تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم:
۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۴۴۷
اسفندماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی ۱
مقدمه ۶
۱. رفع تحریم؛ پیچیدگی‌های حقوقی و انتفاع اقتصادی؟! ۸
۱-۱. امکان‌پذیری رفع تحریم‌ها از منظر حقوقی ۱۰
۱-۱-۱. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیرزمان‌دار آنها ۱۰
۱-۱-۲. درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای ۱۱
۱-۱-۳. اذعان رسمی و دوحزبی مقامات آمریکا مبنی‌بر ضرورت انعقاد توافق جامع با ایران ۱۲
۱-۲. امکان‌پذیری انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها ۱۳
۱-۲-۱. ایجاد اختلال در یکی از حلقه‌های زنجیره تعامل برون‌مرزی اقتصاد ایران ۱۳
۱-۲-۲. بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی ۱۴
۱-۲-۳. بزرگنمایی امتیازهای حداقلی (رفع نمایشی برخی تحریم‌ها) و امتیازنمایی ضدامتیازها ۱۴
۲. آینده تحریم‌های ایران در سایه دکترین اقتصادی/ امنیتی آمریکا ۱۸
۲-۱. پارادایم اقتصادی ـ تجاری حاکم بر دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا ۱۹
۲-۲. دلالت استراتژی نوین دفاعی ـ امنیتی آمریکا در نسبت با تحریم‌های ایران ۲۵
۲-۲-۱. استراتژی فعلی آمریکا در حوزه دفاعی ـ امنیتی: تمرکز بر چین و روسیه به‌عنوان تهدید اصلی امنیت ملی ۲۵
۲-۲-۲. جایگاه غرب آسیا در استراتژی نوین امنیت ملی آمریکا ۲۹
۲-۲-۳. دلالت استراتژی جدید دفاعی ـ امنیتی آمریکا در موضوع تحریم‌های ایران ۳۰
۳. تداوم سیاست‌های مخرب اقتصادی متعاقب مفروض انگاشتن رفع تحریم‌ها ۳۱
۳-۱. تعمیق شکنندگی‌های حوزه مالیه عمومی ۳۲
۳-۲. تعمیق شکنندگی‌های حوزه مالی و تجاری ۳۶
۳-۳. شرطی شدن اقتصاد به تحولات سیاست خارجی کشور و تشدید نااطمینانی ۳۸
جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه دلالت‌های سیاستی ۳۸
پیوست ۱. شواهدی از فشارهای رسانه‌ای علیه شرکت‌ها و بانک‌های خارجی تعامل‌کننده با ایران ۴۲
پیوست ۲. اقدامات آمریکا در جهت مهار چین ۴۴
پیوست ۳. پیامدهای ورود منابع نفتی به بودجه عمومی دولت ۴۵
منابع و مآخذ ۴۶

تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم:
۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها

خلاصه مدیریتی

پس از شروع هر موج تحریمی علیه جمهوری اسلامی ایران و به‌موجب صعوبت‌ها و دشواری‌های ناشی از آن، مسئولان و مدیران کشور به‌صورت آشکار یا ضمنی به دنبال پاسخ به این سؤال هستند که: «تحریم تا چه زمانی پابرجاست؟». همچنین تلقی ضمنی در برخی سطوح مدیریتی و در برخی بخش‌ها، این است که با توجه به موقتی بودن تحریم، کافی است تصمیماتی گرفته شود که برای مدت کوتاهی اقتصاد کشور «دوام بیاورد» تا پس از آن و متعاقب رفع تحریم، مجدداً به روال سابق بازگردیم. در گزارش حاضر، برپایه مستندات، ادله و شواهد نشان داده شده است که:

ـ **اولاً**، رهایی از تحریم متوقف است بر مقاوم شدن در مقابل آن،

ـ **ثانیاً**، رفع تحریم ایران (به‌صورت واقعی و واجد اثر عینیِ اقتصادی) اساساً جایگاهی در دکترین اقتصادی ـ نظامی آمریکا ندارد،

ـ **ثالثاً**، نقش بستن انگاره «کوتاه‌مدت بودن تحریم» ملازم خواهد بود یا سیاستگذاری‌های اقتضایی و تشدیدکننده شکنندگی‌های اقتصادی.

گزارش حاضر توضیح می‌دهد که چرا باید سامان اقتصادی و سیاسی کشور، با فرض ماندگاری تحریم، مورد تدبیر قرار گیرد. گزاره فوق، ذیل چهار بخش اصلی مورد بحث قرار گرفته است. دو بخش اول، از دریچه ساختار حقوقی و دکترین اقتصادی ـ نظامی آمریکا به مقوله تحریم می‌نگرد و محورهای بعدی، تحریم را از منظر آسیب‌پذیری ساختارهای اقتصادی ایران مورد بررسی قرار می‌دهد.

