ۳۹ اعتلای شأن، موقعیت، اقتدار و نقش جمهوری اسلامی ایران در منطقه و نظام بین‌الملل به منظور تحکیم امنیت ملی و پیشبرد منافع ملی با تأکید بر تقویت همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی با اولویت کشورهای همسایه (فقره ۱) و بهره‌گیری از روابط برای افزایش توان ملی (فقره ۳) ذکر شده است. مفاهیم منافع ملی و توان ملی مطرح شده در این بند مشتمل بر مؤلفه‌های اقتصادی نیز هستند و لذا می‌توان از این عبارات، تعیین وظیفه دولت را نسبت به اقدامات دیپلماتیک با اهداف تجاری و مالی برداشت کرد. هم‌چنین ارتقای نقش مدیریتی ایران در توزیع و ترانزیت انرژی، افزایش فرصت‌های صادراتی، جذب سرمایه و فناوری‌های پیشرفته و کمک به استقرار نظام پولی، بانکی و بیمه‌ای مستقل در بند ۴۱ مورد اشاره قرار گرفته‌اند. البته مفهوم «نظام پولی و بانکی مستقل» چندان روشن نیست و امکان ایجاد آن جز با تعریف دقیق و عملیاتی قابل‌سنجش نیست.

همان‌گونه که در مورد برنامه چهارم نیز دیده شد، این برنامه و سیاست‌های کلی آن هم با توجه به اقتضات شرایط سیاسی داخلی و خارجی و اندیشه حاکم در سپهر سیاسی کشور طراحی شده‌اند. مقدمه ابلاغیه سیاست‌های کلی نیز چنین اشعار داشته است: در دوره پنج‌ساله آینده اقدامات اساسی برای تدوین الگوی توسعه ایرانی - اسلامی که رشد و بالندگی انسان‌ها بر مدار حق و عدالت و دست‌یابی به جامعه‌ای متکی بر ارزش‌های اسلامی و انقلابی و تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی در گرو آن است، توسط قوای سه‌گانه کشور صورت گیرد. در بازه زمانی مربوط به نگارش برنامه، دولت محمود احمدی‌نژاد بر سر کار بود که تأکیدی روشن و پرسامد بر عنصر عدالت داشت و عدالت‌طلبی و دادگستری، به کانون و مرکز ثقل سیاست خارجی تبدیل شده بود (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۲: ۵۱۷).

۳.۳. برنامه ششم توسعه

قانون برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۹۵، در ۱۲۴ ماده تنظیم شده و برای اجرا در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ است. نخستین بخش این قانون به اقتصاد کلان اختصاص یافته است که نشان‌گر اهمیت یافتن بیش از پیش این بُعد در سال‌های اخیر است. تفکیک دقیق و ذکر ارقام مورد انتظار در شاخص‌های اقتصاد کلان از مزایای این قانون است (ماده ۳). این

مسئله به سنجش میزان توفیق این برنامه در پایان اجرای آن یاری خواهد رساند. ماده ۴، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های لازم برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری از جمله تأمین منابع مالی خارجی تا متوسط سالانه سی میلیارد دلار از خطوط اعتباری بانک‌های خارجی در قالب تأمین مالی خارجی (فاینانس) خودگردان با اولویت تأمین مالی اسلامی، پانزده میلیارد دلار به شکل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و بیست میلیارد دلار قراردادهای مشارکتی خارجی را تجویز کرده است. بند پ این ماده هم اولویت اقتصادی در سیاست خارجی کشور با هدف جذب دانش و نوآوری از کشورهای صاحب فناوری و توسعه بازارهای صادراتی، خدمات فنی و مهندسی و کالاهای ایرانی، اعزام نیروی کار، جذب اساتید و متخصصان برای آموزش و انتقال فناوری برای نیروهای ایرانی، تلاش برای الحاق به سازمان جهانی تجارت برای جلوگیری از اعمال تبعیض‌های ناروا علیه صادرات ایران با رعایت مصالح کشور را مطرح کرده است که نشان از دقیق‌تر و عملیاتی‌تر بودن این برنامه نسبت به دو برنامه گذشته دارد. طبق ماده ۱۳ نیز، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به ایجاد و انعقاد پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه و همچنین پیمان‌های پولی دوجانبه با کشورهای طرف تجاری و هدف به ویژه کشورهای منطقه اقدام کند. در بخش بیستم نیز سازوکارهایی برای نظارت و ارزش‌یابی برنامه پیش‌بینی شده است. از جمله در بند الف ماده ۱۲۱ دولت موظف شده است گزارش‌های نظارتی سالانه این قانون شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در جداول، احکام برنامه‌های بخشی و فرابخشی را همراه با لوایح بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۹ از سوی رهبر انقلاب به رئیس‌جمهور ابلاغ شد. در این سند، بخش اقتصادی در آغاز قرار داده شده است. توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری متقابل و شبکه‌ای کشور به‌ویژه با کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی، تبدیل شدن به قطب تجاری و ترانزیتی و انعقاد پیمان‌های پولی دو و چندجانبه با کشورهای طرف تجارت در چارچوب بندهای ۱۰، ۱۱ و ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند ۴) مستلزم اقدامات دیپلماتیک است. همچنین جذب سرمایه ایرانیان خارج از کشور و سرمایه‌گذاران خارجی با ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم در بند ۸ مورد تأکید واقع شده است. برای بخش پنجم این سند، عنوان «امور سیاست خارجی» برگزیده شده است. نقطه عطف روشن اسناد کلان در خصوص دیپلماسی اقتصادی، بند ۶۰ این بخش است که به وضوح بر این مفهوم تأکید می‌گذارد: اولویت دادن به دیپلماسی اقتصادی با هدف توسعه سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز.

