



آسیب‌شناسی سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه؛ راهکارهایی برای برنامه هفتم



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۱۴۲

کد موضوعی: ۲۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه؛ راهکارهایی برای برنامه هفتم

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست خارجی)

مدیر مطالعه: —

تهیه و تدوین کنندگان: احسان فلاحي، مهرشاد غفاری‌زاده

ناظران علمی: مهدی امیری، روح‌الله طالبی آرانی

متقاضی: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست خارجی

۲. برنامه توسعه

۳. سند بالادستی

۴. آسیب‌شناسی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۲۴

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۴	مقدمه
۶	۱. اصول و منابع سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران
۶	۱-۱. قانون اساسی
۶	۱-۲. سند چشم‌انداز بیست ساله
۷	۱-۳. بیانیه گام دوم انقلاب
۸	۱-۴. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
۸	۲. سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران
۹	۲-۱. سیاست خارجی در برنامه اول تا سوم توسعه
۱۰	۲-۲. سیاست خارجی در برنامه چهارم و پنجم توسعه
۱۱	۲-۳. سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه
۱۱	۳. آسیب‌شناسی جایگاه سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه
۱۳	۳-۱. آسیب‌های مربوط به فرآیند طرح سیاست خارجی در برنامه توسعه
۱۳	۳-۱-۱. ذی‌نفعان متعدد در سیاست خارجی و فقدان تعریف سازوکاری برای مشارکت و هماهنگی میان آنها در تدوین برنامه
۱۵	۳-۱-۲. برخورد حاشیه‌ای با برنامه توسعه و ناهماهنگی زمانی برنامه توسعه با تقویم سیاسی کشور
۱۷	۳-۱-۳. دیدگاه‌های تک‌بخشی بدون لحاظ کردن ملزومات اقتصادی در سیاست خارجی
۲۱	۳-۱-۴. وزارت امور خارجه هماهنگ‌کننده و مجری نه تصمیم‌گیر و سیاستگذار
۲۲	۳-۱-۵. تله تصمیم‌گیری
۲۳	۳-۱-۶. پیچیدگی الزامات نهادی
۲۳	۳-۱-۷. حلقه مفقوده سند راهبردی سیاست خارجی
۲۴	۳-۲. آسیب‌های مربوط به محتوای سیاست خارجی در برنامه توسعه
۲۴	۳-۲-۱. این همان نویسی
۲۴	۳-۲-۲. پراکنده‌نویسی
۲۵	۳-۲-۳. تقلیل‌گرایی
۲۵	۳-۲-۴. فقدان اولویت‌بندی
۲۶	۳-۲-۵. فقدان پیش‌بینی سازوکار نظارت و ارزشیابی برای سیاست خارجی
۲۷	۳-۲-۶. نادیده گرفتن عدم قطعیت در تحولات بین‌المللی
۲۷	۳-۲-۷. زمانمند و مکانمند بودن سیاست خارجی
۲۸	۳-۲-۸. مشخص نبودن نسبت میان دیپلماسی اقتصادی با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی
۲۸	۴. راهکارهای پیشنهادی
۲۹	۴-۱. اختصاص فصل مجزا برای سیاست خارجی
۳۰	۴-۲. تدوین سند راهبردی سیاست خارجی

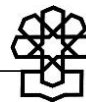
۳۰	..... ۴-۳. دیپلماسی اقتصادی
۳۱	..... ۴-۴. برنامه‌ریزی مشارکتی
۳۲	..... ۴-۵. مشارکت در اجرا و مشارکت در نظارت بر سیاست خارجی اقتصادمحور؛ تعیین نهاد مامور برای نظارت بر عملکرد وزارت خارجه
۳۳	..... ۴-۶. لحاظ کردن ملاحظات آینده‌شناختی
۳۴	..... نتیجه‌گیری
۳۵	..... منابع و مآخذ

فهرست جداول

۹	..... جدول ۱. مدل‌های توسعه و راهبردهای اقتصادی و سیاست خارجی متناظر با آن
۱۲	..... جدول ۲. آسیب‌های فاز صفر توسعه
۱۴	..... جدول ۳. روند قانونی تصویب برنامه توسعه
۱۶	..... جدول ۴. ناهماهنگی میان تقویم سیاسی و برنامه توسعه
۱۸	..... جدول ۵. ساختار بندی برنامه‌های پنج ساله توسعه توسعه

فهرست نمودارها

۱۱	..... نمودار ۱. آسیب‌های چهارگانه در برنامه‌های توسعه
۱۳	..... نمودار ۲. روند بازتولید آسیب‌ها در برنامه‌های توسعه
۱۵	..... نمودار ۳. ساختار تدوین لایحه برنامه ششم توسعه
۲۱	..... نمودار ۴. سرفصل‌های نه‌گانه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه
۲۹	..... نمودار ۵. رابطه علت و معلولی میان آسیب‌های فرآیندی و محتوایی



آسیب‌شناسی سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه؛ راهکارهایی برای برنامه هفتم

چکیده

لحاظ کردن ملزومات سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه یکی از مؤلفه‌های ضروری برای ریل‌گذاری جامع و واقع‌بینانه در مسیر پیشرفت است. در شش برنامه پیشین توسعه در جمهوری اسلامی ایران کم‌وبیش به حوزه سیاست خارجی پرداخته شده است. اما مسائل مربوط به این حوزه به شکل پراکنده، کلی، و بعضاً غیرمنسجم مطرح شده است. در حالی که سیاست خارجی همواره با محیطی پویا و دائماً در حال تغییر مواجه است؛ لذا به طور ویژه نیازمند یک برنامه‌ریزی (فرآیند تدوین) و برنامه‌نویسی (محتوای متن) مبتنی بر انسجام، دقت، شفافیت و انعطاف‌پذیری برای مواجهه کارآمد با محیط متغییر بین‌المللی است. سیاست خارجی مدرن بر خلاف الگوی کلاسیک آن دامنه‌ای گسترده از وظایف را پیش‌روی خود دارد و یک حیطه اجرایی «میان‌بخشی» محسوب می‌شود. به طوری که کارویژه‌های سیاست خارجی علاوه بر وظایف سنتی دیپلمات‌ها، شامل هماهنگی میان سایر بخش‌ها از جمله دیپلماسی اقتصادی و دیپلماسی عمومی (با شاخه‌های متعدد آن) نیز می‌باشد. با این وجود سیاست خارجی کشور تاکنون به جایگاه شایسته خود در برنامه‌های توسعه نرسیده است. با عنایت به نکات بالا، آسیب‌شناسی سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه نیازمند اجتناب از کلی‌گویی، ابهام و نگرش سلیقه‌ای است. لذا به یک چارچوب منسجم و از پیش تعریف شده نیاز است. بدین منظور گزارش پیش‌رو ابتدا نیم‌نگاهی به اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی به عنوان معیار سنجش جایگاه سیاست خارجی در برنامه‌های پنج ساله توسعه دارد. در این قالب آسیب‌های حوزه سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه در دو بخش «فرآیندی» و «محتوایی» احصاء و پیشنهادهاتی به منظور بهینه‌سازی آن در برنامه هفتم توسعه مطرح شده است.

خلاصه مدیریتی

- در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران همانند بسیاری از کشورهای جهان بازیگران ذی‌نفع متعددی وجود دارند. اما سازوکار مناسبی برای جلب مشارکت نهادها، شرکت‌های دولتی، سازمان‌های خصوصی، سمن‌ها و انجمن‌ها در تدوین قانون برنامه پنج ساله توسعه پیش‌بینی نشده است. بدون توجه به منافع و نیاز گروه‌های ذی‌نفع به ویژه در حوزه دیپلماسی اقتصادی نمی‌توان یک برنامه منسجم را طراحی کرد.
- ناهماهنگی زمانی میان تقویم سیاسی کشور و برنامه‌های پنج ساله توسعه یکی از آسیب‌های جدی در حوزه سیاست خارجی کشور است. هر برنامه توسعه در دو دولت و دو مجلس عمر خود را سپری می‌کند. به دلیل فقدان تعهدات پایدار، آسیب‌های نظارتی، اختلاف نظر در دولت‌ها و تفاوت دیدگاه در مجالس مختلف نوعی برخورد گزینشی

با بخش‌های گوناگون برنامه توسعه شکل می‌گیرد. بی‌شک سیاست خارجی به عنوان یکی از حساس‌ترین حوزه‌های اجرایی که در بستر دیدگاه‌های گوناگون و خرده‌گفتمان‌های متنوع تدوین و اجرا می‌شود؛ بیشترین لطمه را از این آسیب فرآیندی می‌بیند.

• مسائل مربوط به حوزه سیاست خارجی به صورت پراکنده و در قالب فصل‌های دیگر از برنامه توسعه مطرح شده است. البته سیاست خارجی عرصه تصمیم‌گیری فراهاکمیتی محسوب می‌شود. به طوری که مهم‌ترین بخش‌های نظام درگیر تصمیم‌های مرتبط با حوزه سیاست خارجی هستند. با این وجود شایسته است که در برنامه توسعه یک فصل اختصاصی به سیاست خارجی اختصاص یابد. سهم سیاست خارجی از سرفصل‌های نه گانه برنامه ششم توسعه تنها ۵ درصد بوده است.

• بسیاری از برنامه‌ها و تصمیمات حوزه سیاست خارجی جنبه بازخوردی دارند. به این معنا که تضمین قطعی و معیار ثابت برای ارزیابی قطعی تصمیمات در حوزه سیاست خارجی وجود ندارد. میزان کارآمدی یک تصمیم در عرصه سیاست خارجی بر مبنای مؤلفه‌های مختلف از جمله الگوی کنش و واکنش بازیگران دیگر مشخص می‌شود.

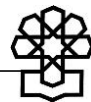
• میزان قطعیتی که در مورد برنامه‌ها و تصمیمات در سایر حوزه‌ها در برنامه توسعه وجود دارد برای حوزه سیاست خارجی قابل تصور نیست. انعطاف‌پذیری برنامه توسعه در حوزه سیاست خارجی امری ضروری است. بدین وسیله از افتادن در تله تصمیم‌گیری اجتناب خواهد شد. معیار تصمیمات درست در سیاست خارجی یک کشور صرفاً بر مبنای محاسبات پیشینی نیست؛ بلکه در چارچوب ملاحظات مربوط به برنامه‌های توسعه، بخش مهمی از صحت و سقم تصمیمات به صورت پسینی و بر اساس میزان انتفاعی است که از آن تصمیم حاصل شده است.

• برجسته شدن مسائل اقتصادی در حوزه بین‌المللی خواه ناخواه نیازمند اعمال برخی تغییرات نهادی در دستگاه سیاست خارجی است. ساختارهای قدیمی سیاست خارجی که درگیر رقابت‌های بوروکراتیک، موازی‌کاری و تداخل در وظایف باشند طبیعتاً نخواهند توانست که اهداف دیپلماسی اقتصادی را به سر منزل مقصود برسانند.

• «سند راهبردی سیاست خارجی» حلقه مفقوده میان برنامه‌های پنج ساله توسعه و سند چشم‌انداز بیست ساله است. این نقیضه هم علت و هم معلول برخی ناکارآمدی‌ها در برنامه‌های پنج ساله توسعه است. علت است، زیرا منجر به کم توجهی به مسائل مربوط به سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه شده است، و معلول است، زیرا در هیچ یک از برنامه‌های پنج ساله توسعه از ضرورت تدوین برنامه راهبردی در حوزه سیاست خارجی سخنی به میان نیامده است.

• برنامه‌های توسعه در حوزه سیاست خارجی به شکل آشکاری با آسیب «این همان نویسی» مواجه هستند. یعنی همان بندها و مواردی که در اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست ساله، بیانیه گام دوم انقلاب، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) در حوزه سیاست خارجی مورد تأکید است؛ با ادبیاتی دیگر و بدون ارائه برنامه‌ای جزئی‌تر در متن برنامه‌های توسعه تکرار شده است.

• فعالیت‌های مربوط به حوزه سیاست خارجی حالت میان‌بخشی دارد. لذا یکی از وظایف اصلی دستگاه سیاست خارجی ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مختلف، ارگان‌ها و حوزه‌های موضوعی متفاوت است. به همین جهت وظایف و تکالیف



- پیش‌روی سیاست خارجی به صورت پراکنده و گاه‌آ‌ غیرمستقیم در متن برنامه توسعه مطرح شده است.
- سیاست خارجی در مفهوم مدرن پدیده‌ای چندوجهی است که شامل ابعاد مختلف امنیتی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و حتی زیست محیطی می‌شود. بر خلاف ادبیات دوران جنگ سرد دیگر نمی‌توان موضوعات اقتصادی را در ذیل سیاست ادنی یعنی در مراتبی پائین‌تر از موضوعات امنیتی و سیاسی (سیاست اعلی) قرار داد. ناکارآمدی‌های اقتصادی خود موجد بحران‌های امنیتی خواهد شد. به عبارت دیگر در دنیای کنونی امنیت ملی و دیپلماسی اقتصادی دو روی یک سکه هستند که باید بر روی یک ریل واحد قرار گیرند.
 - بیان مسائل سیاست خارجی در لابلای موضوعات اقتصادی اگرچه در نوع خود سودمند و به معنای شکل‌گیری نگاه اقتصادی در حوزه سیاست خارجی است. اما طرح دیپلماسی اقتصادی در ذیل فصل اقتصاد کلان و مطرح کردن سیاست خارجی در ذیل فصل دفاعی - امنیتی نشان از نوعی سردرگمی و عدم قطعیت در اولویت‌های سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه است. این امر نشان از نادیده گرفتن جایگاه سیاست خارجی به عنوان یک حوزه برنامه‌ریزی مستقل است.
 - داشتن برنامه مبتنی بر واقعیت در عرصه سیاست خارجی مستلزم در نظر گرفتن عوامل شگفتی‌ساز است. اتخاذ رویکرد به‌هنگام و واقع‌بینانه در برابر وقایع غیرقابل پیش‌بینی در عرصه بین‌المللی، نیازمند در نظر گرفتن سطحی از انعطاف‌پذیری برای سیاستگذاری در حوزه سیاست خارجی است. در غیر این صورت دولت ممکن است که به دلیل شرایط بحرانی برنامه توسعه فعلی را کنار بگذارد و برنامه دیگری را پیش ببرد.
 - «توسعه» مسئله‌ای جهانی و در عین حال محلی است. ساختارهای بوروکراتیک سنتی پاسخگوی سیاستگذاری مدرن به ویژه در حیطه سیاست خارجی نیست. زیرا سیاست خارجی اساساً مسئله‌ای مکانمند و زمانمند است. به این معنا که رویکرد اتخاذ شده در یک منطقه و در یک برهه زمانی خاص لزوماً نمی‌تواند برای مدت زمان طولانی و یا حتی در سایر مناطق مجاور کارایی چندانی داشته باشد.
 - ارتقای توان تولید ملی یعنی درون‌زایی اقتصادی و پیشبرد برون‌گرایی اقتصادی یعنی دیپلماسی اقتصادی دو بال اقتصاد مقاومتی است. وزارت امور خارجه در طراحی بال نخست نقش بسترساز و در طرحی بال دوم نقش فرصت‌ساز را دارد. بسترسازی برای درون‌زایی اقتصادی و فرصت‌سازی برای برون‌گرایی اقتصادی نیازمند تنش‌زدایی، تعامل موثر با جهان و به عبارت دیگر سیاست خارجی توسعه‌گرا است.
 - تا کنون در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه فصل مجزایی به مبحث سیاست خارجی اختصاص داده نشده است. تجمیع مسائل مربوط به سیاست خارجی در یک فصل مجزا و یا طرح مباحث سیاست خارجی در ذیل فصول اقتصادی نگاه تک بعدی به سیاست خارجی را تعدیل و ضرورت تعامل میان اهداف اقتصادی با برنامه‌های سیاست خارجی را بیش از پیش به تصویر خواهد کشید.
 - با توجه به مزیت نسبی‌ای که هر کشور از آن برخوردار است؛ دیپلماسی اقتصادی در بردارنده دلالت‌های متفاوتی برای هر کشور است. با این وجود سرمایه‌گذاری و تجارت خارجی عنصر مشترک در دیپلماسی اقتصادی همه کشورها از جمله جمهوری اسلامی ایران است که لازمه تحقق رشد اقتصادی مد نظر (۸ درصد) در برنامه توسعه

کشور است. به طور خاص نیز مسائلی مانند مسیرهای ترانزیتی، خطوط لوله انرژی، بهره‌برداری از منابع مشترک نفت و گاز با همسایگان پدیده‌های منحصر به فرد در دیپلماسی اقتصادی ایران هستند.