«رفع تحریم؛ پیچیدگی حقوقی و انتفاع اقتصادی؟!» بخش اول گزارش را تشکیل می‌دهد؛ تحلیل کلان اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران و همچنین بررسی سیاستگذاری‌های چندین‌ساله آمریکا در حوزه تحریم نشان از آن دارد که مقوله «رفع تحریم» اگرچه در ظاهر، سهل و آسان جلوه می‌کند، اما در عمل، واجد پیچیدگی‌های فراوان بوده که فهم این پیچیدگی‌ها متوقف است بر طراحی و ساخت تصویری جامع از تحریم‌ها. نکته مهم و اساسی آن است که انتفاع اقتصادی و بهره‌مندی عینی و حقیقی از ناحیه رفع تحریم‌ها بسیار پیچیده‌تر و پُراصطکاک‌تر از خودِ «رفع تحریم‌ها»ست. در این بخش، براساس خوانش ثانویه اسناد تحریمی آمریکا، توضیح داده می‌شود که رفع تحریم‌های آمریکا علیه ایران، برخلاف تلقی برخی سیاستگذاران، از منظر حقوقی بسیار دشوار و پُراصطکاک بوده و پیچیدگی‌های خاص خود را دارد. پیچیدگی‌های حقوقی رفع تحریم‌های ایران، ذیل سه محور قابل بیان است:

۱. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیرزمان‌دار آنها: بررسی اسناد قانونی مرتبط با تحریم، نشان از آن دارد که تحریم بخش‌های اصلی اقتصادی ایران، مستند به قوانین ایالات متحده آمریکاست؛ در نظام حقوقی این کشور، با توجه به قوانین وضع شده در این حوزه، وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته شده و تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط است. به‌نظر می‌رسد چه در دوره برجام، چه در آینده، پدیده‌ای تحت عنوان لغو تحریم‌های ایران، اساساً در دستور کار ایالات متحده قرار نداشته و نخواهد داشت بلکه در مقابل، در صورت وجود اراده در کشور تحریم‌کننده، حداکثر آن است که تحریم‌های ایران در بازه‌های زمانی مشخص تعلیق می‌شوند نه لغو؛ درنتیجه، همواره خطر اعمال مجدد تحریم‌ها وجود خواهد داشت.

۲. درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای و قاعده‌گذاری در جهت تفکیک‌ناپذیری تحریم‌های مرتبط با ایران: هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تمامی تحریم‌های تعلیق شده هسته‌ای، راهبرد جدیدی تحت عنوان «دیوار تحریم»[1] در دستور کار تیم وقت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران قرار گرفت. در این راهبرد جدید، بخش‌ها، سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی ایرانی که پیش‌تر در چارچوب مسائل هسته‌ای ادعایی ایالات‌متحده تحریم شده بودند این بار مبتنی بر وجوه ادعایی دیگر نظیر حمایت از تروریسم، نقض حقوق بشر، اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی و ثبات‌زدایی منطقه‌ای تحت تحریم قرار گرفتند. نتیجه این درهم‌تنیدگی آن است که حتی اگر تحریم‌های به‌اصطلاح هسته‌ای رفع شوند، باز هم بخش‌ها، نهادها و سازمان‌های اصلی ایرانی از تور تحریمی آمریکا نجات نخواهند یافت و به‌اصطلاح سایر اتهامات تحریمی همچنان پابرجا خواهند ماند.

۳. اذعان رسمی و دوحزبی مقامات آمریکا مبنی‌بر ضرورت انعقاد توافق جامع با ایران: سردمداران آمریکایی به‌صراحت بیان می‌کنند که اگر نظام ایران خواهان پایان دادن به فشارهای اقتصادی است باید به‌طور کامل و جامع (نه گزینشی) در راهبردهای امنیتی و سیاست خارجی خود تجدیدنظر کند.

در اینجا یک سؤال مهم مطرح می‌شود: **با همه پیچیدگی‌های حقوقی، چنانچه ایالات متحده، اقدام به رفع تحریم‌های ایران کند، آیا امکان بهره‌مندی از آنها برای اقتصاد ایران فراهم است؟** در ادامه و ذیل چند محور توضیح داده خواهد شد که ایالات متحده، حتی در صورت اقدام به رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، ابزارهای متعددی در اختیار دارد که می‌تواند با به‌کارگیری آنها، مانع از بهره‌مندی حقیقی اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود.