برنامه ششم توسعه در زمان دولت حسن روحانی نوشته شد و به تصویب مجلس رسید. وی هدف نهایی دولت در عرصه سیاست خارجی را ایجاد زمینه مساعد بین‌المللی برای تعامل سازنده و نتیجتاً رشد و توسعه اقتصادی می‌داند (رضائی و ترابی، ۱۳۹۲: ۱۴۵). این روش در سیاست

دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ... ۱۵

خارجی مستلزم تبعیت از رویکردهای همکاری‌جویانه، مشارکت‌پذیر و متکی بر هم‌زیستی و رقابت است. این نگرش تا حدودی یادآور دیدگاه دولت اصلاحات نیز هست؛ در آن زمان ایران برای تطبیق خود با جهانی شدن اقتصاد و ادغام در نظام اقتصاد جهان تلاش کرد تا در سیاست خارجی خود موضع همکاری‌جویانه و گسترش تعاملات تجاری را دنبال کند. چرا که این جهت‌گیری قادر بود زمینه توسعه اقتصادی‌اش را فراهم کند (صالحی، ۱۳۹۳ ب: ۵۸). با حصول توافق هسته‌ای در این دولت، امید به رفع موانع مبادلات خارجی افزایش یافت و نشانه‌هایی مثبت نیز آشکار شد. برخی بر آن‌اند که با گذشت زمان و رفع محدودیت‌های تجاری و افزایش تعاملات و مراودات اقتصادی ایران با کشورهای مختلف، در آینده نزدیک اثرات ملموس‌تری از این توافق در عرصه تجارت خارجی کشور قابل تصور است (کمالی اردکانی، ۱۳۹۵: ۷۸). به هر روی، توجه به این شرایط محیطی، به درک هم‌زمانی^۲ از مواد قانون برنامه ششم یاری می‌رساند و لذا ضروری است.

۳.۴. آسیب‌ها

یکی از مهم‌ترین آسیب‌های برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه که در برنامه ششم تا حد قابل توجهی برطرف شده است، فقدان مقیاس‌سازی‌های کمی، تعاریف دقیق و عملیاتی و کلی‌گویی است. این موارد ایفای وظایف دولت در هنگام اجرای برنامه را با مشکل روبه‌رو می‌سازد و گاه دولت مجبور به تصویب آیین‌نامه‌هایی برای پر کردن این خلأ می‌شود که نگرارش و بحث پیرامون آن‌ها به اتلاف وقت و انرژی آن منجر می‌شود. از دیگر سو، ابهامات موجود در چنین عباراتی، زمینه قائل شدن مسئولان مختلف به تفاسیر گوناگون را فراهم آورده و بازخواست خاطیان احتمالی را با مانع مواجه می‌کند. برای نمونه، فصل سوم قانون برنامه چهارم توسعه، دارای ضعف‌هایی است که عمده‌ترین آن‌ها همین ابهام و فقدان تعاریف عملیاتی دقیق است. کنترل نوسانات شدید نرخ ارز به صورت نرخ شناور مدیریت شده (ماده ۴۱) ذکر شده اما نوسان شدید تعریف نشده است. همچنین در مورد تنظیم تعرفه‌های واردات نهاده‌های کالایی تولید مبتنی بر حمایت منطقی و منطبق با مزیت‌های رقابتی از تولید داخلی آن‌ها و در جهت تسهیل فعالیت‌های صادرات‌گرا، مناسب‌تر است شکل این «حمایت منطقی» تبیین شده و به جای تعرفه‌گذاری بر توسعه فنی و دانش‌بنیان صنایع داخلی جهت رشد توان رقابت متمرکز شود. همچنین فصل چهارم مواردی مانند اتخاذ تدابیر لازم برای کسب سهم مناسب از بازار اطلاعات و ارتباطات بین‌المللی را از وظایف دولت می‌شمارد اما همچنان در عبارات کلی مانده؛ نه تدابیر لازم را احصا کرده و نه میزان سهم مناسب را روشن ساخته است.

^۲.synchronic

یک سال پس از تصویب برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، محمود احمدی‌نژاد به ریاست جمهوری ایران رسید و سکان اجرای برنامه چهارم را به دست گرفت؛ اما احمدی‌نژاد، از یک طرف مخالف نحوه فعالیت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بود؛ از طرف دیگر، تفکرات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی او درست در نقطه مقابل خاتمی قرار داشت؛ همچنین او با برنامه‌های کمی اصلاً میانه خوبی نداشت. با این اوصاف، احمدی‌نژاد تمایلی به اجرای برنامه چهارم توسعه کشور نداشت. اجرای برنامه چهارم، تحقق تفکری بود که وی، دقیقاً با شعار مبارزه با آن، بر سرکار آمده بود.

گفتمان سیاسی جدیدی که توسط احمدی‌نژاد مطرح شد با گفتمان دولت‌های هاشمی و خاتمی در تضاد بود و به نقد آن پرداخت. احمدی‌نژاد نوع اداره کشور و برنامه‌ریزی‌های توسعه دو دولت سابق را نوعی تقلید از الگوهای وارداتی توسعه و تحت تأثیر جهانی‌شدن می‌دانست و به نقد بنیان‌های نظری رویکرد دولت‌های گذشته به توسعه و عملکرد اقتصادی آنان پرداخت و معتقد بود برای حل مسائل اقتصادی و مشکلات کشور می‌بایست راهبردها و تئوری‌های داخلی را در مقابل تئوری‌های خارجی به کار بست. احمدی‌نژاد دولت‌های هاشمی و خاتمی را متهم به عدم توجه همه‌جانبه به مناطق مختلف کشور و کم‌توجهی به مقوله عدالت اقتصادی کرد. وی همچنین معتقد بود که این مبانی تئوریک موجب عملکرد نادرست دولت‌های گذشته شده است و وی عملکرد اقتصادی، فرهنگی و سیاست خارجی آن‌ها را زیر سؤال برد و معتقد بود این سیاست‌ها باعث بیکاری، مشکلات اقتصادی، تشنج و اختلاف سیاسی، تخریب روحیه خودباوری و موجب عقب‌نشینی در مقابل دشمن در عرصه سیاست خارجی و تحقیر ملت ایران شده است. بر این اساس وی روی کار آمدن دولت جدید را موج دوم انقلاب اسلامی و آغاز بر پایان انحراف در سطح ملی به حساب آورد که باید در این دولت الگوهای قبلی کنار گذاشته شود و بر اساس مناسبات و ارزش‌های بومی طراحی شود (مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۸۷: ۴۵).