• به منظور تسهیل و تسریع در دیپلماسی اقتصادی برخی از فعالیت‌های اقتصادی در حوزه سیاست خارجی باید به نهادها و شرکت‌ها خصوصی قابل اعتماد برون سپاری شود. در چنین حالتی نه تنها مسئله ذی‌نفعان اقتصادی در حوزه سیاست خارجی مورد توجه قرار خواهد گرفت بلکه نهاد طرف قرارداد تبدیل به ناظر خواهد شد که بر حسن اجرای تعهدات نظارت خواهد داشت. از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی نیز بر حسب وظایف تعریف شده بر عملکرد آن سازمان نظارت‌های همیشگی را اعمال خواهد کرد.

• به منظور تدوین «سند راهبردی سیاست خارجی در حوزه دیپلماسی اقتصادی» پیشنهاد می‌شود که سفارت‌خانه‌ها و کنسولگری‌های جمهوری اسلامی ایران، وزارت اقتصاد، وزارت صنعت معدن و تجارت، وزارت راه مسکن و شهرسازی و وزارت نیرو با همکاری سایر دستگاه‌ها ذی‌ربط که در حوزه دیپلماسی اقتصادی تاثیرگذار هستند؛ پیشنهادات خود را متناسب با حیطه‌های تخصصی مربوطه در یک بازه‌ی زمانی مشخص جمع‌بندی و آن را برای تدوین سند به نهاد راهبر مثللاً وزارت امور خارجه و شورای عالی امنیت ملی تحویل دهند.

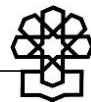
مقدمه

رایج‌ترین راه‌کار پذیرفته شده جهانی برای ایجاد هماهنگی‌های میان‌بخشی در روند توسعه، تدوین برنامه‌های کوتاه مدت چند ساله است. پیش از انقلاب شکوهمند اسلامی برنامه‌های توسعه کشور در بازه زمانی هفت ساله و تحت عنوان «برنامه‌های عمرانی» تدوین می‌شد. اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با وقوع جنگ تحمیلی یک توقف ۱۱ ساله در برنامه‌های توسعه کشور ایجاد شد. با پایان جنگ تحمیلی، هدف اصلی کشور یعنی حفظ تمامیت ارضی کشور و تثبیت جمهوری اسلامی ایران به خوبی محقق شد.

از سال ۱۳۶۸ به بعد ضرورت تدوین برنامه‌های توسعه مجدداً در کشور شکل گرفت. تا کنون شش برنامه توسعه پنج ساله در کشور تدوین و در آستانه تصویب هفتمین برنامه پنج ساله قرار داریم. البته طبق زمانبندی از پیش موجود برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ به پایان رسید که با تصمیم نمایندگان مجلس این برنامه به مدت یکسال دیگر تمدید شد. لذا سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در ۲۱ شهریور ماه ۱۴۰۱ مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در هفت بند اعلام شد.

با عنایت به مطالب فوق باید تأکید کرد که سیاست خارجی از حیطه‌های حساس برنامه‌ریزی دولت‌ها است که نه تنها روابط خارجی کشورها را در حوزه سیاسی تنظیم می‌کند؛ بلکه وظیفه هماهنگی و پیشبرد تعاملات خارجی در سایر بخش‌ها (اقتصادی، فرهنگی و...) را نیز بر عهده دارد. از این‌رو تعیین اهداف مشخص و از پیش تعیین شده در حوزه تعاملات بین‌المللی ضرورتی انکارناپذیر برای کشورها است. به همین منظور حوزه عملکرد کلان سیاست خارجی کشورها در بالاترین سطح قانونی کشورها یعنی در قانون اساسی آن‌ها مورد اشاره قرار می‌گیرد.

در جمهوری اسلامی ایران علاوه بر قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله نیز به اهداف کلان سیاست خارجی



کشور اشاره کرده است. دو سند مذکور دایره‌ای کلان از عملکرد خارجی کشور را نشان می‌دهند. حال آن‌که بخش‌های تخصصی‌تر سیاست خارجی در سلسله مراتب پائین‌تری از اسناد بالادستی مانند «راهبردهای تخصصی مکتوب» و یا «برنامه‌های کوتاه مدت توسعه» قابل طرح است. ایران فاقد راهبرد تخصصی مکتوب در حوزه سیاست خارجی است. به همین دلیل طرح موضوع سیاست خارجی در برنامه‌های کوتاه مدت توسعه اهمیتی دو چندان یافته است. در جمهوری اسلامی ایران تا کنون در قالب شش برنامه توسعه به موضوع سیاست خارجی (به شکل پراکنده) پرداخته شده است. حال در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه «شرایط پیچیده جهانی» و «وضعیت متحول بین‌المللی» ضرورت نگاه ویژه به حوزه سیاست خارجی را بیش از پیش ایجاب کرده است. بدیهی است که در جهان کنونی توسعه کشورها پیوندی ناگسستنی با محیط پیرامونی و بین‌المللی آن‌ها دارد. لذا با هوشمندی هرچه تمام‌تر این اجماع نظر در میان مقامات کشور شکل گرفته است که سیاست خارجی یکی از محورهای مهم و کاربردی برای طرح در برنامه‌های توسعه است.

یکی از محورهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم حوزه «سیاست خارجی» است. لذا پیشاپیش جایگاه سیاست خارجی در برنامه هفتم توسعه ارتقاء یافته است. با توجه به سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، مسئله کنونی دیگر ضرورت یا عدم ضرورت اشاره به سیاست خارجی به عنوان فصلی مستقل در قانون برنامه توسعه نیست؛ بلکه مسئله اصلی اولویت و الگوی طرح مفاد مربوط به سیاست خارجی در متن برنامه است. آسیب‌شناسی موضوعات حوزه سیاست خارجی در برنامه‌های پیشین گام نخست در تدوین برنامه‌ای واقع بینانه در بستر آرمان‌های مقدس جمهوری اسلامی ایران است.

گزارش حاضر در پی پاسخ به این پرسش است که آسیب‌های موجود در برنامه‌های پیشین توسعه و به ویژه برنامه ششم توسعه برای ریل‌گذاری در حوزه سیاست خارجی چیست؟ با جستاری در برنامه‌های پیشین توسعه و برنامه ششم چند محور به عنوان آسیب احصاء و متناسب با آن چند راه‌کار پیشنهادی ارائه شده است. شایان ذکر است که آسیب‌های مذکور در چارچوب اصول کلان حاکم بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران استخراج و تحلیل شده است.

در بخش اول گزارش به بررسی اصول سیاست خارجی کشور برگرفته از چهار منبع شامل قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست ساله، بیانیه گام دوم انقلاب و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی پرداخته شده است. اصول مطرح شده به عنوان قالب فکری حاکم بر جمهوری اسلامی ایران از ابهام، اعمال نظر سلیقه‌ای و کلی‌گویی‌های رایج در ارزیابی برنامه‌های توسعه جلوگیری خواهد کرد. بخش دوم گزارش به جستاری در مورد جایگاه سیاست خارجی در برنامه‌های پیشین توسعه اختصاص داده شده است.

بازخوانی اسناد پیشین توسعه نشان می‌دهد که آسیب‌های سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه پدیده‌ای منحصر به این برنامه نیست؛ بلکه آسیب‌های احصاء شده (به ویژه آسیب‌های فرآیندی) به تناوب در برنامه‌های پیشین نیز وجود داشته است. این امر به نوبه خود حاکی از برخی ایرادات کلان و بنیادین (آسیب‌های سطح صفر توسعه) در جریان سیاست‌گذاری کشور است که نیازمند پژوهشی جداگانه است و در این گزارش نمی‌گنجد. اما برای هرگونه ارزیابی واقع‌بینانه از برنامه‌های توسعه فاکتور مذکور را باید در پس زمینه‌های ذهنی در نظر گرفت.

بخش سوم این گزارش به احصاء آسیب‌های سیاست خارجی در برنامه‌های پیشین توسعه و به ویژه برنامه ششم

اختصاص یافته است. آسیب‌های مذکور در دو بخش آسیب‌های فرآیندی و آسیب‌های محتوایی طبقه‌بندی شده است. در بخش پایانی گزارش نیز به تناسب آسیب‌های احصاء شده راه‌کارهایی برای بهینه‌سازی جایگاه سیاست خارجی در برنامه هفتم توسعه ارائه شده است.

۱. اصول و منابع سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

اصول، اهداف و آرمان‌های سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در متن مصرح قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله مطرح شده است. علاوه بر آن در بیانیه گام دوم انقلاب و همچنین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی این اصول قابل بررسی است. بدین منظور ابتدا اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از چهار منبع فوق استخراج و سپس در پرتو آن‌ها جایگاه سیاست خارجی در برنامه توسعه در دوسطح فرآیندی و محتوایی آسیب‌شناسی خواهد شد.

۱-۱. قانون اساسی

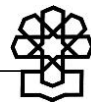
قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران سند زایش و تداوم رفتار خارجی دولت بر مبنای برخی از اصول ثابت است. این در حالی است که سیاست خارجی با محیط بین‌المللی همواره در حال تغییر مواجه است. از این‌رو جای پرسش است که سازوکار عملکرد اصول ثابت سیاست خارجی در محیط پویای بین‌المللی چگونه است؟ پاسخ در این نکته کلیدی نهفته است که اصول ثابت مطرح شده در قانون اساسی بر روح سیاست خارجی کشور حاکم است. به این معنا که همچون روحی است که بر کالبد اجرایی سیاست خارجی ایران دمیده شده است.

از این‌رو قانون اساسی به عنوان مهمترین سند بالادستی در کالبدهای متفاوتی در حوزه سیاست خارجی نمود می‌یابد. بنابراین کالبدهای اجرایی در هر صورت ملزمند که از اصول زیر تبعیت نمایند. در بند دوم از اصل پانزدهم، بند سوم از اصل شانزدهم، اصل یازدهم و اصول ۱۵۲ تا ۱۵۴ قانون اساسی کشورمان نقشه راه سیاست خارجی تدوین شده است. بر اساس مواد قانونی فوق اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران شامل موارد زیر است:

سعادت انسان در کل جامعه بشری، رعایت معیارهای اسلام در روابط خارجی، امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلامی، حمایت از مبارزه مستضعفان در برابر مستکبران در هر نقطه از جهان، عدم دخالت در امور خارجی دیگر کشورها، تعهد به مسلمانان جهان، نفی هرگونه ستمگری و سلطه‌گری، نفی هرگونه ستم‌کشی و سلطه‌پذیری، عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر، جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانگان بر اقتصاد کشور، استقلال سیاسی فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی کشور، طرد کامل استعمار، جلوگیری از نفوذ بیگانگان در کشور، خودداری از امضای پیمان‌های موجد سلطه بیگانگان، روابط صلح‌آمیز با دول غیر محارب و اعطای پناهندگی به پناه‌جویان.

۱-۲. سند چشم‌انداز بیست‌ساله

در سال ۱۳۸۲ سند چشم‌انداز بیست‌ساله با تأیید مقام معظم رهبری تصویب شد و از سال ۱۳۸۴ به بعد مبنای عمل برای تدوین برنامه‌های توسعه قرار گرفت. به همین منظور در انتهای متن سند چشم‌انداز بیست‌ساله یک پاراگراف



تحت عنوان «ملاحظه» با این مضمون اضافه شده است:

«در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آنها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله‌ی درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود.»

از فحوای متن سند چشم‌انداز چنین بر می‌آید که شالوده و محور اصلی سند چشم‌انداز بیست ساله با در نظر گرفتن محیط خارجی در راستای پیشبرد برنامه‌های داخلی تدوین شده است. از این رو جایگاه سیاست خارجی به شکل غیرمستقیم در این سند برجسته شده است. به طوری که چهار بند از هشت بند موجود در این سند به حوزه سیاست خارجی اختصاص یافته است. بندهای مذکور بیان می‌دارند که ایران در سال ۱۴۰۴ کشوری است با ویژگی‌هایی زیر:

- «امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه^۱ و پیوستگی مردم و حکومت.»
- «دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه‌ی آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.»

- «الهام‌بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام... و تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای بر اساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی(ره).»

- «دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.»

فحوای کلام سند چشم‌انداز بیست ساله نشان می‌دهد که که رویکرد «درون‌گرایی محض» تامین‌کننده منافع کشور نیست و به همان اندازه که «برون‌گرایی محض» می‌تواند آسیب‌زا باشد درون‌گرایی صرف نیز هشدار دهنده است [1].

۳-۱. بیانیه گام دوم انقلاب

رهبر معظم انقلاب در ۲۲ بهمن ۱۳۹۷ در قالب «بیانیه گام دوم انقلاب» به ترسیم مسیر آینده انقلاب اسلامی و راه پیش‌روی جمهوری اسلامی ایران پرداختند. مهم‌ترین اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران که به تناوب در بیانیه گام دوم انقلاب به شکل مستقیم و غیرمستقیم تکرار شده است به شرح زیر است:

نفی سلطه‌گری و سلطه‌پذیری (۱۹ مرتبه)، عدالت‌گرایی (۱۴ مرتبه)، حفظ استقلال (۱۴ مرتبه)، عزت‌مداری (۱۴ مرتبه)، حمایت از مستضعفان و مسلمانان جهان (۱۱ مرتبه)، اتکاء به توان داخلی در عین حفظ روابط خارجی (۱۱ مرتبه)، استکبارستیزی (۹ مرتبه)، مرزبندی با دشمن (۶ مرتبه) و بی‌اعتمادی به قدرت‌های سلطه‌گر (۳ مرتبه).
با عنایت به این کلیدواژه‌ها دستگاه سیاست خارجی باید در منطقه غرب آسیا حضور فعال داشته باشد تا بتواند با حمایت از ملل مستضعف درصدد مقابله با استکبار جهانی برآید. دستگاه سیاست خارجی در تعاملات خارجی خود باید حتماً

۱. بخش اساسی از مسئله بازدارندگی به موضوع حضور منطقه‌ای و فعالیت خارجی ایران به ویژه در غرب آسیا بر می‌گردد که پیوند ناگسستنی با حوزه سیاست خارجی دارد.

مرزبندی با دشمن را رعایت نماید. بر این اساس دستگاه سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نظام بین‌الملل را ناعادلانه می‌پندارد و در صدد تعدیل و تغییر آن است در نتیجه وظیفه مقابله با قدرت‌های زورگو را برعهده دارد [2].

۴-۱. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

در ۲۹ بهمن ۱۳۹۲ «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» توسط مقام معظم رهبری در ۲۴ بند ابلاغ گردید. در مقدمه ابلاغیه ماهیت کلی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به خوبی نشان داده شده است. قسمتی از مقدمه بدین شرح است:

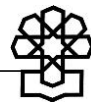
«ایران اسلامی با استعدادهای سرشار معنوی و مادی و ذخائر و منابع غنی و متنوع و زیرساخت‌های گسترده و مهم‌تر از همه، برخورداری از نیروی انسانی متعهد و کارآمد و دارای عزم راسخ برای پیشرفت، اگر از الگوی اقتصادی بومی و علمی برآمده از فرهنگ انقلابی و اسلامی که همان اقتصاد مقاومتی است، پیروی کند نه تنها بر همه مشکلات اقتصادی فائق می‌آید و دشمن را که با تحمیل یک جنگ اقتصادی تمام عیار در برابر این ملت بزرگ صفاآرایی کرده، به شکست و عقب‌نشینی وا می‌دارد، بلکه خواهد توانست در جهانی که مخاطرات و بی‌اطمینانی‌های ناشی از تحولات خارج از اختیار، مانند بحران‌های مالی، اقتصادی، سیاسی و ... در آن رو به افزایش است، با حفظ دستاوردهای کشور در زمینه‌های مختلف و تداوم پیشرفت و تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست ساله، اقتصاد متکی به دانش و فناوری، عدالت بنیان، درون‌زا و برون‌گرا، پویا و پیشرو را محقق سازد و الگویی الهام‌بخش از نظام اقتصادی اسلام را عینیت بخشد.» [3]

بر اساس ملاحظات فوق، ماهیت برنامه توسعه جمهوری اسلامی ایران بایست «درون‌زای برون‌گرا» باشد در نتیجه سیاست خارجی کشور ملزم است که خود را با الگوی درون‌زایی وفق دهد و در عین حال برنامه‌های خارجی را نیز با توجه به اصولی که در قسمت‌های پیشین ذکر گردید به پیش برد. به طور طبیعی رویکرد سیاست خارجی کشور باید با مدل توسعه «درون‌زای برون‌گرا» هماهنگ باشد. بنابر مدل توسعه مطرح شده در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی الگوی سیاست خارجی جمهوری اسلامی به شرح جدول ۱ است. (قسمت آبی رنگ جدول)

۲. سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران

پیوند روز افزون محیط داخلی و خارجی کشورها ضرورت تعامل با محیط بین‌المللی را به منظور پیشبرد برنامه‌های توسعه به ضرورتی انکارناپذیر برای همه دولت‌ها تبدیل کرده است. چنان که سند چشم‌انداز بیست‌ساله بر «تعامل سازنده و مؤثر با جهان» تأکید کرده است. در تناظر با الگوی توسعه کشور، به مدل رفتاری مشخصی در حوزه سیاست خارجی نیاز است. به عنوان مثال کشوری که مدل توسعه خود را بر مبنای درون‌گرایی محض قرار داده است رویکرد سیاست خارجی فعال برای آن کارایی نخواهد داشت.