۱. امکان ایجاد اختلال در یکی از حلقه‌های زنجیره تعامل برون‌مرزی اقتصاد ایران

تعامل و مبادله اقتصادی بخش‌ها و شرکت‌های ایرانی با طرف‌های تجاری خارج از کشور و انتفاع از این تعاملات، متوقف بر فعالیت بی‌عیب‌ونقص زنجیره گسترده‌ای از اجزای اقتصادی (نظیر نقل‌وانتقال مالی،

1. Sanction Wall

لجستیک و حمل‌ونقل، خدمات بیمه‌ای، تأمین نیازهای فناورانه مرتبط با تولید و...) است. حال چنانچه یک حلقه از این زنجیره، سُست یا معیوب باشد یا به‌واسطه دیگر تحریم‌ها (نظیر تحریم بانک مرکزی، شبکه بانکی، گروه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و... به اتهام حمایت از تروریسم) قابلیت استفاده نداشته باشد، انتفاع اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها کاملاً غیرمحتمل است.

۲. امکان بزرگنمایی امتیازهای حداقلی (رفع نمایشی برخی تحریم‌ها) و امتیازنمایی ضدامتیازها

یک نکته مهم که معمولاً در تحلیل‌ها و گاه در روندهای مذاکراتی مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد تفاوت جنس اقدامات ایران و طرف‌های مقابل در برجام است؛ اقدامات ایران در حوزه هسته‌ای، همگی فنی و فیزیکی بوده و درنتیجه کاملاً ملموس و رصدپذیر هستند؛ اما تعهدات طرف مقابل ماهیتاً غیرملموس و غیرکمی‌اند و فاصله بین تعلیق تحریم تا انتفاع اقتصادی از آن بسیار بیشتر از «آن»ی است که تصور می‌شود. ازاین‌رو، به‌نظر می‌آید که ظرفیت استفاده از دو حربه برای آمریکا کاملاً فراهم است:

الف) رفع نمایشی برخی محدودیت‌ها و تحریم‌های غیرمهم؛ توضیح اینکه چنین اقداماتی، در نسبت با کلیت اقتصاد ایران، حد و وزن بسیار ناچیزی دارند و اساساً در حدی نیستند که آنها را بتوان «امتیاز»ی از طرف آمریکا محسوب کرد.

ب) اعطای معافیت‌های موردی و زمان‌مند به‌جای لغو تحریم‌ها؛ توضیح اینکه بعضی از مسئولان بر این باورند که صدور چنین مجوزهایی، نشان‌دهنده شکست راهبرد تحریمی آمریکا علیه ایران در حوزه‌ای خاص است و اشخاص خارجی ذی‌نفع در تجارت با ایران، به آمریکا فشار آورده و در حوزه‌های خاص، مجوز تعامل با ایران را دریافت کرده‌اند. نگاه دیگر آن است که صدور هر مجوز یا لحاظ کردن تخفیف در اجرای تحریم‌ها، جزئی از پازل تحریم‌های آمریکا علیه ایران است و باید در آن فضا تحلیل شود. شناخت صحیح دشمن و رجوع به تجربه گذشته کشور نشان می‌دهد که نگاه دوم، قرابت بیشتری با واقعیت بیرونی دارد. درحقیقت، این فهم و ادراک باید در داخل کشور ایجاد شود که هر معافیت یا تخفیف تحریمی، تکمیل‌کننده پازل «فشار حداکثری» آمریکا علیه ایران است. علاوه بر این، چه معافیت‌های عمومی و چه معافیت‌های موردی، هرکدام، برپایه مجموعه‌ای از قواعد الزام‌آور[۱] صادر می‌شوند، به‌طوری که پیاده‌سازی و به‌کارگیری آنها، بیش از آنکه عایدی اقتصادی برای کشور حاصل آورند زمینه را برای فشارهای آتی فراهم می‌کنند.

۳. امکان بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی

بخش دوم گزارش، آینده تحریم‌های ایران را در سایه دکترین اقتصادی/ امنیتی آمریکا مورد بررسی قرار داده است. توضیح آنکه برخی در داخل کشور برپایه اظهارات مقامات دولت جدید

۱. این قواعد، در متن گزارش، مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

آمریکا درخصوص بازگشت به برجام، به اشتباه تصور می‌کنند که چنین اظهاراتی به‌معنای رفع تحریم‌ها و متعاقب آن، ایجاد گشایش در اقتصاد داخلی درنتیجه تحولات حوزه سیاست خارجی است. این در حالی است که به‌نظر می‌رسد آمریکا نه فقط به‌سبب سیاست‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای خود، بلکه به‌دلیل الزامات کلان خود (اعم از پارادایم اقتصادی ـ تجاری حاکم و کشمکش با قدرت‌های رقیب در عرصه جهانی) خواهان حفظ تنش‌ها در منطقه غرب آسیاست و با این نگاه، ذیل دو محور اقتصادی ـ تجاری و دفاعی ـ امنیتی می‌توان نشان داد که اساساً تنش‌زدایی غیرتاکتیکی و بلندمدت، جایی در راهبردِ کلانِ جهانیِ آمریکا ندارد.