قانون برنامه پنجم توسعه نیز هر چند در مواردی به اعداد و ارقام اشاره کرده (مانند بند ز ماده ۱۱۲)، اما به طور کلی از این آسیب برکنار نمانده است. برای مثال، ماده ۱۱۱ این قانون که تنها ماده بخشی است که عنوان «سرمایه‌گذاری خارجی» دارد و اختصار آن نیز کم‌توجهی به این امر مهم را منعکس می‌کند، در بند ب، وظیفه شناسایی و اصلاح قوانین و مقررات بر حسب ضرورت و تعیین و اعمال مشوق‌ها به تناسب نیاز روز و رقابت‌های بین‌المللی برای جذب بیش‌تر سرمایه‌گذاری خارجی را برای دولت در نظر گرفته است. بدیهی است که توان مجلس شورای اسلامی برای تنقیح قوانین و اصلاح آن‌ها بیش از قوه مجریه است که وظایف سنگین اجرایی دارد. ضمن آنکه در نظام حقوق اساسی ایران، اصلاح قوانین اساساً از اختیارات دولت نیست و مغایرت بخشی از این بند با قانون اساسی روشن است؛ لذا باید آن را به ارائه پیشنهاد اصلاح قوانین به مجلس تفسیر کرد. به هر حال حوزه‌هایی که قوه مجریه می‌تواند صلاحیت شبه‌تقنینی

خود را در آن اعمال کند، طبق اصل صدوسی و هشتم عبارت‌اند از مواردی که قانون‌گذار اجازه وضع آیین‌نامه را صادر و یا به این امر تکلیف کرده است و موارد مربوط به انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان‌های اداری (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۴۷). مورد بیان‌شده در بند مورد بحث از قانون برنامه پنجم توسعه نه مربوط به وضع آیین‌نامه است و نه ربطی به تنظیم امور اداری دارد. افزون بر این، «نیاز روز» و «ضرورت» از مواردی نیستند که در شرایط مختلف، اجماعی بر سر مفهوم آن‌ها وجود داشته باشد. در نتیجه، ایراد یادشده به قوت خود باقی است. ماده ۱۵۱ نیز که به دولت اجازه داده است تا به منظور حمایت از سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع نوین، بخشی از سرجمع کل تسهیلات اعطایی سالانه را مورد بخشودگی قرار دهد، کمیته و بیشینه‌ای در نظر نگرفته و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن را به هیئت وزیران ارجاع داده است.

در مورد تعیین وظایفی ناظر بر کارایی سنجی اسناد حقوقی برای دستگاه‌های اجرایی، بند ب ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که هم‌زمان با قانون برنامه ششم تصویب شده است، نیز دارای احکامی است؛ این بند اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی را موظف کرده است تا با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، قوانین، مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور را مورد شناسایی قرار داده و با نظرخواهی از تولیدکنندگان و صادرکنندگان سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و تقاضاهای آنان، به‌طور پیوسته گزارش‌ها و پیشنهادهایی تهیه کرده و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. این کمیته نیز موظف شده است تا ضمن بررسی پیشنهادهای راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند. تبصره ذیل این بند، تهیه گزارش‌های موضوع آن را در مواردی از جمله قوانین و مصوبات مزاحم، خلأ قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و نیز پیشنهاد اصلاح مقررات و ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت، حمایت از سرمایه‌گذاری، تولید و صادرات و استفاده بهینه از سرمایه‌گذاری‌ها و ظرفیت‌های موجود جاری دانسته است. این مورد از فرایندهایی است که در صورت اجرای صحیح و برخورداری از شتاب کافی می‌تواند به ارتقای سطح سرمایه‌گذاری خارجی بیانجامد؛ چراکه نهادهای اجرایی و کنشگران عرصه تجاری و صنعتی از نزدیک با مشکلات و موانع در ارتباط بوده و آسیب‌ها و نقاط ضعف اسناد حقوقی را در عمل مشاهده می‌کنند. افزون بر آن، از منظر حقوقی نیز، کمیته مورد اشاره نقشی مشورتی داشته و اصلاح نهایی اسناد بر عهده نهادهای ذی‌صلاح قرار داده شده است. چنان‌که تبصره سوم همین بند اشعار داشته است که مصوبات جلسات مذکور حداکثر ظرف مدت سی روز کاری در دستور کار هیئت وزیران قرار می‌گیرد. البته در این زمینه هم باید میان قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و اسناد حقوقی مصوب هیئت دولت، مانند آیین‌نامه‌های اجرایی، تفکیک قائل شد. در مورد نخست هیئت دولت می‌تواند در قالب لوایحی اصلاحات لازم را از مجلس درخواست کند اما در مورد اخیر رأساً به رفع نقایص

احتمالی ورود می‌کند.

برنامه ششم توسعه، از این حیث گام بلندی را در جهت رفع این آسیب برداشته است و به وضوح در جایگاهی مناسب‌تر از دو برنامه پیشین قرار می‌گیرد. جداول متعدد این برنامه و ذکر آمار و ارقام شاخص‌ها در سطح مورد انتظار مبین این نکته است.^۳ ماده ۳ این قانون اهداف کمی کلان برای سال پایانی برنامه را در سه جدول ذکر کرده است؛ از این میان، در جدول شماره دو قانون، متوسط رشد سالانه سرمایه‌گذاری ۲۱/۵ درصد تعیین شده است (جدول ۱).