به هر حال ناهماهنگی میان الگوی توسعه کشورها و مدل سیاست خارجی آن‌ها باعث عقیم ماندن توسعه و اجرایی نشدن بخش قابل توجهی از برنامه‌های پیش‌بینی شده می‌گردد. حال آن که مدل توسعه در جمهوری اسلامی ایران حالتی مختلط و ترکیبی دارد یعنی نه بر مبنای درون‌گرایی محض و نه بر مبنای برون‌گرایی مطلق است [4].



چنان که در قسمت پیشین توضیح داده شد مقام معظم رهبری از این مدل توسعه با عنوان «درونزای برون‌گرا» یاد می‌کنند. اما مدل توسعه «درونزای برون‌گرا» به چه معنا است؟ برای توضیح این مدل، از بیانات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) بهره خواهیم جست:

«... یعنی از دل ظرفیت‌های خود کشور ما و خود مردم ما می‌جوشد؛ رشد این نهال و این درخت، متکی است به امکانات کشور خودمان؛ درون‌زا به این معنا است. اما درعین حال درون‌گرا نیست؛ یعنی این اقتصاد مقاومتی، به این معنا نیست که ما اقتصاد خودمان را محصور میکنیم و محدود می‌کنیم در خود کشور؛ نه، درون‌زا است، اما برون‌گرا است؛ با اقتصادهای جهانی تعامل دارد، با اقتصادهای کشورهای دیگر با قدرت مواجه می‌شود. بنابراین درون‌زا است، اما درون‌گرا نیست. اینها را که عرض می‌کنم، برای خاطر این است که در همین زمینه‌ها الان قلم‌ها و زبانها و مغزهای مغرض، مشغول کارند که [القا کنند] بله، اینها می‌خواهند اقتصاد کشور را محدود کنند و در داخل محصور کنند. انواع و اقسام تحلیل‌ها را برای اینکه ملت را و مسئولان را از این راه - که راه سعادت است - جدا بکنند دارند می‌کنند. من عرض می‌کنم تا برای افکار عمومی مان روشن باشد.» [5]

چنان که از فرمایشات معظم‌له مشخص است محوریت توسعه در جمهوری اسلامی ایران با محیط داخلی کشور است در عین حال محیط خارجی (منطقه‌ای و بین‌المللی) نیز مورد توجه قرار دارد. یکی از الزامات انکارناپذیر این مدل، از توسعه پیوند محیط داخلی و خارجی کشور با یکدیگر است. در این حالت شکلی از سیاست خارجی فعال تعاملی مورد نیاز است که منابع بین‌المللی را به منظور بهره‌برداری بهینه‌تر از توانایی‌های درونی به سمت کشور گسیل دارد. در جدول زیر انواع مدل توسعه و راهبرد اقتصادی و سیاست خارجی متناظر با آن نشان داده شده است. تصویب سند چشم‌انداز بیست ساله در سال ۱۳۸۴ مهر تأییدی بر پیگیری سیاست خارجی «فعال تعاملی» در قالب عبارت «تعامل سازنده و موثر با جهان» شد. بر این مبنا جایگاه سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه را می‌توان به قبل و بعد از تصویب سند چشم‌انداز بیست ساله یعنی «برنامه اول تا سوم» و «برنامه چهارم تا ششم» تفکیک کرد.

جدول ۱. مدل‌های توسعه و راهبردهای اقتصادی و سیاست خارجی متناظر با آن

مدل مختلط		درون‌گرای محض	برون‌گرای محض	مدل توسعه
برون‌زای درون‌گرا	درون‌زای برون‌گرا			
جایگزینی واردات	توسعه صادرات بر مبنای دخالت دولت	جایگزینی واردات	توسعه صادرات بر مبنای اقتصاد بازار	راهبرد اقتصادی
فعال تقابلی	فعال تعاملی (توسعه‌گرا)	انزوآگرایی	سیاست درهای باز	راهبرد سیاست خارجی

مأخذ: نگارندگان.

۱-۲. سیاست خارجی در برنامه اول تا سوم توسعه

تا پیش از تصویب اولین برنامه توسعه در جمهوری اسلامی ایران یعنی از ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۸ اولویت‌های اصلی سیاست خارجی کشور معطوف به تثبیت نظام سیاسی و حفظ تمامیت ارضی به دلیل جنگ تحمیلی هشت ساله بود. از این‌رو در دهه اول انقلاب اسلامی بدون این که برنامه توسعه وجود داشته باشد؛ تمام توان سیاست خارجی کشور به طور

طبیعی معطوف به اولویت‌های امنیتی و نظامی شده بود. هسته کانونی برنامه اول توسعه بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ تحمیلی بر مبنای اصول اقتصاد آزاد بود.

بنابراین رویکرد سیاست درهای باز تا حدودی در سیاست خارجی کشور در دوران سازندگی پیگیری شد. اما تنگنای ارزی و تورم باعث انصراف دولت از سیاست تعدیل اقتصادی شد و عملاً بخشی از برنامه کنار گذاشته شد. با این وجود درآمدهای دولت در برنامه اول به شکل صددرصد محقق شد. برنامه دوم توسعه به لحاظ ساختار و ماهیت چندان تفاوتی با برنامه اول نداشت. این برنامه هم مبتنی بر آزادی اقتصادی و خصوصی سازی طراحی شده بود و سیاست درهای باز در حوزه سیاست خارجی نیز همچنان مد نظر بود.

با توجه به مشکلات ساختاری در برنامه‌های اول و دوم توسعه، برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) برای اصلاح ساختار اقتصادی کشور به سمت داخل تغییر جهت داد. در این راستا اقدامات و اصلاحاتی اجرا شد از آن جمله می‌توان به اصلاح نرخ ارز و اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، جایگزینی تدریجی تعرفه به جای موانع غیر تعرفه‌ای، تاسیس بانک‌های خصوصی و تقویت بازار بورس اشاره کرد. سیاست درهای باز در حوزه اقتصادی نیز تعدیل شد و رویکرد خارجی ایران بیشتر رنگ و بوی سیاسی به خود گرفت که در قالب گفتگوی تمدن‌ها نمود یافت.

۲-۲. سیاست خارجی در برنامه چهارم و پنجم توسعه

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) در شرایطی تدوین شد که کشور درگیر چالش‌های ژرف درونی و بیرونی فراوانی بود. دامنه و عمق دشواری‌های اقتصادی و اجتماعی به گونه‌ای بود که نه فقط مخالفان برنامه‌ریزی به هواداران برنامه‌ریزی توسعه پیوستند، بلکه متفق‌القول بر آن شدند که فقط برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت پنج ساله کافی نیست و در پی برنامه‌ریزی بلندمدت بیست ساله و طرح‌ریزی استراتژی توسعه برآمدند. تدوین سند چشم‌انداز توسعه بیست ساله در این دوره مبنای تفکیک برنامه‌های چهارم و پنجم از سه برنامه قبلی شد.

دیدگاه‌های غالب در برنامه چهارم توسعه عبارت بودند از: توسعه مبتنی بر دانایی، سرمایه اجتماعی، رشد سریع اقتصادی و جهانی شدن، برنامه‌ریزی از پایین به بالا، تبعیت از سند چشم‌انداز، اقتصاد غیرنفی و فاقد یارانه و متکی به بخش خصوصی، تأکید بر خصوصی‌سازی، تقویت سرمایه اجتماعی، شوک درمانی قیمت‌ها. رویکرد اقتصادی در این دوره با نوعی درونگرایی همراه شده بود. مسئله هسته‌ای و تحریم‌های ظالمانه غرب نیز مزید بر علت شده بود.

محور کانونی برنامه پنجم توسعه پیشرفت و عدالت، توجه به دین‌باوری و خودباوری و ترسیم الگوی بومی و نقشه اسلامی بود و دیدگاه غالب در آن عبارت بود از: پیشرفت همراه با عدالت، استقرار الگوی توسعه اسلامی-ایرانی، اصلاح نظام اداری. سیاست خارجی کشور در این دوره به سمت همکاری با کشورهای جهان در حال توسعه جنوب از آفریقا و آمریکای لاتین سوق یافت. جایگاه سیاست نگاه به شرق نیز در رویکرد خارجی کشور در حال تقویت شدن بود. لذا در دوره برنامه پنجم توسعه رویکرد سیاست خارجی تقابلی در برابر کشورهای غربی تقویت شد.

۲-۳. سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه

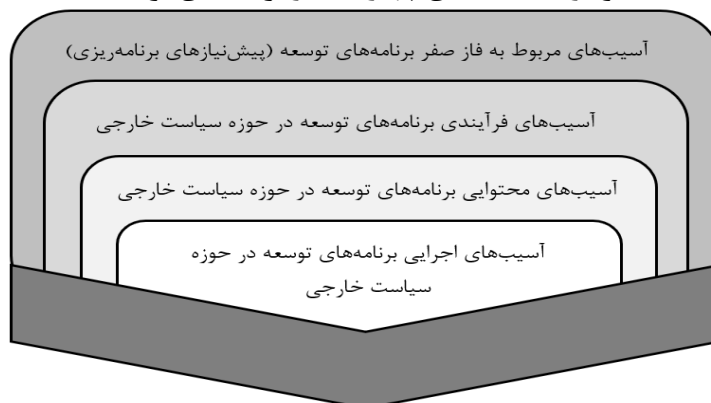
مهم‌ترین محور برنامه ششم توسعه که می‌توان آن را در پیوند غیرمستقیم با حوزه سیاست خارجی قرار داد؛ اتکا این برنامه به درآمدهای بدون اتکا به منابع نفتی بود. در چارچوب برنامه ششم دولت مکلف شد که در مسیر مشخصی که توسط مجلس تعیین شده بود حرکت کند به این معنا که برای اولین بار در برنامه‌های پنج ساله توسعه روندهای پیش‌رو کاملاً با عدد و رقم در اختیار دولت قرار گرفت. همچنین همانند برنامه قبلی از سهم نفت در بودجه عمومی کشور تا مسائل مربوط به تامین مالی خارجی و صندوق توسعه ملی کشور مد نظر قرار گرفت.

در زمینه مسائلی که به طور مستقیم به سیاست خارجی مربوط می‌شود؛ همان مباحث کلی قبلی که در اسناد پیشین آمده بود در این سند نیز تکرار شده است. مجری برنامه سه سال پایانی برنامه پنجم و برنامه ششم توسعه (دولت یازدهم و دوازدهم) رویکرد سیاست خارجی خود را در این دوره بر مبنای اعتدال‌گرایی در رابطه با شرق و غرب و ایجاد تعادل میان درونگرایی و برون‌گرایی طراحی کرده بود (جدول شماره ۴). اما با برهم خوردن برجام بسیاری از برنامه‌های دولت در عرصه سیاست خارجی ناکام ماند و اهداف مندرج در برنامه ششم توسعه به شکل مطلوب محقق نگردید.

۳. آسیب‌شناسی جایگاه سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه

با جمع‌آوری و طبقه‌بندی آسیب‌های شناسایی شده توسط سایر پژوهشگران (روش فراتحلیل) در برنامه‌های پنج ساله توسعه چهار لایه آسیب متداخل شامل پیش‌نیازها، فرآیندها، محتوا و اجرا از یکدیگر قابل تفکیک است [6]. این آسیب‌های لایه‌بندی شده در نهایت خروجی برنامه‌های توسعه در حوزه‌های مختلف از جمله سیاست خارجی را تحت الشعاع قرار می‌دهد. تصویر زیر سطوح چهارگانه آسیب‌های مذکور را به شکل لایه‌بندی شده به نمایش گذاشته است.

نمودار ۱. آسیب‌های چهارگانه در برنامه‌های توسعه



خروجی برنامه‌های توسعه پنج ساله در حوزه سیاست خارجی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

لایه نخست که در پس زمینه تمامی آسیب‌ها قرار می‌گیرد؛ مربوط به «فاز صفر برنامه‌های توسعه» یا به عبارت دیگر پیش‌نیازهای یک برنامه‌ریزی صحیح برای توسعه کشور است. این لایه از آسیب‌ها را نمی‌توان مختص به یک

حوزه مشخص در برنامه توسعه دانست؛ بلکه به شکل زیربنایی تمامی حوزه‌ها و ماهیت کلی برنامه توسعه را در برمی‌گیرد. به منظور اجتناب از اطاله کلام آسیب‌های فاز صفر توسعه (پیش‌نیازها) در جدول زیر طبقه‌بندی شده است.

جدول ۲. آسیب‌های فاز صفر توسعه

دسته	زیر دسته	نمونه آسیب	
آسیب‌های مربوط به فاز صفر توسعه	بنیادی	فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه	
	آسیب ساختاری جامعه	ساختار اقتصادی	اقتصاد غیر تولیدی، وابستگی شدید نفتی، خدمات اقتصادی غیرمولد
		ساختار سیاسی	هزینه بالا برخی تصمیمات سیاسی برای اقتصاد، ناهماهنگی مراکز قدرت
		ساختار اجتماعی	محیط غیر توسعه یافته اجتماعی
		ساختار فرهنگی	فقدان فرهنگ عمومی برنامه‌ریزی، ترجیح منفعت شخصی بر منافع عمومی
	فقدان مکانیسم صحیح تصمیم‌سازی	نامشخص بودن اولویت‌های راهبردی، عدم تعریف سازوکار مشارکت عمومی در فرآیند توسعه، عدم تعادل سیستماتیک در برنامه‌های خردوکلان	
	مشکلات قوانین	کاستی‌های قانونی، ناسازگاری مجموعه قوانین، عدم اثربخشی قوانین	
	مشکلات زیرساختی	ضعف ساختار اداری، ضعف نظام آماری، تکنولوژی نامناسب	

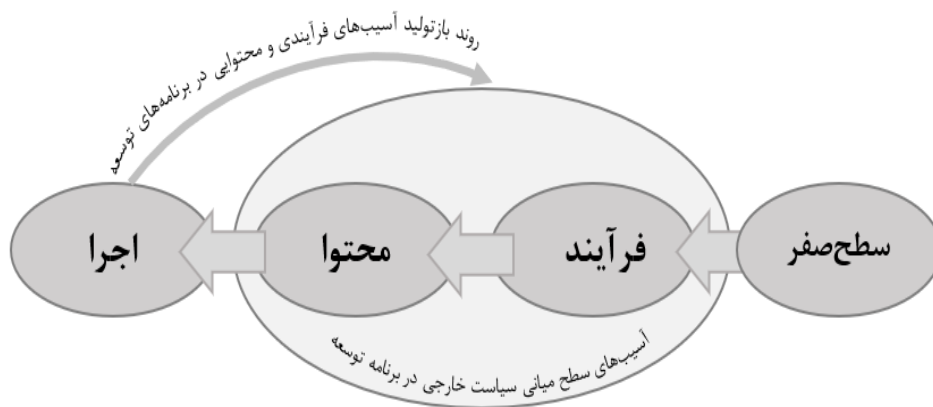
مأخذ: [7]

آسیب‌های مربوط به فاز صفر توسعه ماهیت کلان دارند. لذا دامنه موضوعی و دامنه زمانی آن فراتر از موضوع این گزارش است. با این وجود ارائه هر گونه آسیب‌شناسی از برنامه‌های توسعه در حوزه‌های گوناگون از جمله سیاست خارجی نیازمند در نظر گرفتن آسیب‌های سطح صفر در پس زمینه ذهنی پژوهشگر، خواننده و سیاست‌گذار است. زیرا بدین وسیله درک واقع بینانه‌تر و عمیق‌تری از آسیب‌های احصاء شده حاصل می‌گردد.