جدول ۱. درصد تعیین شده برای متوسط مجموع رشد سالانه سرمایه‌گذاری در برنامه ششم توسعه*

جدول شماره (۲): تصویر متغیرهای اقتصادی بخش‌های اقتصادی در دوره برنامه ششم (درصد)										
کشورهای	کشورهای	اقتصاد	صنعت و معادن	آب و برق و گاز	ساختن	حمل و نقل و آبرسانی	ارتباطات	سایر خدمات	تجارت	متوسط رشد سالانه ارزش افزوده (درصد)
۸۱/۰	۷۱/۰	۸۱/۸	۹۳	۹۰	۷۱/۵	۸۳	۱۹/۴	۵۸	۸/۰	متوسط رشد سالانه ارزش افزوده (درصد)
۳/۹	۲/۱	۴/۶	۳/۴	۶/۶	۳/۷	۵/۰	۹/۵	۴/۳	۳/۹	متوسط رشد سالانه اشتغال (درصد)
۲۰/۳	۳۹/۵	۳۶/۱	۳۰/۲	۲۶/۵	۲۲/۶	۵۱/۸	۱۸/۱	۳۱/۵	۲۰/۳	متوسط رشد سالانه سرمایه‌گذاری (درصد)
۳/۲	۱/۸	۲/۴	۲/۰	۲/۰	۲/۸	۲/۱	۶/۵	۰/۸	۳/۲	متوسط رشد سالانه بهره‌وری کل عوامل تولید (درصد)

* عدد متعلق به خانه مربوط در کادر قرار داده شده است (قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵) ماده ۳).

افزون بر این، در جدول شماره سه همین ماده، تأمین مالی و سرمایه‌گذاری خارجی، معادل ۱۹۵۵ هزار میلیارد ریال تعیین شده است (جدول ۲). چنین مواردی ارزیابی میزان توفیق برنامه

^۳ شایان ذکر است که این نقطه قوت منحصر به شاخص‌های اقتصادی نیست و شامل سایر موارد مانند امور فرهنگی نیز شده است (برای نمونه ر. ک. ماده ۶۶ قانون مزبور).

دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ... ۱۹

را تسهیل کرده‌اند. البته همچنان موارد کلی نیز در این برنامه وجود دارند (مانند تبصره ماده ۴ و ماده ۵).

جدول ۲. میزان سهم متوسط تأمین مالی و سرمایه‌گذاری خارجی در برنامه ششم توسعه*

جدول شماره (۳): منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم به تفکیک روش‌های مختلف تأمین - هزار میلیارد ریال					
سهم در برنامه ششم (درصد)	متوسط برنامه	۱۴۰۰	۱۳۹۶	۱۳۹۵	
۱۲/۹	۹۹۶	۱۴۷۰	۶۲۷	۵۷۵	تملك داراییهای سرمایه‌ای
۲۴/۷	۱۹۰۰	۲۵۷۵	۱۴۳۰	۱۲۰۲	تسهیلات بانکی برای سرمایه‌گذاری
۹/۳	۷۱۴	۹۲۸	۳۷۹/۵	۳۶۲	صندوق توسعه ملی
۱۲/۴	۹۵۶	۱۴۸۱	۴۸۸	۴۰۰	بازار سرمایه
۱۲/۴	۹۵۷	۱۲۳۱	۷۱۲	۶۰۳	شرکتها و موسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی
۳/۰	۳۲۸	۳۰۹	۱۷۱	۱۴۴	آورده اشخاص
۲۵/۳	۱۹۵۵	۱۵۷۵	۲۹۹	۶۲/۵	تأمین مالی و سرمایه‌گذاری خارجی
۱۰۰	۷۷۰۶	۹۵۶۹	۴۱۰۸	۳۳۴۹	کل منابع تأمین مالی برنامه ششم

* عدد متعلق به خانه مربوط در کادر قرار داده شده است (قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵) ماده ۳).

نکته قابل توجه دیگر آن است که این نقطه قوت می‌تواند در جهت‌دهی به برخی از احکام سایر قوانین این حوزه و در عین حال هماهنگی با آن‌ها، نیز باری برساند؛ برای نمونه ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که در حکم اساسنامه «صندوق توسعه ملی» دانسته شده است، در بند ۵ قسمت «خ» یکی از مصارف این صندوق را 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 هشتادم قانون اساسی تعیین شده است. اصل مزبور، اخذ و اعطای وام‌ها یا کمک‌های بلاعوض خارجی را از طرف دولت منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است. چراکه در اعطای وام یا کمک بلاعوض، تعدی و تفریط محتمل است و در اخذ آن هم خطر وابستگی وجود دارد (هاشمی، ۱۳۹۱: ۱۹۶). افزون بر این، با توجه به سایر بخش‌های این ماده و به‌خصوص انحصار مطروحه در تبصره ۲ بند ۶، به نظر می‌رسد که واژه تسهیلات در صدر بند پنجم منصرف به وام‌ها و کمک‌های مالی باشد. در هر حال، عموم و اطلاق اصل یادشده می‌تواند در سرعت و کیفیت اعطای تسهیلات مانع ایجاد کند.

هدف‌گذاری‌های عددی و مشخص قانون برنامه ششم می‌تواند در تعیین روشن‌تر میزان اختصاص منابع صندوق توسعه ملی در جهت تشویق سرمایه‌گذاری در کشور که می‌بایست منطقی متناسب با آن در نظر گرفته شوند، به کار گرفته شوند. به علاوه هم در زمان اجرا و هم در پایان بازه زمانی برنامه‌های توسعه با ارزیابی میزان توفیق آن قابلیت کاهش یا افزایش تسهیلات وجود دارد.