مطابق نمودار شماره ۱ در پائین‌ترین سطح از آسیب‌های موجود لایه‌های اجرایی سیاست خارجی قرار دارد که بیشتر به زمینه‌های عملیاتی مسئله در نهادها و ارگان‌های مربوطه برمی‌گردد و چندان در حیطه برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری‌های مربوط به برنامه‌های پنج ساله توسعه نمی‌گنجد. البته لایه آسیب‌های اجرایی به نوبه خود به شدت تحت تاثیر دو لایه فرآیندی و محتوایی قرار دارد.

تمرکز اصلی گزارش حاضر بر دو لایه میانی آسیب‌ها (فرآیندی و محتوایی) است که واجد ویژگی‌های بنیادین (آسیب‌های سطح صفر) و عملیاتی (آسیب‌های سطح اجرایی) نیست؛ بلکه حامل خصیصه‌های سیاست‌گذارانه است که در نهایت باعث ناکارآمدی سیاست خارجی در محله اجرا می‌شود. پیامد این روند بازتولید چرخه معیوب ناکارآمدی است. فرآیند مذکور در تصویر زیر نشان داده شده است.

نمودار ۲. روند بازتولید آسیب‌ها در برنامه‌های توسعه



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳-۱-۳. آسیب‌های مربوط به فرآیند طرح سیاست خارجی در برنامه توسعه

فرآیند آماده‌سازی برنامه توسعه تناسب چندانی با ضروریات حوزه سیاست خارجی ندارد. بر این اساس می‌توان گفت که آسیب‌های محتوایی حوزه سیاست خارجی در خلاء شکل نمی‌گیرند؛ بلکه در بستر آسیب‌های فرآیندی است که به درون متن برنامه توسعه راه می‌یابند. پیش‌نیاز درک صحیح از آسیب‌های محتوایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تاملی در آسیب‌های فرآیندی است که خود موجب آسیب‌های محتوایی هستند. این دسته از آسیب‌ها در چند محور زیر طبقه‌بندی شده است.

۳-۱-۱-۱. ذی‌نفعان متعدد در سیاست خارجی و فقدان تعریف سازوکاری برای مشارکت و هماهنگی میان آنها

در تدوین برنامه

رئوس کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از مشورت مقام معظم رهبری ^{مدظله‌العالی} با مجمع تشخیص مصلحت نظام به روسای سه قوه ابلاغ می‌گردد. همزمان با این روند سایر نهادها و دستگاه‌های اجرایی برنامه‌های پیشنهادی خود را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال می‌کنند تا فرآیند تلفیق صورت گیرد. سپس قسمت‌های مختلف برنامه پیشنهادی در کمیسیون‌های مربوطه در مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شود و در مرحله نهایی در صحن مجلس به رای گذاشته می‌شود.

در سیاست خارجی کشور بازیگران ذی‌نفع متعددی وجود دارد؛ با وجود تأکیدات مکرری که در قانون برنامه بودجه و همچنین قانون اساسی برای مشارکت بخش‌های مختلف در فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه مطرح شده است؛ سازوکار مناسبی برای جلب مشارکت نهادها، شرکت‌های دولتی، سازمان‌های خصوصی، سمن‌ها و انجمن‌ها پیش‌بینی نشده است. بدیهی است که بدون توجه به منافع و نیاز گروه‌های ذی‌نفع نمی‌توان یک برنامه سیاست خارجی واقع‌بینانه در حوزه توسعه و دیپلماسی اقتصادی طراحی نمود. فرآیند قانونی تدوین برنامه توسعه به شکل کلی در جدول زیر آمده است.

جدول ۳. روند قانونی تصویب برنامه توسعه

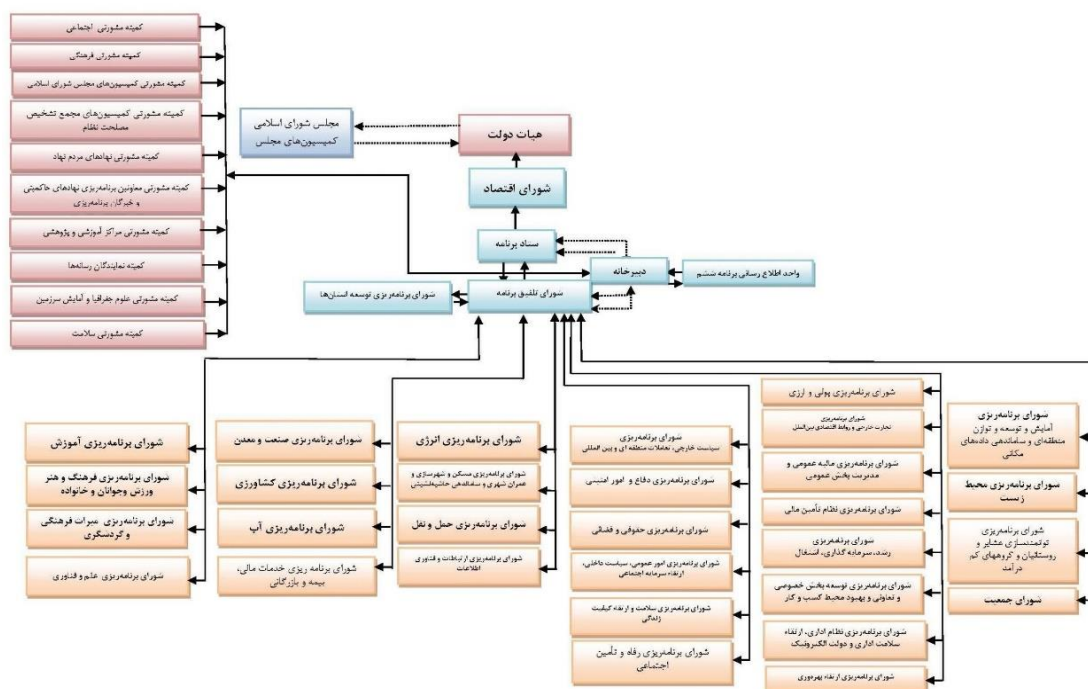
ردیف	مراحل تدوین برنامه	مرجع تصویب	قانون
۱	تعیین سیاست‌های کلی برنامه	مقام معظم رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام	اصل ۱۱۰ قانون اساسی
۲	تعیین اهداف کلی برنامه‌های عمرانی	هیئت وزیران	بند ۱ ماده ۳ قانون برنامه و بودجه
۳	تعیین خط مشی‌ها و سیاست‌های برنامه	با اظهار نظر شورای اقتصاد و تصویب هیئت وزیران	بند ۲ ماده ۳ قانون برنامه و بودجه
۴	تصمیم‌گیری در خصوص چارچوب کلان برنامه	با اظهار نظر شورای اقتصاد و تصویب هیئت وزیران	بند ۳ ماده ۳ قانون برنامه و بودجه
۵	پیشنهاد برنامه	دستگاه‌های اجرایی	ماده ۷ قانون برنامه و بودجه
۶	هماهنگی بخشی و منطقه‌ای در شوراهای مشترک	کمیته مشترک برنامه‌ریزی (نقش مشورتی نه تصمیم‌گیری)	ماده ۱۰ قانون برنامه و بودجه
۷	تلفیق برنامه براساس اولویت‌ها	دولت	ماده ۷ قانون برنامه و بودجه
۸	بررسی و تأیید برنامه	دولت	ماده ۸ قانون برنامه و بودجه
۹	تصویب برنامه	مجلس شورای اسلامی	بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه

مأخذ: نگارندگان.

اگرچه دولت بازیگر اصلی در حوزه سیاست و روابط خارجی است؛ اما سیاست خارجی پا را فراتر از وظایف کلاسیک خود نهاده و وارد حوزه‌هایی شده است که به تنهایی در تخصص وزارت خارجه نیست و در عین حال بدون مشارکت وزارت خارجه امکان پیشبرد آن نیز وجود ندارد. از این‌رو سیاست خارجی مدرن ذی‌نفعان متعددی را در خود جای داده است که در بخش‌های مختلف از سیاست و اقتصاد گرفته تا فرهنگ و هنر و ورزش فعالیت می‌کنند. به عنوان مثال جذب توریست بخشی از وظایف وزارت خارجه در چارچوب دیپلماسی عمومی است. سفارت‌خانه‌ها و کنسولگری‌های می‌توانند با برگزاری همایش‌ها، سمینارها، حذف روادید و سایر تسهیلات در راستای جذب توریست اقدام کنند. بخش‌های متعددی از جمله صنعت، هتل‌داری، حمل‌ونقل و شرکت‌های گردشگری در این امر ذینفع هستند. تدوین برنامه واقع‌بینانه در این زمینه نیازمند مشارکت و حضور نمایندگان اصناف مختلف در فرآیند تدوین برنامه است.

ضرورت مذکور در مورد حوزه‌های اقتصادی، ترانزیتی، ورزشی و سایر بخش‌هایی که تعامل آن‌ها با محیط خارجی انکارناپذیر است نیز وجود دارد. از سوی دیگر فقدان سازوکار مشارکتی گسترده در فرآیند تدوین برنامه اجماع نظر لازم را در میان بخش‌های ذینفع ایجاد نمی‌کند و باعث اجرای برنامه در عرصه عملیاتی به شکل دستوری و اجرای ناقص آن می‌شود. نمودار زیر بخش‌های مختلفی که در تهیه لایحه برنامه ششم توسعه ایفای نقش کرده‌اند را نشان می‌دهد.

نمودار ۳. ساختار تدوین لایحه برنامه ششم توسعه



مأخذ: [8]

۲-۱-۳. برخورد حاشیه‌ای با برنامه توسعه و ناهماهنگی زمانی برنامه توسعه با تقویم سیاسی کشور

میان تقویم سیاسی و برنامه توسعه باید هماهنگی وجود داشته تا دولت‌ها بتوانند برنامه توسعه را به شکل مطلوب پیش ببرند. با استناد به گزارشی که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۴ منتشر شده است دو آسیب اساسی در این زمینه شناسایی شده است. نخست این که در دولت‌ها نسبت به برنامه‌های توسعه برخورد حاشیه‌ای وجود دارد. در مقام مقایسه در مورد قانون برنامه بودجه چنین نیست؛ زیرا در اصل ۵۲ قانون اساسی حکم معینی در مورد برنامه بودجه ارائه شده است؛ ولی نسبت به اهمیت و ضرورت برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت توسعه هیچ حکم پیشینی وجود ندارد.

برخورد حاشیه‌ای با برنامه‌های توسعه خود برخاسته از نوعی ناهماهنگی میان تقویم زمانی برنامه‌های توسعه با تقویم سیاسی کشور است که به عنوان آسیب دوم شناسایی شده است. بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون برنامه بودجه میان بازه زمانی برنامه‌های پنج ساله توسعه و طول دوره ریاست جمهوری تطابق زمانی وجود ندارد. این در حالی است که در سیستم نخست‌وزیری (پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸) امکان بروز ناهماهنگی زمانی میان برنامه توسعه و تقویم سیاسی کشور کمتر بود.

در سیستم نخست وزیر هیچ ممنوعیت قانونی برای تداوم نخست وزیر در ادوار طولانی وجود نداشت؛ هر چند در آن دوران به دلیل شرایط خاص ناشی از جنگ تحمیلی اساساً بحث برنامه‌های توسعه مطرح نبود. اما از سال ۱۳۶۸ به بعد همزمان با بازنگری قانونی اساسی و آغاز فرآیند تدوین برنامه توسعه، ناهماهنگی مذکور در ادوار مختلف تکرار

شده است. با ارجاع به اصل ۱۱۴ قانون اساسی^۱ و بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه^۲ این «ناهماهنگی زمانی» بهتر نمایان خواهد شد. وضعیت مذکور یکی از آسیب‌های فرآیندی در جریان تدوین برنامه توسعه است.

بر اساس مفاد قانونی فوق هر برنامه توسعه در دو دولت و دو مجلس عمر خود را سپری خواهد کرد. در حالی که به دلیل فقدان تعهدات پایدار، آسیب‌های نظارتی، اختلاف نظر در دولت‌ها و تفاوت دیدگاه در مجالس مختلف، ممکن است نوعی برخورد گزینشی با بخش‌های گوناگون برنامه توسعه شکل گیرد. بی‌شک سیاست خارجی به عنوان یکی از حساس‌ترین حوزه‌های اجرایی که در بستر دیدگاه‌های گوناگون و خرده‌گفتمان‌های متنوع تدوین و اجرا می‌شود از این آسیب فرآیندی و یا به عبارت بهتر ناهماهنگی فرآیندی در امان نیست.

ناهماهنگی میان تقویم زمانی برنامه‌های توسعه با تقویم سیاسی کشور خود موجب یک آسیب فرآیندی دیگر تحت عنوان برنامه‌های موازی است. چنان که ذکر شد یکی از دلایل عدول دولت‌ها از برنامه‌های توسعه فقدان اشتراک نظر میان دیدگاه دولت با رویکرد حاکم بر برنامه توسعه است. به همین دلیل برنامه‌های نانوشت‌های توسط دولت به اجرا گذاشته می‌شود که در موازات با برنامه توسعه قرار دارد و عملاً نتیجه‌ای جز نادیده گرفتن اهداف برنامه توسعه در بر ندارد.

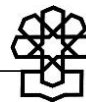
به عنوان مثال خرده‌گفتمان‌های سیاست خارجی در دولت‌های پس از جنگ از جمله خرده‌گفتمان عملگرایی اقتصادی در دولت سازندگی، خرده‌گفتمان فرهنگ‌گرایی مردم‌سالار در دولت هفتم و هشتم، خرده‌گفتمان اصول‌گرایی عدالت محور در دولت نهم و دهم و خرده‌گفتمان اعتدال‌گرایی در دولت یازدهم و دوازدهم نشان دهنده رویکردهای متفاوت برنامه توسعه در یک دوره با رویکرد متفاوت دولت بعدی به حوزه سیاست خارجی است. جدول زیر برنامه موازی سیاست خارجی هر دولت با برنامه توسعه را نشان می‌دهد. زیرا گاهی اوقات تفاوت دیدگاه‌هایی که در قالب خرده‌گفتمان‌های سیاست خارجی خود را نشان می‌دهد به حدی شدید است که اساساً تعهدات مستقیم و غیرمستقیم مرتبط با حوزه سیاست خارجی در مصداق‌های عملیاتی شکل متفاوتی به خود می‌گیرد.

جدول ۴. ناهماهنگی میان تقویم سیاسی و برنامه توسعه

دوره ریاست جمهوری	برنامه سیاست خارجی	گفتمان سیاست خارجی	مصداق عملی
دولت پنجم و ششم از ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ (دولت اکبر هاشمی‌رفسنجانی)	برنامه‌های اول و دوم توسعه	بازسازی و عملگرایی اقتصادی	خصوصی سازی
دولت هفتم و هشتم از ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ (دولت محمد خاتمی)	نیمه برنامه دوم و برنامه سوم توسعه	فرهنگ‌گرایی مردم سالار	گفتگوی تمدن‌ها
دولت نهم و دهم از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ (دولت محمود احمدی‌نژاد)	برنامه چهارم و دو سال اول برنامه پنجم	اصولگرایی عدالت محور	مقابله با غرب
دولت یازدهم و دوازدهم از ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ (دولت حسن روحانی)	سه سال پایانی برنامه پنجم و برنامه ششم	اعتدال‌گرایی تعامل محور	برجام
دولت سیزدهم از ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۴ (دولت ابراهیم رئیسی)	حدود دو سال از برنامه ششم و برنامه هفتم	نظم‌گرایی عدالت محور	نگاه به شرق

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۱. رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.
 ۲. برنامه‌های توسعه برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلس می‌رسد.