دیگر موردی که در ارتباط با این قسمت شایان توجه است، محدودیت‌های مذکور در قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ است. بند «د» ماده ۲ این قانون که در مقام بیان بخشی از شرایط عمومی پذیرش سرمایه خارجی است، حداکثر سهم ارزش کالا و خدمات تولیدی حاصل از سرمایه‌گذاری خارجی موضوع آن را نسبت به ارزش کالا و خدمات عرضه شده در بازار داخلی در زمان صدور مجوز، در هر بخش اقتصادی ۲۵٪ و در هر رشته ۳۵٪ تعیین کرده است؛ البته مستند به ذیل این بند، سرمایه‌گذاری خارجی جهت تولید کالا و خدمات برای صدور به خارج از کشور، به جز نفت خام، از این حکم مستثنی شده است. عدم نسخ این محدودیت در قانون برنامه ششم که از موانع ترغیب سرمایه‌گذاری خارجی در سطوح بالاست، می‌تواند آسیب‌زا باشد؛ تعیین حداکثر در این مورد می‌تواند امری زمینه‌مند در نظر گرفته شود و در هر برنامه جداگانه طرح یا به نهادی خاص احاله داده شود.

آسیب مهم دیگر، عدم تعیین وظایف نهادهای اصلی کنشگر در دیپلماسی اقتصادی مانند وزارت امور خارجه است. ظاهراً وظایفی وجود ندارد که برنامه چهارم مستقیماً برای این وزارتخانه در زمینه دیپلماسی اقتصادی در نظر گرفته باشد. البته این قانون در ماده ۲۴، ارجاعی به قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی دارد. قانون برنامه پنجم نیز از این ضعف رنج می‌برد؛ حتی ماده ۱۱۱ هم وظایفی روشن برای کنشگر دولتی اصلی عرصه دیپلماسی اقتصادی، یعنی بخش اقتصادی وزارت خارجه و یا تلاش‌هایی در جهت رفع موانع گسترش تجارت خارجی و جذب سرمایه، از جمله تحریم‌های اقتصادی، تعریف نکرده است. در این زمینه نیز برنامه ششم شرایط بهتری دارد؛ بند پ ماده ۱۰۵ این قانون، برای وزارت امور خارجه، این وظایف را تعیین کرده است: تقویت دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر ورود به بازارهای جهانی برای صادرات کالا و خدمات فنی و مهندسی، تأمین مالی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به فناوری‌های نوین و ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور بخش غیردولتی در دیگر کشورهای منطقه و کشورهای جنوب غربی آسیا به‌ویژه کشورهای همسایه و اسلامی در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. این عبارات، از نظر توجه قانون‌گذار به تعیین وظیفه برای این نهاد مفیدند اما همچنان سازوکارهای جزئی و دقیقی برای تمامی این موارد تعیین نشده است. در همین راستا به نظر می‌رسد در دولت دوازدهم، جایگاه دیپلماسی اقتصادی تقویت شود. وزیر امور خارجه این دولت، محمدجواد ظریف در جلسه بررسی صلاحیت وزرای پیشنهادی، گفت که محور

دپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ... ۲۱

دپلماسی را اقتصاد قرار می‌دهیم (ایسنا، ۲۵ مرداد ۱۳۹۶). وی همچنین پس از نخستین جلسه هیئت دولت دوازدهم اظهار داشت: «دپلماسی اقتصادی و اجرای برجام، دو مأموریت اصلی این وزارتخانه در دوره جدید است» (ایرنا، ۲۹ مرداد ۱۳۹۶). البته باید توجه داشت که تنها نهاد درگیر در دپلماسی اقتصادی، وزارت امور خارجه نیست و برای سایر نهادها نیز باید وظایفی در نظر گرفته شود. هماهنگی این نهادها هم ضروری است.

آسیب دیگر که جدا از آسیب پیش‌گفته نیست، عدم تأکید روشن بر سیاست تنش‌زدایی و تعامل با اقتصاد جهانی و نهادینه‌سازی الزامات این مسئله است. این مورد، مشخصاً در برنامه پنجم توسعه مورد نیاز بود؛ زیرا در زمان نگارش و اجرای آن، تحریم‌های ایران تشدید شد و فشارهای بسیاری به کشور وارد شد. همچنین تردیدی نیست که تمام مشکلات دپلماسی اقتصادی ایران، خارجی نیست و فقدان زیرساخت‌های مناسب جهت تأمین امنیت سرمایه و تضمین بازدهی آن در داخل هم موجب عدم توفیق در این زمینه خواهد بود. این متغیر تا حد زیادی مستقل از مسائل محیط بین‌الملل است؛ بنابراین ایجاد مقتضیات و استلزامات تعامل با اقتصاد جهانی در داخل نیز باید مورد توجه برنامه‌ریزان واقع شود.

در فصل اول برنامه چهارم، حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت و متنوع‌سازی اقتصادی پیش‌بینی شده است (ماده ۱)؛ همچنین تنظیم تعهدات ارزی کشور (ماده ۱۳) با راهکارهایی تجویز شده است. فصل دوم نیز مواردی مانند تجهیز گمرکات، رشد مناطق آزاد و واگذاری و خصوصی‌سازی در امور تصدی را بیان کرده است. این مسائل بیش‌تر ناظر به اقتصاد داخلی هستند و تعامل با اقتصاد جهانی را چندان منعکس نکرده‌اند. فصل سوم نیز علاوه بر ضعف پیش‌گفته این ایراد را دارد. بند د ماده ۲۰۱ قانون برنامه پنجم، تنش‌زدایی را از وظایف وزارت امور خارجه دانسته که یکی از اهداف آن هم با توجه به صدر ماده، استفاده از فرصت‌های اقتصادی در منطقه و نظام بین‌الملل است؛ اما باید توجه داشت که در آن زمان پرونده هسته‌ای ایران از مهم‌ترین عوامل تنش‌زا در روابط این کشور بود و مذاکرات بر سر حل آن نیز در اختیار وزارت امور خارجه نبود؛ بنابراین احکام این ماده هم چندان قابل عملیاتی شدن نبود. در برنامه ششم توسعه، با توجه به مواردی که در بالا اشاره شد، وزارت امور خارجه دارای اختیار بیشتری است و تنش‌زدایی نیز تا حد قابل توجهی محقق شده است.

آسیب دیگر، ایجاد نکردن مجموعه‌ای از ترتیبات به‌هم‌پیوسته برای دپلماسی اقتصادی، دپلماسی بازرگانی و دپلماسی شرکتی است. دپلماسی بازرگانی که همانند دپلماسی اقتصادی از نقش‌های دولت است، با محوریت کنشگری وزارت صنعت، معدن و تجارت صورت می‌پذیرد. در مقابل، دپلماسی شرکتی، با نقش‌آفرینی نمایندگان شرکت‌های خصوصی، از نقش‌های بخش غیردولتی است. فقدان نهادهایی (اعم از نهادهای حقوقی یا سازمانی) که هماهنگی لازم را میان این بخش‌ها ایجاد کرده و ضمن جلوگیری از موازی‌کاری و اتلاف سرمایه‌های مادی و انسانی،

بهره‌وری اقتصادی را افزایش دهد، مناسب نیست و تحقق اهداف برنامه‌های توسعه را با مانع روبه‌رو می‌کند.

نتیجه‌گیری

در این مقاله تلاش شد تا با بررسی قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور، فرضیه پژوهش مورد ارزیابی قرار گیرد. در این راه از روش افراز و استقرا استفاده شده است؛ به این ترتیب که سیاست‌های کلی و متن هر برنامه به تفکیک مورد بحث قرار گرفت و سپس اشتراکات و افتراقات آن‌ها از نظرگاه آسیب‌ها استخراج و شرح داده شد. در مجموع، سیر برنامه‌های توسعه، روندی مثبت را نشان می‌دهند. البته باید توجه داشت که هر یک از آن‌ها بنا بر بافت زمانی خود، دغدغه‌هایی خاص را بیش‌تر منعکس کرده‌اند، اما کلیت آن‌ها به خصوص به لحاظ ساختاری قابل مقایسه است. به نظر می‌رسد برنامه ششم به مراتب دقیق‌تر، عملیاتی‌تر و متوازن‌تر از دو برنامه گذشته نوشته شده است.

در جهت افزایش کارآمدی برنامه‌های توسعه و بهبود عملکردهای مربوط به هر یک، پیشنهاد می‌شود اهداف کلی هر برنامه که برای پنج سال نگاشته می‌شود، به اهداف کوتاه‌مدت‌تر تقسیم شده و در پایان هر بازه میزان موفقیت سیاست‌های در حال اجرا ارزیابی و برای ادامه راه برنامه‌ریزی دقیق‌تری صورت گیرد. همچنین، با توجه به اینکه ادوار مسئولیت در قوا، لزوماً بر بازه‌های زمانی برنامه‌ها منطبق نیست، باید تدابیری برای الزام دولت‌ها به اجرای برنامه‌هایی که از پیش تصویب شده‌اند، اندیشیده شود تا حرکت کلی کشور به سوی توسعه با کندی یا توقف مواجه نشود. پیشنهاد دیگر، ایجاد پاره‌ای ضمانت اجرای قانونی از قبیل مجازات اداری و قضایی است تا انگیزه خاطیان بالقوه در تخطی از وظایف تعیین‌شده در برنامه‌ها و یا سهل‌انگاری‌ها در این زمینه را کاهش دهد. پیشنهاد دیگر نیز، ایجاد بخش مستقل دیپلماسی اقتصادی و تجارت بین‌الملل در وزارت خارجه جهت پیگیری دقیق‌تر موارد ضروری و هماهنگی بخش‌های دولتی و خصوصی کشور در تعامل با شرکای خارجی است. اگرچه در ماه‌های اخیر پیرو تغییر ساختار وزارت امور خارجه معاونت اقتصادی به شاکله این وزارتخانه افزوده شده است اما تحقق اهداف آن در گرو کادرسازی تخصصی و بهره‌گیری فزاینده از ظرفیت‌های بینا سازمانی به ویژه نهادها و وزارتخانه‌های مرتبط است. بهره‌گیری از تجارب مشابه در کشورهای دیگر به خصوص قدرت‌های نوظهور اقتصادی می‌تواند هزینه‌های ناشی از فرایند آزمون و خطا را در نهادهای این ساختار و حصول خروجی‌های متناسب تقلیل دهد.

دیپلماسی اقتصادی، یک دیپلماسی چندگانه است که رژیم‌های تجاری، سرمایه‌گذاری، مستقیم خارجی، انتقال فناوری، نیروی کار و خط مشی‌های زیست‌محیطی را در برمی‌گیرد؛ بنابراین وجود هماهنگی در آن بسیار مهم است. تقویت واقعی بخش خصوصی (و نه بخش خصوصی غیرواقعی یا خصوصی-دولتی) از دیگر الزاماتی است که در جهت تقویت اقتصاد

۲۳ دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ...