تغییر خرده‌گفتمان‌ها در حوزه سیاست خارجی اگرچه بیان‌گر پویایی محیط سیاسی کشور در انتخابات مختلف است اما نباید منجر به نادیده گرفتن تعهد دولت‌های مختلف به برنامه توسعه شود. با عنایت به آسیب مطرح شده (ناهماهنگی میان تقویم زمانی برنامه‌های توسعه با تقویم سیاسی کشور)، در دولت جدید تعهد کافی نسبت راه‌کار سیاست خارجی دولت قبل برای دستیابی به اهداف برنامه وجود ندارد. این موضوع به اصل هدف نیز آسیب می‌رساند.

۳-۱-۳. دیدگاه‌های تک‌بخشی بدون لحاظ کردن ملزومات اقتصادی در سیاست خارجی

یکی از نقاط ضعف اصلی در برنامه‌های پیشین توسعه عدم اختصاص فصل و یا زیرعنوان مجزا به حوزه سیاست خارجی بوده است. از این‌رو مسائل مربوط به سیاست خارجی عمدتاً به صورت پراکنده و در قالب فصل‌های دیگر مطرح شده است. فقط در برنامه سوم توسعه در ذیل بخش دوم (امور بخشی) فصل بیست‌وسوم با عنوان «امور عمومی سیاست داخلی و روابط خارجی» مطرح شده بود.

مطابق جدول زیر در سایر برنامه‌های توسعه مبحث سیاست خارجی عمدتاً در ذیل مسائل «سیاسی، دفاعی و امنیتی» مطرح شده است که این موضوع گویای نوعی نگاه تک‌بخشی به سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه بر خلاف ملزومات مدرن در دنیای روابط بین‌الملل است.

این در حالی است که الزامات دیپلماسی اقتصادی برای کشور ضرورت نگاه چند بعدی به سیاست خارجی و حتی طرح مباحث مربوط به آن در ذیل فصول اقتصادی، تجاری و صنعتی را ایجاب کرده است. به عنوان مثال در برنامه ششم توسعه تنها دوبار از سیاست خارجی در متن سند نام برده شده است و موضوعات سیاست خارجی در کنار موضوعات دفاعی-امنیتی مطرح شده است.

جدول ۵. ساختار بندی برنامه‌های پنج ساله توسعه توسعه

سیاست‌های ابلاغی برنامه هفتم	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم		برنامه سوم		برنامه دوم	برنامه اول	
			فصل	بخش	فصل	بخش			
	اقتصاد کلان	فرهنگ اسلامی - ایرانی	بستر سازی برای رشد سریع اقتصادی	رشد اقتصادی ملی دائمی محور در تعامل با اقتصاد جهانی	اصلاح ساختار اداری و مدیریت	حوزه‌های فرابخشی	قائد بخش بندی و فصل بندی	فرهنگ اسلامی - ایرانی	فصل ۱
	بودجه و مالیه عمومی	علم و فناوری	تعامل فعال با اقتصاد جهانی		ساماندهی شرکت‌های دولتی			علم و فناوری	فصل ۲
	نظام پولی و بانکی و تأمین منابع مالی	اجتماعی	رقابت پذیری اقتصادی		واگذاری سهام و مدیریت شرکتهای دولتی			اجتماعی	فصل ۳
	محیط کسب و کار، خصوصی سازی و مناطق آزاد	نظام اداری و مدیریت فناوری اطلاعات	توسعه مبتنی بر دائمی		تنظیم انحصارات و رقابتهای اقتصادی			نظام اداری و مدیریت	فصل ۴
	توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقتدار آسیب پذیر	بهبود فضای کسب و کار	حفظ محیط زیست	حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای	نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها			اقتصادی	فصل ۵
	نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد	توسعه منطقه‌ای	آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای		سیاست‌های اشتغال			توسعه و توازن منطقه‌ای	فصل ۶
	کشاورزی	دفاعی، سیاسی و امنیتی	ارتقاء سلامت و بهبود کیفیت زندگی	توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی	نظام مالیاتی و بودجه			دفاعی، سیاسی و امنیتی	فصل ۷
	آب	حقوقی قضائی	ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی		نظام درآمد - هزینه استان			حقوقی قضایی	فصل ۸



سیاست‌های ابلاغی برنامه هفتم	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم		برنامه سوم		برنامه دوم	برنامه اول	
			فصل	بخش	فصل	بخش			
	محیط زیست و منابع طبیعی	بودجه و نظارت	توسعه فرهنگی	هویت اسلامی - ایرانی	سیاست‌های پولی و ارزی			نظارت	فصل ۹
	انرژی، صنعت و معدن	-	امنیت ملی	تأمین مطمئن امنیت ملی	ساماندهی بازارهای مالی			-	فصل ۱۰
	حمل و نقل و مسکن	-	توسعه امور قضائی		توسعه علوم و فن آوری			-	فصل ۱۱
	آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری	-	نوسازی دولت و ارتقاء اثربخشی حاکمیت	نوسازی و ارتقاء اثربخشی حاکمیت	سیاست‌های زیست‌محیطی			-	فصل ۱۲
	ارتباطات و فناوری اطلاعات	-	سامان عملیات اجرایی برنامه		آب و کشاورزی			-	فصل ۱۳
	سلامت، بیمه، سلامت و زنان و خانواده	-	تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت		صنعت، معدن و بازرگانی			-	فصل ۱۴
	بیمه اجتماعی، امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی	-	نظارت		انرژی				فصل ۱۵
	امور ایثارگران	-	-	-	پست و مخابرات			--	فصل ۱۶
	فرهنگ، هنر و ورزش	-	-	-	حمل و نقل			-	فصل ۱۷
	سیاسی، دفاعی و امنیتی	-	-	-	عمران شهری و توسعه و عمران روستایی			-	فصل ۱۸
-	حقوقی و قضائی	-	-	-	مسکن			-	فصل ۱۹

امور بخشی

سیاست‌های ابلاغی برنامه هفتم	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم		برنامه سوم		برنامه دوم	برنامه اول	
			فصل	بخش	فصل	بخش			
-	-	-	-	-	آموزش		-	فصل ۲۰	
-	-	-	-	-	فرهنگ و هنر، ارتباطات جمعی و تربیت بدنی		-	فصل ۲۱	
-	-	-	-	-	امور دفاعی و امنیتی		-	فصل ۲۲	
-	-	-	-	-	امور عمومی سیاست داخلی و روابط خارجی		--	فصل ۲۳	
-	-	-	-	-	امور قضائی		-	فصل ۲۴	
-	-	-	--	-	بهداشت و درمان		-	فصل ۲۵	
--	-	-	-	-	اجرا و نظارت	اجرا و نظارت	-	فصل ۲۶	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

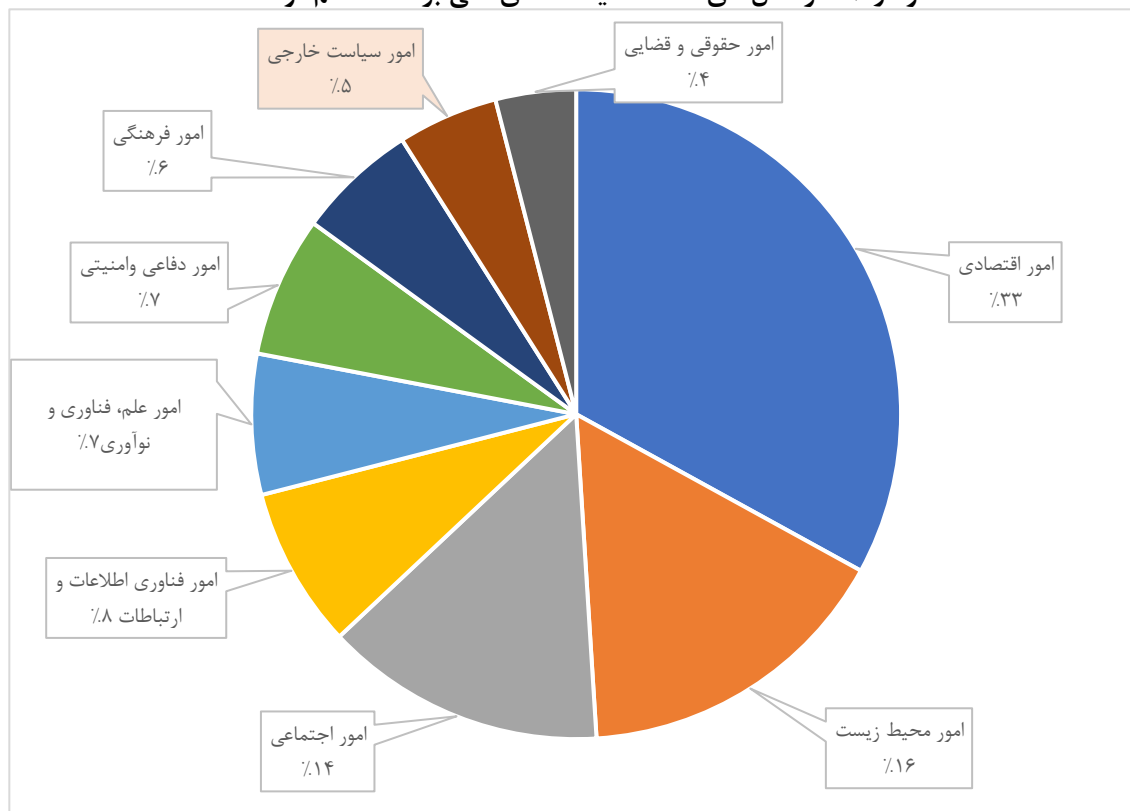
۳-۱-۴. وزارت امور خارجه هماهنگ کننده و مجری نه تصمیم گیر و سیاستگذار

تغییرات مداوم در عرصه بین المللی موجب شده است که سیاست خارجی تبدیل به عرصه تصمیم گیری فراحاکمیتی شود به طوری که مهم ترین بخش نظام های حاکمیتی درگیر تصمیم های مرتبط با حوزه سیاست خارجی هستند. سیاستگذاری خارجی توسط بالاترین مراجع سیاستگزاری تعیین می شود. وزارت خارجه تصمیم گیرنده برنامه های خارجی به ویژه در حوزه توافقات مهم و دیپلماسی اقتصادی نیست؛ بلکه بیشتر نقش تسهیل گر، مجری و هماهنگ کننده را بر عهده دارد.

به عبارت دیگر سیاست خارجی جاده صاف کن نهادهای اقتصادی در عرصه بین المللی است. به همین دلیل وزارت خارجه از یک جایگاه میان بخشی در میان سایر نهادها برخوردار است که ضرورت تعامل متقابل نهادهای مختلف با آن را ایجاب می کند. از این رو امور مربوط به سیاست خارجی ممکن است که در بندهای مختلفی از برنامه توسعه به طور غیرمستقیم مورد اشاره قرار گیرد. بنابراین میزان توجه به سیاست خارجی به طور طبیعی در متن برنامه توسعه افزایش خواهد یافت.

این در حالی است که به لحاظ کمی در سیاست های کلی برنامه ششم توسعه که مشتمل بر ۹۵ بند بود تنها ۵ درصد (البته به طور مستقیم) به موضوع سیاست خارجی اختصاص یافته بود که در مقایسه با سایر بخش ها سهم محدودی محسوب می شود. نمودار زیر سهم سرفصل های ۹ گانه در سیاست های کلی برنامه ششم توسعه را به درصد نشان می دهد. امور اقتصادی با ۳۳ درصد بیشترین سهم و امور حقوقی قضایی با ۴ درصد کمترین سهم را به خود اختصاص داده است. سهم سیاست خارجی تنها ۵ درصد بوده است.

نمودار ۴. سرفصل های نه گانه سیاست های کلی برنامه ششم توسعه



مأخذ: [9]

۵-۱-۳. تله تصمیم‌گیری

یکی از مهم‌ترین آسیب‌ها که برنامه‌های توسعه در حوزه فرآیند سیاستگذاری خارجی با آن مواجه هستند آسیب تصمیم‌های نادرست و یا به عبارت دیگر افتادن در دام تله‌های تصمیم‌گیری است. البته این مسئله مختص به حوزه سیاستگذاری خارجی نیست و تمامی حوزه‌های موضوعی در برنامه‌های توسعه را شامل می‌شود. اما از آنجایی که در حوزه سیاست خارجی بازیگران متنوع و متعددی به کنشگری می‌پردازند؛ ارزیابی تصمیمات اتخاذ شده جنبه بازخوردی دارد.

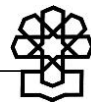
میزان کارآمدی یک تصمیم در عرصه سیاست خارجی بر مبنای الگوی کنش و واکنش بازیگران دیگر مشخص می‌شود. به عنوان مثال توافق برجام تا پیش از روی کار آمدن ترامپ ممکن بود به عنوان یک گزینه منطقی توسط جمهوری اسلامی ایران ارزیابی شود؛ اما با خروج غیرقانونی آمریکا از توافق هسته‌ای میزان سودمندی و منطقی بودن آن تصمیم برای ایران زیر سؤال رفت. با این وجود با کار کارشناسی در مورد زمینه‌های منجر به تصمیم‌گیری می‌توان ضریب خطا در تصمیمات را کاهش داد و از تداوم ضرر جلوگیری کرد.

از این رو ضروری است که در برنامه‌های توسعه میزان قطعیتی که در مورد تصمیمات در سایر حوزه‌ها وجود دارد برای سیاست خارجی در سطح پایین‌تری قرار گیرد؛ تا بدین وسیله از افتادن در تله تصمیم‌گیری اجتناب شود. به بیان ساده‌تر معیار ارزیابی تصمیمات درست در سیاست خارجی یک کشور صرفاً بر مبنای محاسبات پیشینی نیست؛ بلکه بخش مهمی از صحت و سقم تصمیمات به صورت پسینی و بر اساس میزان انتفاعی است که از آن تصمیم حاصل شده است.

روند مذکور اگرچه ممکن است در برخی موضوعات در مورد مسائل داخلی نیز صدق کند؛ اما چنین شرایطی در حوزه تصمیمات خارجی بسیار پررنگ و تقریباً همیشگی است. زیرا تصمیمات سیاست خارجی در شرایط اطلاعات کامل اتخاذ نمی‌شود؛ بلکه به طور معمول بر اساس اطلاعات ناقص در زمان تصمیم‌گیری شکل می‌گیرد. زیرا اطلاع از نیت دیگران به طور کامل امکان‌پذیر نیست. به دیگر سخن تصمیمات گذشته را نباید بر اساس اطلاعات کنونی سنجید.

با عنایت به مطالب فوق، از آسیب‌های موجود در برنامه‌های توسعه قضاوت گذشته بر اساس اطلاعات امروز و در نتیجه معرفی خطا برای اجتناب از تکرار آن است. این مسئله اگرچه در نوع خود سودمند است اما عقل سلیم به طور طبیعی از تکرار اشتباه مشابه اجتناب می‌ورزد. بنابراین منطقی‌تر آن است که در اسناد توسعه فرآیندهایی که منجر به خطا می‌شود معرفی گردد و نه خود خطا. به عبارت دیگر در فرآیند تدوین برنامه‌های پنج ساله توسعه باید مؤلفه‌هایی در حیطه سیاست خارجی معرفی شوند که بی‌توجهی به آن‌ها ضریب خطا در تصمیمات سیاست خارجی را افزایش می‌دهد.

در فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه نباید خود خطا را نشان داد (افتادن در تله تصمیم‌گیری)؛ زیرا خطاهای آینده بر اساس اطلاعات امروز قابل پیش‌گویی نیستند. بنابراین در فرآیند تدوین برنامه توسعه ذهن سیاست‌گذار باید در پی کشف مؤلفه‌هایی باشد که بر اساس اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران ضریب خطا در تصمیمات سیاست خارجی را افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر شناسایی روندهای منجر به خطا اهمیت بیشتری از شناخت خود خطا دارد.



۳-۱-۶. پیچیدگی الزامات نهادی

منظور از «نهاد» ترکیبی از مجموعه‌های سازمانی است که نه تنها چارچوب‌های دیوانسالاری را شکل می‌دهند بلکه فرآیند برنامه‌ریزی و اجرای سیاست خارجی را نیز هدایت می‌کنند. نهادها در حالت طبیعی به طور هماهنگ با یکدیگر پیش می‌روند. از مهم‌ترین کارویژه نهادها کنترل‌گری و تعادل‌بخشی سازمانی در عین پرهیز از موازی‌کاری است. برنامه‌ریزی و اجرای سیاست خارجی در حوزه اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران با پیچیدگی‌های نهادی خاصی مواجه است که در فرآیند تدوین برنامه توسعه باعث ایجاد برخی ناهماهنگی‌ها میان نهادهای دولتی شده است.