داخلی، رشد رقابت‌پذیری آن و امکان همکاری با شرکت‌های خارجی، به ویژه شرکت‌های چندملیتی است و مناسب است در قوانین برنامه توسعه مورد اشاره واقع شود. این امر به رشد امنیت اقتصادی نیز خواهد انجامید؛ چرا که در حالی که بسیاری از کشورها بیش‌تر متوجه تراز تجاری به عنوان شاخص امنیت اقتصادی هستند، سرمایه‌گذاری خارجی از طریق شرکت‌های چندملیتی، عاملی مهم‌تر از تجارت است. همچنین پیشنهاد می‌شود تدابیر و وظایفی جهت عضویت ایران در سازمان‌های مهم و اثرگذار اقتصادی جهان، به ویژه سازمان جهانی تجارت، در نظر گرفته شوند تا امکان شرکت کشور در تصمیم‌سازی‌های کلان و بهره‌گیری از ظرفیت‌های این نهادها محقق شود.

منابع

الف. فارسی

- ارغوانی پیرسلامی، فربرز (۱۳۹۱) «سیاست دفاعی-امنیتی جمهوری اسلامی ایران در پرتو قانون برنامه پنجم توسعه»، **مجله سیاست دفاعی**، سال بیستم، شماره ۷۸، صص ۱۳۷-۱۰۵.
- اسمیت، روی، عماد الانیس و کریستوفر فاراندس (۱۳۹۴) **اقتصاد سیاسی بین الملل در سده بیست و یکم**، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی و روح الله طالبی آرانی، چاپ دوم، تهران: مخاطب.
- امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۱) **حقوق اداری**، جلد دوم، تهران: میزان.
- ایرنا** (۱۳۹۶) «ظریف: دیپلماسی اقتصادی و اجرای برجام دو مأموریت اصلی وزارت خارجه است» (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۶/۶/۱۵) در: <http://www.irna.ir/fa/news/82637797>
- ایسنا** (۱۳۹۶) «ظریف: محور دیپلماسی را اقتصاد قرار می‌دهیم» (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۶/۶/۱۵) در: <http://www.irna.ir/fa/news/82637797>
- تورانی، مرتضی (۱۳۸۸) «نگاهی به تقسیم‌بندی راست و چپ سیاسی: دولت توسعه‌گرا در عصر جهانی‌شدن»، **گزارش**، شماره ۲۰۸، صص ۲۳-۲۲.
- حیدری، محمد و انعامی علمداری، سهراب (۱۳۹۲) «دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، شماره بیستم، پاییز، صص ۶۱-۳۹.
- دانش‌نیا، فرهاد (۱۳۹۱) «دیپلماسی اقتصادی و سیاست خارجی توسعه‌گرا؛ ابزارهای موفقیت راهبرد توسعه‌ای ج.ا.ا. در اقتصاد جهانی»، **فصلنامه مطالعات راهبردی جهانی‌شدن**، سال سوم، شماره ۶، صص ۸۵-۶۷.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال (۱۳۹۲) **سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران**، چاپ پنجم، تهران: سمت.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال، مرتضی دامن‌پاک جامی (۱۳۹۴) «جایگاه دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی دولت یازدهم»، **فصلنامه سیاست خارجی**، سال بیست و نهم، شماره ۱، صص ۵۲-۷.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال؛ صالحی، مختار (۱۳۹۱) «دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران: زمینه‌ها و چالش‌ها (با تأکید بر پنج شاخص جهانی‌شدن اقتصاد)»، **فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران**، سال هفدهم، شماره ۵۲، صص ۱۱۴-۷۳.
- راهبرد** (۱۳۸۲) «ایران، دیپلماسی اقتصادی و جهانی‌شدن»، شماره ۲۷، بهار، صص ۱۲۷-۱۱۰.
- رضائی، علیرضا و قاسم ترابی (۱۳۹۲) «سیاست خارجی دولت حسن روحانی، تعامل سازنده در چارچوب دولت توسعه‌گرا»، **فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی**، شماره ۱۵، تابستان، صص ۱۶۱-۱۳۱.
- رضوی، سید مهدی و بابایی، مجتبی (۱۳۹۶) «انتقال مفاهیم مسئولیت دولت‌ها به حوزه سازمان‌های بین‌المللی و چالش‌های پیش رو»، **مجله مطالعات حقوقی**، دوره ۹، شماره ۴، زمستان، صص ۱۷۶-۱۴۱.
- سریخ‌القلم، محمود (۱۳۹۴) «توسعه، محصول دولت توسعه‌گرا»، **ماهنامه صنعت نساجی و پوشاک**، شماره ۳۷۶، صص ۹۱-۸۸.

دیپلماسی اقتصادی ایران در بستر قوانین برنامه‌های توسعه: آسیب‌شناسی برنامه ... ۲۵

سلیمانی، یاسر و سعید سیدحسین‌زاده یزدی (۱۳۹۵) «تبیین رویکردها و مؤلفه‌های سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛ بررسی موردی تبیین بند دوازدهم سیاست‌ها: مؤلفه‌های دیپلماسی اقتصادی»، **فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان**، سال چهارم، پاییز، صص ۹۱-۱۱۴.

سلیمانی پورلک، فاطمه (۱۳۹۵) «چالش‌ها و ضرورت‌های دیپلماسی اقتصادی ایران و الزامات آن در حوزه سیاست خارجی»، **فصلنامه مجلس و راهبرد**، سال بیست و سوم، شماره ۸۸، صص ۳۲۵-۳۵۸.

صالحی، مختار (۱۳۹۳ الف) «دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در دوران سازندگی»، **پژوهش‌نامه علوم سیاسی**، سال نهم، شماره ۳، صص ۱۷۵-۲۱۳.

صالحی، مختار (۱۳۹۳ ب) «دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران: مطالعه موردی (دوران صلح‌گرایی مردم‌سالار)»، **فصلنامه علمی-پژوهشی رهیافت انقلاب اسلامی**، سال هشتم، شماره ۲۸، صص ۴۳-۶۲.

صوری، ضیاء‌الدین؛ صالحیان، تاج‌الدین (۱۳۹۶) «بررسی راهبردی دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران؛ مطالعه موردی: دولت یازدهم و دوازدهم»، **فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل**، دوره ۷، شماره ۲۴، صص ۱۵۸-۱۳۳.