با توجه به تغییرات محیط پیرامونی کشور و تغییر شرایط بین‌المللی، ساختار نهادی حاکم در حوزه روابط اقتصادی خارجی نیازمند روزآمد شدن است. برجسته شدن مسائل اقتصادی در حوزه بین‌المللی خواه ناخواه نیازمند اعمال برخی تغییرات نهادی در دستگاه‌های حاکم بر این حوزه است. ساختارهای قدیمی سیاست خارجی که درگیر رقابت‌های بوروکراتیک، موازی‌کاری و تداخل در وظایف باشند طبیعتاً نخواهند توانست که اهداف دیپلماسی اقتصادی را به سر منزل مقصود برسانند.

البته در سال‌های اخیر معاونت امور اقتصادی در وزارت امور خارجه ایجاد شده است اما هنوز اثرات این اقدام در عرصه دیپلماسی اقتصادی کشور به شکل عینی مشاهده نشده است. تأکید بر اهداف و مؤلفه‌های اقتصادی در نهادهای دخیل در سیاست خارجی کشور می‌تواند تبدیل به نقطه مشترک برای پیشبرد دیپلماسی اقتصادی شود.

۳-۱-۷. حلقه مفقوده سند راهبردی سیاست خارجی

چنان که ذکر شد سند چشم‌انداز بیست ساله بیشترین توجه خود را به حوزه سیاست خارجی معطوف کرده است. اما این سند را به هیچ وجه نمی‌توان یک برنامه راهبردی در حوزه سیاست خارجی تلقی کرد.^۱ سند چشم‌انداز در واقع یک برنامه مدون حکومتی به منظور پیشبرد سیاست‌های کلان کشور در بلندمدت است. اسناد بلندمدت در واقع برای پاسخ به این نیاز است که ما کجا هستیم؟ و در آینده می‌خواهیم کجا باشیم؟ اما چگونگی حرکت از وضعیت موجود به جایگاه مطلوب در چارچوب «اسناد میان مدت تخصصی» نشان داده می‌شود.

اسناد کوتاه مدت نقش موتور محرکه را بر عهده دارند و الزامات موجود در یک بازه زمانی کوتاه (چهار یا پنج ساله) را به تصویر می‌کشند. «سند راهبردی سیاست خارجی» حد واسط میان اسناد بالادستی بلندمدت (قانون اساسی و سند چشم‌انداز) با برنامه‌های کوتاه مدت توسعه است. در جمهوری اسلامی ایران روح حاکم بر سیاست خارجی توسط قانون اساسی مشخص شده است و در راستای آن برنامه بلندمدت سیاست خارجی به وسیله سند چشم‌انداز تعیین شده است. در پائین‌ترین سطح نیز «برنامه پنج ساله توسعه» قرار دارد که در قالب چهار برنامه الزامات پیشبرد اهداف سند چشم‌انداز را تعیین می‌کند.

حلقه مفقوده میان این دو سطح از سیاست‌گذاری «سند میان مدت تخصصی» در حوزه سیاست خارجی است. این نقیضه هم علت و هم معلول برخی ناکارآمدی‌ها در برنامه‌های پنج ساله توسعه است. علت است زیرا منجر به کم‌توجهی به سیاست خارجی در برنامه‌های پنج ساله توسعه شده است که به طور طبیعی مبتنی بر یک افق دید کوتاه مدت (به

۱. مفروض نانوشته برخی پژوهش‌ها ذهن را به این سمت هدایت می‌کند که سند چشم‌انداز بیست ساله یک متن راهبردی در حوزه سیاست خارجی است. در حالی که جایگاه سند چشم‌انداز بیست ساله به هیچ وجه مختص به حوزه سیاست خارجی نیست اگرچه در میان سایر اسناد بالادستی بیشترین توجه را به حوزه سیاست خارجی دارد.

اندازه عمر یک دوره ریاست جمهوری) است و معلول است زیرا در هیچ یک از برنامه‌های پنج ساله توسعه از ضرورت تدوین برنامه راهبردی در حوزه سیاست خارجی سخنی به میان نیامده است.

۲-۳. آسیب‌های مربوط به محتوای سیاست خارجی در برنامه توسعه

آسیب‌های محتوایی که در متن برنامه توسعه به چشم می‌خورد در خلاء شکل نمی‌گیرد بلکه حاصل آسیب‌های فرآیندی است که در قسمت قبلی توضیحاتی در مورد آن ارائه شد. آسیب‌های محتوایی احصاء شده در این گزارش به شرح زیر است.

۴-۲-۱. این همان نویسی

منظور از این همان نویسی تکرار همان موارد و مؤلفه‌هایی است که در اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست ساله، بیانیه گام دوم انقلاب، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه و اقتصاد مقاومتی) در ارتباط با حوزه سیاست خارجی مورد اشاره قرار گرفته است. در بسیاری موارد همان بندها و موارد با ادبیاتی دیگر و بدون این که راه‌کار مشخصی برای آن‌ها ارائه گردد در متن برنامه‌های توسعه تکرار شده است.

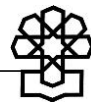
به عنوان مثال در بند «الف» ماده ۱۰۵ برنامه ششم توسعه آمده است که وزارت امور خارجه موظف است در چارچوب قوانین نسبت به «طراحی و اجرای اقدامات دیپلماتیک در سیاست خارجی در جهت تحقق اصول مربوطه قانون اساسی مخصوصاً در بعد مبارزه با استکبار و رژیم صهیونیستی و حمایت از جریان مقاومت و مستضعفین» اقدام نماید. اشاره‌ای هرچند مختصر به راه‌کارها و ابزارها مثلاً در قالب توسعه همکاری چندجانبه با سازمان همکاری اسلامی و یا اشاره به ابزارهای دیپلماسی عمومی می‌تواند کارایی و بعد عملیاتی بیشتری به این گونه موارد بدهد.

این مسئله در مورد بسیاری از بندهای اقتصادی که دستگاه وزارت خارجه قابلیت ایفای نقش در آن‌ها را دارد نیز صدق می‌کند. در بند «ب» همین ماده به «ایجاد بسترها و شرایط سیاسی لازم برای تنوع‌بخشی و تقویت پیوندهای همه‌جانبه با کشورهای هدف در جهان به‌ویژه کشورهای منطقه، همسایگان و قدرتهای نوظهور در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام» اشاره شده است. این در حالی است که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز بیست ساله قبلاً دامنه جغرافیایی همکاری‌ها را تعیین کرده است اگرچه اشاره مجدد به این موارد ایرادی ندارد اما اصل موضوع در برنامه توسعه، تعیین دامنه همکاری‌ها و حوزه‌های مهم همکاری با این مناطق است.

۲-۲-۳. پراکنده نویسی

چنان که ذکر شد فعالیت‌های مربوط به حوزه سیاست خارجی حالت میان‌بخشی دارد. لذا یکی از وظایف اصلی دستگاه سیاست خارجی ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مختلف، ارگان‌ها و حوزه‌های موضوعی متفاوت است. به همین جهت وظایف و تکالیف پیش‌روی سیاست خارجی به صورت پراکنده و گاه غیرمستقیم در متن برنامه توسعه مطرح شده است. به عنوان مثال در ذیل بخش ۱ (اقتصاد کلان) ماده ۴ به موارد زیر اشاره شد است:

«اولویت اقتصادی در سیاست خارجی کشور با هدف جذب دانش و نوآوری از کشورهای صاحب فناوری و توسعه بازارهای صادراتی (کالایی و کشوری) خدمات فنی و مهندسی و کالاهای ایرانی، اعزام نیروی کار، جذب اساتید و



متخصصان برای آموزش و انتقال فن و فناوری (تکنولوژی) برای نیروهای ایرانی، تلاش برای الحاق به سازمان تجارت جهانی برای جلوگیری از اعمال تبعیض‌های ناروا علیه صادرات ایران با رعایت مصالح کشور»

«جذب شرکت‌های معتبر جهانی و منطقه‌ای در زنجیره تولید داخلی به شکل مستقیم و با اولویت مشارکت با سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان داخلی به منظور افزایش توانمندی، رقابت‌پذیری و صادرات کالاها و خدمات تولیدی با رفع موانع قانونی و حقوقی براساس عزت، حکمت و مصلحت و مشروط به عدم نفوذ فرهنگ غربی»

این موضوعات به طور غیرمستقیم در حیطه وظایف وزارت خارجه و مأموریت دیپلماسی اقتصادی این دستگاه قرار می‌گیرد. در مثالی دیگر «بند چ- ماده ۶۴» که در بخش ۱۲ برنامه توسعه (آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری) مطرح شده است به «ارتقای مشارکت فعالان اقتصادی در زنجیره تولید بین‌المللی» اشاره شده است. همچنین در مثالی دیگر «بند چ- ماده ۹۲» در بخش فرهنگ، هنر و ورزش به «بستر سازی برای حضور بین‌المللی در عرصه‌های فرهنگی هنری» اشاره شده است. این موضوعات که به وفور در متن برنامه توسعه یافت می‌شود به طور مستقیم و غیرمستقیم در حیطه وظایف وزارت خارجه و دیپلماسی عمومی و اقتصادی قرار می‌گیرد.

۳-۲-۳. تقلیل‌گرایی

سیاست خارجی در مفهوم مدرن پدیده‌ای چندوجهی است که شامل ابعاد مختلف امنیتی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و حتی محیط زیستی می‌شود. در حالی که سیاست خارجی در مفهوم کلاسیک آن بیشتر معطوف به پدیده‌های امنیتی و سیاسی بوده است. امروزه بر خلاف ادبیات دوران جنگ سرد دیگر نمی‌توان که موضوعات اقتصادی را در ذیل سیاست ادنی یعنی در مراتبی پائین‌تر از موضوعات امنیتی و سیاسی (سیاست اعلی) قرار داد.

ناکارآمدی‌های اقتصادی خود موجد بحران‌های امنیتی خواهد شد. به عبارت دیگر در دنیای کنونی امنیت ملی و دیپلماسی اقتصادی دو روی یک سکه هستند که باید بر روی یک ریل واحد قرار گیرند. امنیت و دیپلماسی اقتصادی لازم و ملزوم یکدیگر در روند سیاستگذاری خارجی هستند و نقش تکمیل‌کنندگی برای یکدیگر دارند. پیگیری دیپلماسی اقتصادی نباید به معنای عدول از دغدغه‌های امنیتی تفسیر شود.

بسیاری از کشورها ماهیت اقتصادی به سیاست خارجی خود بخشیده و اهمیتی همپای نگرانی‌ها امنیتی برای آن قائل شده‌اند. اگرچه در برنامه ششم توسعه به مؤلفه‌های مربوط به دیپلماسی اقتصادی اشاره شده است اما این مؤلفه‌ها (تجارت خارجی، صادرات غیرنفتی، جذب سرمایه خارجی و تامین مالی بین‌المللی، زنجیره تولید جهانی، قراردادهای مشارکت خارجی) بیشتر در قالب سایر فصول مطرح شده است و به نقش وزارت خارجه در این موارد هیچ اشاره‌ای نشده است. وضعیت مذکور به معنای تقلیل دادن جایگاه وزارت خارجه و دستگاه سیاست خارجی کشور در پیشبرد دیپلماسی اقتصادی است.

۳-۲-۴. فقدان اولویت‌بندی

چنان که در قسمت‌های پیشین ذکر شد سیاست خارجی دامنه گسترده‌ای از وظایف را پیش‌روی خود دارد. به رغم وظایف متعدد، توانایی و امکانات وزارت امور خارجه بسیار محدود است. بنابراین چاره‌ای جز اولویت‌بندی اهداف و نیازهای خارجی کشور وجود ندارد. در بند «پ» ماده ۴ برنامه ششم توسعه به صراحت دیپلماسی اقتصادی به عنوان اولویت سیاست خارجی کشور تعیین شده است. در این بند آمده است که:

«اولویت اقتصادی در سیاست خارجی کشور با هدف جذب دانش و نوآوری از کشورهای صاحب فناوری و توسعه بازارهای صادراتی (کالایی و کشوری) خدمات فنی و مهندسی و کالاهای ایرانی، اعزام نیروی کار، جذب اساتید و متخصصان برای آموزش و انتقال فن و فناوری (تکنولوژی) برای نیروهای ایرانی، تلاش برای الحاق به سازمان تجارت جهانی برای جلوگیری از اعمال تبعیض‌های ناروا علیه صادرات ایران با رعایت مصالح کشور».

بیان مسائل سیاست خارجی در لابلای موضوعات اقتصادی اگرچه در نوع خود سودمند و به معنای شکل‌گیری نگاه اقتصادی در حوزه سیاست خارجی است. اما طرح یکی از مهم‌ترین مسائل سیاست خارجی (دیپلماسی اقتصادی) در ذیل فصل اقتصاد کلان و مطرح کردن اصل سیاست خارجی در ذیل فصل دفاعی و امنیتی نشان از نوعی سردرگمی و عدم قطعیت در اولویت‌های سیاست خارجی در برنامه ششم توسعه است. این امر نشان از نادیده گرفتن جایگاه سیاست خارجی به عنوان یک حوزه برنامه‌ریزی مستقل است که از قضا یکی از کارویژه‌های مهم آن ایجاد هماهنگی میان سایر بخش‌ها است.

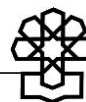
علاوه بر این دیپلماسی اقتصادی خود شامل چندین حوزه مهم است که نیازمند اولویت‌بندی در شاخه‌های متعدد آن از جمله تجارت خارجی، تعاملات اقتصادی دو جانبه و چندجانبه، ترانزیت بین‌المللی، بهره‌برداری از میادین نفتی و گازی مشترک، خطوط لوله انتقال انرژی، صادرات کالاهای غیرنفتی، توسعه بنادر با همکاری کشورهای دیگر، گسترش مناطق آزاد تجاری، جذب سرمایه خارجی و... است.

شایان ذکر است که در مقدمه برنامه ششم توسعه (ماده ۲) مسائل محوری برنامه در قالب ۵ بند مشخص شده است که برخی از آن‌ها از جمله توسعه سواحل مکران، تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور (سرمایه‌گذاری خارجی)، موضوعات خاص بخش پیش‌روی اقتصاد در مورد گردشگری، عبوری (ترانزیت)، حمل‌ونقل ریلی و... ارتباط تنگاتنگی با دیپلماسی اقتصادی دارد. البته مشخص کردن مسائل محوری برنامه توسعه به معنای اولویت‌بندی نیست. هر کدام از حوزه‌های موضوعی در برنامه توسعه باید اولویت‌بندی مشخص خود را داشته باشد. در حالی که این شکل از اولویت‌بندی در حوزه سیاست خارجی به شکل مطلوبی مشاهده نمی‌شود.

۵-۲-۳. فقدان پیش‌بینی سازوکار نظارت و ارزشیابی برای سیاست خارجی

وظایف نظارتی که بر عهده نهادهای مختلف از جمله دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصاد و دارایی، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و سازمان برنامه و بودجه قرار دارد فاقد محدوده مشخص در حیطه تکالیف وزارت امور خارجه است. به این معنا که با توجه به دامنه وسیع نهادهای وابسته به وزارت خارجه (سفارت‌خانه‌ها، کنسولگری‌ها و نمایندگی‌های جمهوری اسلامی در خارج از کشور) سازوکار نظارت دائمی و معنادار برای پایش عملکرد سیاست خارجی به شکل مطلوب وجود ندارد و در برنامه ششم توسعه نیز پیش‌بینی خاصی برای نظارت بر حوزه سیاست خارجی طراحی نشده است.

در چارچوب برنامه ششم، نظارت بر حوزه سیاست خارجی فقط در قالب بند «ب» ماده ۱۲۱ امکان‌پذیر است که با یک محتوای کلی بدین شکل مطرح شده است «به منظور احیاء و تحکیم نظام نظارت در اجرای قانون برنامه سازمان موظف است با تعریف نظام جامع نظارت عملیاتی، گزارش‌های سه‌ماهه، شش‌ماهه و سالانه را براساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۰/۱۲/۱۳۵۱، درباره اجرای قوانین بودجه‌های سنواتی و اجرای قانون برنامه ششم به



مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.» این در حالی است که در بعضی از حوزه‌ها مثلاً در مسائل مالی و پولی نظام نظارتی ویژه‌ای در نظر گرفته شده است که این روند می‌تواند به حوزه سیاست خارجی نیز تسری یابد.

یکی از موانع برای ارزیابی عملکرد وزارت خارجه کیفی بودن بسیاری از فعالیت‌های این وزارتخانه است که کمی‌سازی آن‌ها بسیار تصنعی به نظر می‌رسد. با این وجود عملکرد وزارت خارجه در حوزه دیپلماسی اقتصادی کمیت‌پذیر و امکان نظارت و ارزیابی بر آن با استفاده از داده‌های کمی قابل دسترس‌تر است.

۶-۲-۳. نادیده گرفتن عدم قطعیت در تحولات بین‌المللی

داشتن یک برنامه مبتنی بر واقعیت در عرصه سیاست خارجی مستلزم در نظر گرفتن عوامل شگفتی‌ساز است. اتخاذ رویکرد به‌هنگام و واقع‌بینانه در برابر وقایع و اتفاقات غیرقابل پیش‌بینی که در عرصه سیاست خارجی و تحولات بین‌المللی به وفور رخ می‌دهد؛ نیازمند در نظر گرفتن سطحی از انعطاف‌پذیری برای سیاستگذاری در حوزه سیاست خارجی است. در غیر این صورت دولت ممکن است که به دلیل شرایط بحرانی برنامه توسعه فعلی را کنار بگذارد و برنامه دیگری را پیش ببرد.

از آنجایی که کشور ما در یک منطقه بحران‌خیز قرار گرفته است سیاست خارجی با وقایع ناگهانی بسیاری از جنگ و شورش گرفته تا انقلاب و دخالت بیگانگان مواجه است. از این‌رو اجرای دیپلماسی اقتصادی که تبدیل به یکی از ارکان مهم سیاست خارجی کشور شده است بیش و پیش از هر چیزی نیازمند قطعیت در تصمیمات، ثبات سیاسی و امنیت در سرمایه‌گذاری اقتصادی است.

به عنوان مثال در بند «پ» ماده ۱۰۵ برنامه ششم توسعه به «ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور بخش غیردولتی در دیگر کشورهای منطقه و کشورهای جنوب غربی آسیا به‌ویژه کشورهای همسایه و اسلامی» اشاره شده است. در حالی که عدم ثبات سیاسی و امنیتی در کشورهایمانند عراق، سوریه، لبنان، افغانستان و ... حضور بخش غیردولتی در این کشورها را با چالش جدی مواجه کرده است.

۷-۲-۳. زمانمند و مکانمند بودن سیاست خارجی

مباحث توسعه مسئله‌ای جهانی و در عین حال محلی است. ساختارهای بوروکراتیک سنتی پاسخگوی سیاستگذاری مدرن به ویژه در حیطه سیاست خارجی نیست. زیرا سیاست خارجی اساساً مسئله‌ای مکانمند و زمانمند است. به این معنا که رویکرد اتخاذ شده در یک حوزه و در یک برهه زمانی خاص لزوماً نمی‌تواند برای مدت زمان طولانی و یا در سایر حوزه‌ها کارایی چندانی داشته باشد.

بنابراین ارائه گزاره‌های کلی در مورد سیاست خارجی در متن برنامه توسعه نه تنها موضوعات پیچیده سیاست خارجی در حوزه‌های موضوعی و مکانی مختلف را حل نمی‌کند؛ بلکه باعث معطل ماندن و اعمال نگرش سلیقه‌ای در حوزه روابط اقتصادی خارجی می‌شود. بندهای مربوط به سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه مسئله زمانمندی و مکانمندی در این حوزه را نادیده گرفته‌اند.

۸-۲-۳. مشخص نبودن نسبت میان دیپلماسی اقتصادی با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

زمانی که از اقتصاد مقاومتی سخن به میان آورده می‌شود معمولاً دو معنا مطرح می‌گردد. نخست معنای خاص اقتصاد مقاومتی است که به مفهوم «رفع آسیب‌پذیری اقتصادی در مقابل تکانه‌ها» است و دوم معنای عام آن به مفهوم «توسعه اقتصادی ایران در شرایط تحریمی» است. ضمن آنکه، برنامه‌ریز ملزم است که اقتصاد مقاومتی را بنیان برنامه‌ریزی قرار دهد.^۱ از این‌رو در مقدمه لایحه احکام مورد نیاز برنامه ششم توسعه به روشنی بیان شده است که این لایحه بر مبنای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تهیه شده است. با این وجود تعیین سازوکار هماهنگی میان دیپلماسی اقتصادی کشور با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در متن برنامه توسعه مغفول مانده است. این در حالی است که پیگیری دیپلماسی اقتصادی در دستگاه سیاست خارجی تبدیل به یکی از اولویت‌های بی‌بدیل کشور شده است.

اگر ارتقای توان تولید ملی یعنی درون‌زایی اقتصادی و پیشبرد برون‌گرایی اقتصادی یعنی همان دیپلماسی اقتصادی (توسعه صادرات غیرنفتی) را دو بال اقتصاد مقاومتی بدانیم وزارت خارجه در طراحی بال نخست نقش بسترساز و در در طراحی بال دوم نقش فرصت‌ساز را دارد. بسترسازی برای درون‌زایی اقتصادی و فرصت‌سازی برای برون‌گرایی اقتصادی نیازمند اتخاذ یک دیپلماسی اقتصادی فعال است.

بنابراین تعیین سازوکار هماهنگی میان دیپلماسی اقتصادی کشور با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در متن برنامه توسعه بسیار ضروری به نظر می‌رسد در حالی که این مسئله در متن برنامه توسعه نادیده گرفته شده است و تنها در بند «پ» ماده ۱۰۸ آمده است که وزارت خارجه موظف است که در مورد زیر اقدام نماید:

«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 چهارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»

چنان که مشاهده می‌شود بند مذکور سازوکار مشخصی برای پیوند میان دیپلماسی اقتصادی و اقتصاد مقاومتی ارائه نکرده است و صرفاً به توصیف مسئله و به نوعی بازگویی همان مواردی پرداخته است که در سند چشم‌انداز بیست و سه ساله و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مطرح شده است.

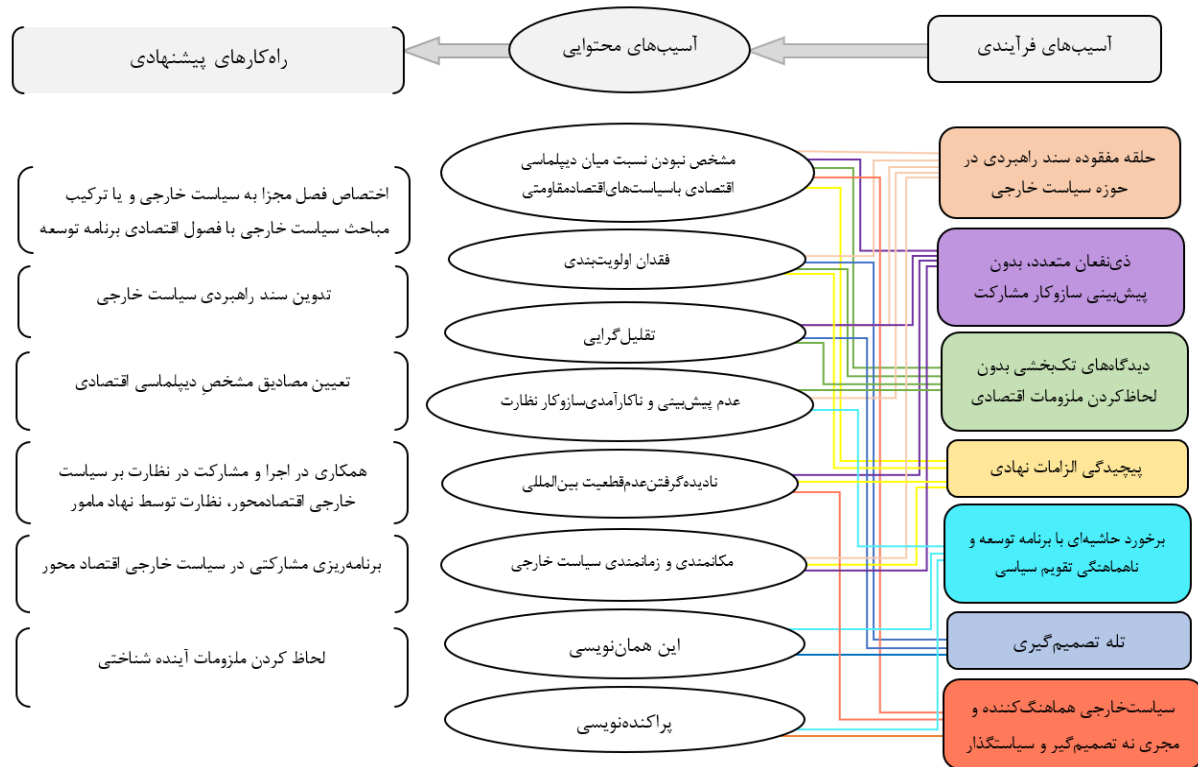
۴. راهکارهای پیشنهادی

با توجه به دو دسته از آسیب‌های فرآیندی و محتوایی که در قسمت‌های پیشین احصاء شد؛ پرسشنامه‌ای میان ۱۰ نفر از متخصصین حوزه سیاست خارجی توزیع گردید. در این پرسشنامه از پاسخ دهندگان خواسته شد که رابطه علت و معلولی میان آسیب‌های فرآیندی (علت‌ها) و آسیب‌های محتوایی (معلول‌ها) را مشخص نمایند. بر اساس نظرسنجی به عمل آمده آسیب‌های فرآیندی که موجد آسیب‌های محتوایی هستند در نمودار زیر نشان داده شده است. به عنوان

۱. در متن سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به صراحت بیان شده که این برنامه باید با تکیه بر اولویت‌های اساسی سیاست‌های کلی، که یکی از آنها سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است، تدوین شود.

مثال فقدان سند راهبردی در حوزه سیاست خارجی به تنهایی موجب پنج آسیب محتوایی است که با رنگ متمایز نشان داده شده است. در ستون پایانی نیز راهکارهای پیشنهادی این پژوهش ارائه گردیده است که در ادامه توضیحاتی در مورد راه‌حل‌های پیشنهادی ارائه شده است.

نمودار ۵. رابطه علت و معلولی میان آسیب‌های فرآیندی و محتوایی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱-۴. اختصاص فصل مجزا برای سیاست خارجی

چنان که در جدول شماره ۵ نشان داده شد تا کنون در برنامه‌های پنج ساله توسعه فصل مجزایی برای مبحث سیاست خارجی اختصاص داده نشده است. تجمیع مسائل مربوط به سیاست خارجی در یک فصل مجزا و یا طرح مباحث سیاست خارجی در ذیل فصول اقتصادی نگاه تک بعدی به سیاست خارجی را تعدیل و ضرورت تعامل میان اهداف اقتصادی با برنامه‌های سیاست خارجی را بیش از پیش به تصویر خواهد کشید.

در همین راستا در سیاست‌های ابلاغی برنامه هفتم توسعه نیز بخش «سیاسی و سیاست خارجی» به صورت مجزا مطرح شده است. در این چارچوب بر «تقویت رویکرد اقتصاد محور در سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای و جهانی و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان» تأکید شده است.

همچنین به «کنش‌گری فعال در دیپلماسی رسمی و عمومی با ایجاد تحول و ظرفیت‌سازی ارزشی و انقلابی در نیروی انسانی در دستگاه دیپلماسی و همکاری هدفمند و مؤثر سازمان‌ها و نهادهای مسئول در امور خارجی» اشاره

شده است. از این رو ضروری به نظر می‌رسد که در لایحه برنامه هفتم توسعه یک فصل مجزا برای سیاست خارجی و البته با محوریت مباحث اقتصادی در نظر گرفته شود.

۲-۴. تدوین سند راهبردی سیاست خارجی

به منظور تدوین «سند راهبردی سیاست خارجی» پیشنهاد می‌شود که سفارت‌خانه‌ها و کنسولگری‌های جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور، وزارت اقتصاد، وزارت صنعت معدن و تجارت، وزارت راه و وزارت نیرو با همکاری سایر دستگاه‌ها ذی‌ربط که در حوزه دیپلماسی اقتصادی تاثیرگذار هستند؛ پیشنهادات خود را متناسب با حیطه‌های تخصصی مربوطه در یک بازه‌ی زمانی مشخص جمع‌بندی و آن را برای تدوین سند به وزارت خارجه و شورای عالی امنیت ملی تحویل دهند. سند مذکور به تناسب شرایط متحول جهانی و منطقه‌ای نیازمند بازبینی در دوره‌های ده ساله است.

«سند راهبردی سیاست خارجی» در واقع یک متن بالادستی میان مدت در راستای تحقق اهداف سیاست خارجی کشور در زمینه‌های مختلف است. در این مورد می‌توان به تجربه تصویب «سند ملی راهبردی انرژی کشور» در بند «ب» ماده ۱۲۵ برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. در آنجا به طور مشخص مطرح شده بود که:

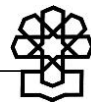
«دولت مکلف است بر مبنای سند چشم‌انداز بیست ساله و سیاست‌های کلی نظام در بخش انرژی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و با پشتوانه کامل کارشناسی «سند ملی راهبرد انرژی کشور» را به عنوان سند بالادستی بخش انرژی برای یک دوره زمانی بیست و پنج ساله ظرف حداکثر شش ماه پس از تصویب قانون برنامه تهیه و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.»

همین الگو در مورد سیاست خارجی نیز قابل اعمال است و به نظر می‌رسد که قابلیت طرح در برنامه هفتم توسعه را داشته باشد. اما باید توجه داشت که با توجه به ماهیت متحول محیط منطقه‌ای و بین‌المللی بازه زمانی بیست و پنج ساله برای سیاست خارجی چندان مناسب به نظر نمی‌رسد. تصویب «سند ملی راهبرد سیاست خارجی کشور» در دوره‌های زمانی ۱۰ ساله منطقی‌تر به نظر می‌رسد تا پس از طی این دوره بتوان ضرورت‌های نوپدید را در متن سند اعمال نمود.

پیشنهاد می‌شود که مؤلفه‌های اصلی دیپلماسی اقتصادی در کانون این سند قرار گیرد. زیرا عمده کشورهای پیشرو در حوزه تجارت خارجی دارای اسناد سیاست خارجی با رویکرد مسلط اقتصادی هستند که در بالاترین مراجع تصمیم‌گیری این کشورها تصویب شده است. حتی در میان همسایگان ایران کشورهایی مانند ترکیه، امارات و عربستان اسناد سیاست خارجی خود را با رویکرد عمدتاً اقتصادی تدوین کرده‌اند.

۳-۴. دیپلماسی اقتصادی

در سه دهه گذشته سیاست خارجی کشورهایی که رشد اقتصادی قابل توجهی را تجربه کرده‌اند به شدت اقتصادمحور و به اصطلاح توسعه‌گرایانه بوده است. البته این هرگز به معنای نادیده گرفتن ملاحظات امنیتی در روابط خارجی نبوده است. بلکه به این معنا است که اقتصاد ضعیف به تدریج تبدیل به مشکلات امنیتی خواهد شد. در پیش گرفتن دیپلماسی



اقتصادی تبدیل به راه کاری انکارناپذیر در سیاست خارجی کشورها شده و در قالب برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته است.

با توجه به مزیت نسبی‌ای که هر کشور از آن برخوردار است دیپلماسی اقتصادی دربردارنده دلالت‌های متفاوتی برای هر کشور است. با این وجود سرمایه‌گذاری و تجارت خارجی عنصری مشترک در دیپلماسی اقتصادی همه کشورها از جمله ایران است که لازمه تحقق رشد اقتصادی مد نظر (۸ درصد) در برنامه توسعه کشور است. به طور خاص نیز مسائلی مانند مسیرهای ترانزیتی، خطوط لوله انرژی، بهره‌برداری از منابع مشترک نفت و گاز با همسایگان پدیده‌های منحصر به فرد در دیپلماسی اقتصادی ایران محسوب می‌شود. به تناسب هر مبحث تعیین جایگاه وزارت خارجه در پیشبرد هر کدام از این موارد ضروری است.