فاخری، مهدی (۱۳۸۶) **راهکارهای الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت**، تهران: نشر ثالث.

فرجی‌راد، عبدالرضا (۱۳۸۳) «توسعه کشور نیازمند دیپلماسی اقتصادی است»، **روند اقتصادی**، شماره ۶، بهار، صص ۲۸-۳۰.

قنبرلو، عبدالله (۱۳۹۵) **اقتصاد سیاسی بین‌الملل: نظریه‌ها، مسائل و تحولات**، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

کاظمی، حجت (۱۳۹۳) «جهانی‌شدن و دولت‌های توسعه‌گرا؛ سوبه‌های تغییر و تداوم نقش دولت در فرایند توسعه»، **فصلنامه سیاست**، دوره ۴۴، شماره ۱، صص ۱۵۲-۱۳۵.

کمالی اردکانی، مسعود (۱۳۹۵) «تأثیرات برجام بر تجارت خارجی جمهوری اسلامی ایران»، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال نوزدهم، شماره ۲، صص ۸۲-۵۳.

گیلپین، رابرت (۱۳۹۲) **اقتصاد سیاسی جهانی: درک نظم اقتصاد بین‌الملل**، ترجمه مهدی میرمحمدی و دیگران، چاپ دوم، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

ماندل، رابرت (۱۳۸۷) **چهره متغیر امنیت ملی**، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ سوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

محبی، محسن و بذار، وحید (۱۳۹۶) «سازوکارهای حل و فصل اختلافات ناشی از برجام و تعیین تکلیف تحریم‌های هسته‌ای ایران در برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد»، **مجله مطالعات حقوقی**، دوره ۹، شماره ۴، زمستان، صص ۳۰۶-۲۷۹.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴) «الزامات تقویت دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در شرایط پسا تحریم»، معاونت پژوهش‌های سیاسی و حقوقی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵) «تدوین و اجرای دیپلماسی اقتصادی: بررسی تجربه برزیل»، معاونت پژوهش‌های سیاسی و حقوقی.

مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری، (۱۳۸۷) **دولت ایرانی - اسلامی (آرا دکتر محمود احمدی نژاد رئیس جمهور)**، تهران، نشر مرکز پژوهش و اسناد ریاست جمهوری.

موسوی شفتائی، سیدمسعود (۱۳۸۶) «دیپلماسی اقتصادی، ابزار نوین سیاست خارجی در عصر جهانی شدن»، **پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی**، شماره ۶، پاییز، صص ۶۰-۳۹.

نامه اتاق بازرگانی (۱۳۹۴) «نگاهی به تعریف دیپلماسی اقتصادی؛ اولویت‌ها و اهداف»، سال ۸۵، شماره ۱۰۱، صص ۲۱-۲۰.

نقیب‌زاده، احمد و محمدتقی دلفروز (۱۳۹۴) «بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیردموکراتیک»، **فصلنامه سیاست**، دوره ۴۵، شماره ۴، صص ۱۰۳۲-۱۰۱۵.

واعظی، محمود (۱۳۸۸) «دیپلماسی اقتصادی ایران با تأکید بر نقش انرژی»، **پژوهش‌نامه سیاست خارجی**، شماره ۱۷، زمستان، صص ۱۸۴-۱۴۹.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۱) **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، چاپ بیست و سوم، تهران: میزان.

- اسناد حقوقی

«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» (بازنگری شده ۱۳۶۸) قابل دسترسی در:
http://rc.majlis.ir/fa/content/iran_constitution

«سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» (۱۳۸۲) قابل دسترسی در:
<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=16995>

«سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه کشور» (۱۳۸۲) قابل دسترسی در:
<http://padafand.kwpa.ir/Default.aspx?tabid=1670>

«سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه کشور» (۱۳۸۷) قابل دسترسی در:
<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=5389>

«سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور» (۱۳۹۴) قابل دسترسی در:
<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=30128>

«قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور» (۱۳۸۳) قابل دسترسی در:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>

«قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۸۹) قابل دسترسی در:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>

«قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۹۵) قابل دسترسی در:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>

«قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (۱۳۹۶) قابل دسترسی در:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014070>

«قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی» (۱۳۸۰) قابل دسترسی در:
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/133816>

ب. انگلیسی

- DíazCeballos, B. (2012) "Economic Diplomacy" (observed: 9/6/2017) at: <https://www.diplomacy.edu/courses/Economic>
- Heydari, M., &Alamdari, S. (2012) "The Riddle of Economic Diplomacy in the Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran", **International Journal of Political Science**, Vol. 2, No. 3, pp. 29-45.
- Lee, Donna and Brian Hocking (2010) 'Economic Diplomacy' in Robert A. Denmark (ed.) **The International Studies Encyclopedia**, Vol. II, pp 1216-1227. Wiley Blackwell.
- Paul, Darel E &Amawi, Abla (2013) **The Theoretical Evolution of International Political Economy**, Oxford University Press.
- Papadimitriou, P., &Pistikou, V. (2014) "Economic Diplomacy and Security in Sovereign States", **Procedia Economics and Finance**, Vol. 9, pp. 42-65.
- Saner, Raymond & YiuLichia(2003) International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", (observed: 15/5/2018) at: http://www.businessdiplomats.com/images/articles/files/Postmodern_diplomacy.pdf
- Zahrani, M. (2011) "Sanctions against Iran: War and Containment", **Iranian Review of Foreign Affairs**, Vol. 2, No. 5, pp. 65-89.

ج. منابع فرانسوی

- Gelin, R. (2016) "Diplomatieéconomique: qu'est-ceque'est?" (Observed: 2/19/2018) at: <http://www.gresea.be/Diplomatie-economique-qu-est-ce-que-c-est>