به عنوان مثال در حیطه کریدورهای ترانزیتی که وزارت راه مسکن و شهرسازی متصدی اصلی آن است ایجاد هماهنگی در سطح عالی و تعیین اولویت‌های ترانزیتی کشور با هماهنگی وزارت خارجه ضرورتی انکارناپذیر در برای پیشبرد دیپلماسی اقتصادی کشور است. کم‌توجهی به وضعیت منطقه‌ای و شرایط پیرامونی کشور در بحث کریدورهای ترانزیتی باعث شده است که کشور در سال‌های اخیر وارد یک کلاف سردرگم ترانزیتی شود زیرا وزارت راه و شهرسازی بیشتر از منظر فنی پروژه‌های ترانزیتی را پیگیری کرده است و چندان توجهی به شرایط پیرامونی و محیط بین‌المللی نداشته است.

طرح‌ها، ایده‌ها و ابتکارات متفاوتی برای مشارکت ایران در مسیرهای منطقه‌ای و بین‌المللی مطرح شده است اما شواهد نشان می‌دهد که هیچ کدام از این مسیرها در محور شرق به غرب و یا شمال به جنوب به مرحله بهره‌برداری کامل نرسیده است. با توجه به محدودیت پیش‌روی سیاست خارجی کشور به نظر می‌رسد که بهترین راه کار اولویت‌بندی در حوزه ترانزیتی و ملزم کردن وزارت خارجه به منظور ایجاد هماهنگی‌های لازم جهت اتمام پروژه‌های نیمه‌کاره به ویژه کریدور بین‌المللی شمال - جنوب است که قطعه ریلی رشت - آستارای آن ناقص مانده است.

در ارتباط با سایر حوزه‌ها نیز هماهنگی با وزارت خارجه به منظور پیشبرد اهداف دیپلماسی اقتصادی ضرورتی انکارناپذیر در برنامه هفتم توسعه است. یک مثال خوب در این زمینه بند «ت» ماده ۱۰۵ برنامه ششم توسعه برای ایجاد هماهنگی میان وزارت صمت با وزارت خارجه با این مضمون است:

«در راستای اجرای مفاد مصرح در قانون اساسی و افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و به‌منظور مدیریت منسجم، هماهنگ و مؤثر روابط خارجی جمهوری اسلامی ایران بر مبنای اصل عزت، حکمت و مصلحت و برای تحقق اهداف این قانون، دستگاه‌های اجرائی به‌جز نیروهای مسلح مکلفند، تمامی اقدامات خود در زمینه روابط خارجی را با هماهنگی وزارت امور خارجه انجام دهند. وزارت امور خارجه موظف است در چارچوب قوانین نسبت به اجرای موارد زیر اقدام نماید.» این ماده می‌تواند به عنوان الگویی برای سایر بخش‌ها قرار گیرد.

۴-۴. برنامه‌ریزی مشارکتی

برنامه‌ریزی مشارکتی یک فرآیند باز و پیوسته است که سعی دارد امکان تبادل نظر و مشارکت تمامی گروه‌ها و افراد ذی‌نفع را در فرآیند برنامه‌ریزی (نه برنامه‌نویسی) مهیا کند. جایگاه راهبردی مشارکت در برنامه‌های کوتاه مدت توسعه

را می‌توان با اصل شورا در در دین مبین اسلام تبیین کرد.^۱ البته در قانون برنامه ششم توسعه وظایف متنوعی به تعداد زیادی از شوراهای ارجاع داده شده است. از جمله این شوراهای می‌توان به شورای عالی امنیت، شورای فقهی بانک مرکزی، شورای عالی انرژی کشور، شورای عالی هواپیمایی، شورای اجرای فناوری اطلاعات، شورای عالی کار، شورای عالی آمایش سرزمین و شورای عالی اداری اشاره کرد.

البته این شوراهای به منظور مشارکت در فرآیند تدوین برنامه‌های کوتاه مدت توسعه طراحی نشده‌اند؛ بلکه برای تصمیم‌گیری در مورد اجرای برخی مفاد قانون برنامه توسعه طراحی شده‌اند. به عنوان مثال در ماده ۴۳ برنامه ششم وظیفه شورای معادن این‌گونه تعیین شده است «شورای معادن استان موظف است در چارچوب قوانین و مصوبات شورای عالی معادن ضمن نظارت بر استخراج ماده معدنی شناسایی شده و هرگونه فروش و واگذاری پروانه قبل از بهره‌برداری با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و حداقل تخریب منابع طبیعی، اقدامات لازم را نسبت به تسهیل، تسریع و ایجاد صنایع پایین‌دستی انجام دهد.»

از سوی دیگر مسیری برای مشارکت افراد و گروه‌های ذی‌نفع در انتخاب اعضای این شوراهای و سیاست‌های اتخاذی آن‌ها پیش‌بینی نشده است. این در حالی است که برای مشارکت در فرآیند برنامه‌ریزی شیوه‌های رسمی و غیررسمی متعددی وجود دارد که دولت و نهادهای دخیل می‌توانند از آنها در طراحی برنامه‌های توسعه استفاده کنند. در حوزه روابط اقتصادی خارجی امکان مشارکت دادن اتحادیه‌ها، سمن‌ها، انجمن‌های صنفی مختلف و هیئت‌های مردمی در آن وجود دارد. این‌گونه مشارکت‌ها نباید صرفاً محدود به امور جزئی شود بلکه با توجه به ماهیت مردمی جمهوری اسلامی باید قدرت ورود به حوزه برنامه‌ریزی و راهبردها را در این حوزه نیز برای آن قائل بود.

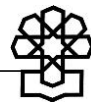
۴-۵. مشارکت در اجرا و مشارکت در نظارت بر سیاست خارجی اقتصادمحور؛ تعیین نهاد مامور برای نظارت بر عملکرد وزارت خارجه

در اینجا سه نوع مشارکت برای حوزه سیاست خارجی پیشنهاد می‌گردد.

نخست، برون‌سپاری: برخی از فعالیت‌های اقتصادی در حوزه سیاست خارجی که بخشی از کار یک سازمان مشخص محسوب می‌شود تحت نوعی قرارداد به نهادها و شرکت‌ها خصوصی قابل اعتماد واگذار شود. در چنین حالتی نه تنها مسئله ذی‌نفعان اقتصادی در حوزه سیاست خارجی مورد توجه قرار خواهد گرفت بلکه نهاد طرف قرارداد تبدیل به ناظری خواهد شد که بر حسن اجرای تعهدات نظارت خواهد داشت. از سوی دیگر مجلس شورای اسلامی نیز بر حسب وظایف تعریف شده بر عملکرد آن سازمان نظارت‌های همیشگی را اعمال خواهد کرد در این وضعیت یک نظارت چندلایه به منظور اجرای هرچه بهتر ماموریت‌های اقتصادی وزارت خارجه شکل خواهد گرفت.

دوم، جمع‌سپاری: این روش معمولاً به منظور دریافت ایده‌ها و نظرات حل المسائلی از طیف‌های مختلف آحاد مردم انجام می‌شود. لذا طرف مقابل آن، سازمان‌های خاص یا نهادهای مشخص نیستند بلکه از طریق فراخوان عمومی تمام جامعه و به ویژه متخصصان و پژوهشگران مستقل مورد خطاب قرار می‌گیرند.

۱. آیه ۲۸ سوره مبارکه شوری می‌فرماید «وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ» همچنین آیه ۱۵۹ سوره مبارکه آل عمران به صراحت می‌فرماید «وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ».



سوم، طرح‌های همیار: به کمک متقابل افراد در اجرای توانایی‌های خاص خود در مسیر اهداف وزارت خارجه بدون ایجاد وابستگی و الزام‌های دیپلماتیک است. استفاده از ظرفیت ایرانیان خارج از کشور به منظور پیشبرد دیپلماسی عمومی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به عنوان طرح همیار خارجی مطرح شود. تسهیل در صدور روادید برای بستگان درجه یک و معافیت‌های گمرکی و مالیاتی برای همیاران خارجی نقش محرک را در این زمینه ایفا خواهد کرد. مشارکت در اجرای سیاست خارجی اقتصادمحور به شکل خودکار منجر به مشارکت مردم در فرآیند نظارت بر عملکرد وزارت خارجه خواهد شد.

بدین ترتیب قشری از جامعه در فرآیند نظارت بر عملکرد اقتصادی وزارت خارجه دخیل خواهند شد و همچنین این حس به جامع تزریق خواهد شد که نظرات و نظارت‌شان مهم و تاثیرگذار است. کما این که در جمهوری اسلامی ایران نظارت مردم بر امور کشور و در این جا سیاست خارجی نه تنها یک امر مردمسالارانه بلکه یک وظیفه شرعی است که در مردمسالاری دینی بر آن تأکید می‌شود. پیشنهاد دیگر در این زمینه تعیین یک نهاد مامور برای نظارت و پایش عملکرد وزارت خارجه و دستگاه سیاست خارجی به صورت مستمر است.

۴-۶. لحاظ کردن ملاحظات آینده‌شناختی

یکی از فلسفه‌های اصلی برنامه‌ریزی پیش‌بینی روندهای آینده به ویژه برای حوزه‌هایی مانند سیاست خارجی و روابط بین‌الملل است که باتغییرات بسیاری مواجه است. از این رو پیشنهاد می‌گردد که در برنامه هفتم توسعه ملاحظات آینده‌شناختی حوزه سیاست خارجی بر اساس اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر مدار سه پرسش زیر مد نظر قرار گیرد: نخست این که چه روندهای اشتباهی در حوزه روابط اقتصادی خارجی باید متوقف گردد؟ دوم این که کدام روندهای صحیح در حوزه رفتار خارجی ایران باید تقویت گردد؟ و سوم این که چه روندهایی جدیدی در روابط خارجی و سیاست منطقه‌ای و بین‌المللی کشور باید ایجاد کرد؟

در برنامه‌های پیشین توسعه به دلیل کم توجهی به روندهای مبتنی بر ملاحظات آینده‌شناختی هماهنگی‌های لازم کوتاه‌مدت و میان‌مدت در سطح منطقه‌ای، بین‌المللی و روابط دوجانبه و چندجانبه کشور شکل نگرفته بود بنابراین در مواد مربوط به سیاست خارجی در برنامه هفتم توسعه ضروری است که این موارد مورد توجه قرار گیرد.

در این زمینه پیشنهاد می‌شود که برای دیپلماسی اقتصادی کشور به عنوان مثال در زمینه تناژ ترانزیت عبوری از کشور و یا حجم تجارت خارجی با کشورهای هدف شاخص‌های کمی ارائه شود. زیرا فقدان وجود شاخص‌های کمی در این حوزه امکان ارزیابی عملکرد وزارت خارجه به طور خاص و قوه مجریه به طور عام را برای دسترسی به نتایج عینی و ملموس دشوار می‌کند. ضروری است که این پیشنهاد با لحاظ کردن عدم قطعیت در فضای بین‌المللی همراه باشد و سطحی از انعطاف پذیری برای آن قائل شد.

نتیجه‌گیری

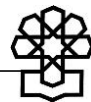
بستر سیاست خارجی بر خلاف محیط داخلی از ثبات چندانی برخوردار نیست؛ لذا سیاستگذاری در این زمینه بدون در نظر گرفتن پویایی‌های محیط بین‌المللی امکان‌پذیر نیست. از این‌رو آسیب‌شناسی سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه با دشواری خاص خود همراه است. آنچه امروز به عنوان آسیب‌شناسایی می‌شود ممکن است که در زمان تدوین برنامه‌گزینه‌ای منطقی بوده باشد؛ زیرا با توجه به ماهیت محیط بین‌المللی سیاستگذاری در محیط خارجی همواره با اطلاعات ناقص انجام می‌شود.

لذا قضاوت گذشته با اطلاعات امروز اگرچه امری سودمند و از تکرار خطا جلوگیری می‌کند؛ اما به هیچ وجه به معنای راه‌حل قطعی و نهایی نیست و نخواهد بود. به همین منظور آسیب‌شناسی سیاست خارجی در برنامه‌های توسعه نباید محدود به پایان یک دوره پنج ساله از برنامه‌های توسعه شود. بلکه باید در حین اجرای برنامه‌های پنج ساله به طور مداوم و به صورت موردی (زمانمندی و مکانمندی سیاست خارجی) تداوم داشته باشد.

یکی دیگر از ملزومات کارآمدی برنامه‌های پنج ساله توسعه در حوزه سیاست خارجی توسعه دامنه اختیارات وزارت خارجه و دستگاه دیپلماسی کشور است (انعطاف‌پذیری). زیرا حیطه وظایف یک دستگاه سیاست خارجی مدرن شامل حوزه‌های گوناگون از صنعت و معدن گرفته تا اقتصاد و فرهنگ است. بدین معنا که وزارت خارجه یک «نهاد هماهنگ‌کننده» است که نیازمند اختیاراتی ویژه برای پیشبرد وظایف خویش در تعامل با سایر ارگان‌ها در سطح بین‌المللی است. چه بسا نیاز باشد که یک نهاد راهبر و هماهنگ‌کننده توسعه در سطح داخلی و خارجی در ذیل نهاد ریاست جمهوری با مدیریت شخص رئیس‌جمهور و یا معاون اول ایشان تشکیل گردد.

در عین حال باید توجه داشت که «آسیب‌های محتوایی» حوزه روابط خارجی در برنامه‌های توسعه در خلاء شکل نگرفته و در واقع برآیند آسیب‌های فرآیندی هستند که در تدوین برنامه توسعه موثر بوده‌اند. به عبارت دیگر مسئله مذکور پدیده‌ای سهل و ممتنع است. از این‌رو برطرف کردن بخش قابل توجهی از آسیب‌های محتوایی در حوزه روابط اقتصادی خارجی به تنهایی امکان‌پذیر نبوده و پیش‌نیاز آن برطرف کردن آسیب‌های فرآیندی است.

از طریق توجه اکید به ضروریات مرتبط با تقویت حوزه دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی کشور بویژه در نظر گرفتن جایگاهی ممتاز به این حوزه در برنامه هفتم توسعه امید می‌رود که قدرت ژئواکونومیک کشور نیز همپا و همتراز قدرت ژئوپولیتیک آن بتواند به ارتقاء نقش و نفوذ منطقه‌ای و بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران کمک نماید. در واقع مسیر صحیحی که در سالهای گذشته برای تبدیل کشور به یک قطب قدرتمند در عرصه معادلات ژئوپولیتیک منطقه و جهان طی شد می‌بایست به حوزه روابط اقتصادی خارجی نیز تسری یابد تا به ارتقاء قدرت ژئواکونومیک کشور منجر شود و بدین ترتیب اهرم تحریم اقتصادی را برای دشمن به یک ابزار بی‌اثر تبدیل سازد.



- [۱]. ف. سلیمانی، "الزامات تقویت دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در شرایط پساتحریم،" مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۴.
- [۲]. ا. گوهری مقدم و ع. بیگی، "تجزیه و تحلیل اصول سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در بیانیه گام دوم انقلاب،" *دوفصلنامه دانش سیاسی*، جلد ۱۷، شماره ۱، ۳۱۵-۳۰۹، ۱۴۰۰.
- [۳]. س. ع. آیت الله خامنه‌ای، "ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،" دفتر و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، ۲۹ بهمن ۱۳۹۲. [Online]. Available: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=25370>. [Accessed ۱۳۹۲ آذر ۱۴۰۱].
- [۴]. ا. فلاحی ن. شفیعی، "بازخوانی جایگاه سیاست خارجی توسعه‌گرا در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران" *سیاست‌های راهبردی و کلان شماره ۹*، ویژه‌نامه ۸۴-۸۵، ۱۴۰۰.
- [۵]. س. ع. آیت الله خامنه‌ای، "بیانات در حرم مطهر رضوی،" دفتر و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، فروردین ۱۳۹۳. [Online]. Accessed 19 [۱۴۰۱ آذر].
- [۶]. شبکه تحلیل‌گران تکنولوژی، "درباره برنامه پنجم توسعه ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران،" مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۸.
- [۷]. ر. مکنون، ب. محسن and ج. سلیمی، "فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران" *فصلنامه راهبرد اقتصادی*، سال سوم شماره ۱۰۰، ۱۵۶-۱۵۸، ۱۳۹۳.
- [۸]. سازمان برنامه و بودجه، "نظام‌نامه تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران،" ۱۳۹۴. [Online]. Available: <https://irphe.ac.ir/files/site1/files.pdf>. [Accessed ۱۳۹۴ آذر ۱۴۰۱].
- [۹]. ز. ذاکری، "مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم،" مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۰.