۱. در بُعد اقتصادی ـ تجاری، بررسی‌ها حاکی از آن است که طی سال‌های اخیر دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا، طی یک توافق دوحزبی، حمایت از اقتصاد داخلی را در دستور کار خود قرار داده است؛ اقدام آمریکا به خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران را می‌توان هم‌راستا با سیاست تجاری آمریکا ارزیابی کرد. با وضع تحریم به‌ویژه در بخش نفت و گاز، آمریکا بازار صادراتی نفت و گاز ایران را تصاحب نمود. درواقع در چند سال اخیر، آمریکا خود به صادرکننده نفت و گاز بدل شده و در این میان، تحریم ایران فرصتی را برای آمریکا پدید آورد که راحت‌تر بازارهای فروش انرژی ایران را تسخیر کند. نکته قابل توجه آنکه ایالت‌های مختلفی در زمینه تولید گاز و نفت فعال هستند و از صادرات این محصولات منتفع می‌شوند. برخی از این ایالت‌ها نقش مهمی در انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا ایفا می‌کنند و به‌نظر می‌آید که از ناحیه رفع تحریم‌های ایران و به‌تبع، افزایش صادرات نفت و گاز ایران متضرر خواهند شد. حتی اگر دستگاه حاکمه آمریکا، زمانی، تصمیم به تعلیق تحریم‌های نفتی ایران بگیرد این اقدام را باید از دریچه رویکرد منفعت‌گرایانه آن کشور مورد تحلیل و بررسی قرار داد؛ به این معنا که احتمالاً، تحریم‌های نفتی ایران، زمانی تعلیق می‌شوند که منافع بخش نفت آمریکا اقتضا کند. به بیان دیگر، رفع تحریم‌های ایران و به‌طور خاص تحریم صادرات نفت، علاوه بر متغیرهای سیاسی، متوقف بر پارامترهای اقتصادی متعددی است که یک نمونه آن، منفعت شرکت‌های آمریکایی تولیدکننده نفت و گاز است؛ لذا این انتظار که متعاقب گفتگویی چندجانبه و پس از آن، یک تصمیم سیاسی می‌توان نفت و گاز کشور را مجدداً وارد مدار تجارت جهانی کرد انگاره‌ای شدیداً خوش‌بینانه و البته غیرواقع‌گرایانه است.

۲. از طرف دیگر، استراتژی دفاعی ـ امنیتی ایالات متحده آمریکا (که خود، منبعث از توافق دوحزبی بوده و طی ادوار مختلف، دولت‌های حاکم بر ایالات متحده، به اصول استراتژی منتخب پایبند بوده و تنها در به‌کارگیری ابزار و استفاده از روش‌ها، با یکدیگر تفاوت داشته‌اند) واجد دلالت‌های مهمی در موضوع ثبات و ماندگاری تحریم‌های ایران است. بررسی مکتوبات پژوهشی و اسناد رسمی ایالات متحده آمریکا نشان از آن دارد که دو حزب اصلی این کشور، توافق دارند که اکنون، آمریکا در حوزه دفاعی ـ امنیتی باید تمرکز اصلی خود را بر کشور چین و روسیه گذاشته و بیش از این، خود را درگیر رویدادها و چالش‌های منطقه غرب آسیا نکند. تحلیل‌گران دفاعی آمریکا با پی بردن به خطای راهبردی خود در

تمرکز بر مبارزه با به‌اصطلاح تروریسم در دهه دوم قرن ۲۱ میلادی، مسیر جدیدی را در راهبرد دفاعی آمریکا آغاز نمودند؛ از ابتدای دهه دوم قرن ۲۱، تمرکز آمریکا بر چین (و تا حدودی روسیه) به‌عنوان اصلی‌ترین تهدید بین‌المللی، تبدیل به چالش اصلی امنیت ملی آمریکا شد، اما با این حال، منطقه غرب آسیا از دو جهت محل نگرانی مقامات آمریکاست: آنها از یک‌سو نگران قدرت گرفتن چین و روسیه در منطقه و ازسوی دیگر نگران متحدان خود در منطقه هستند. راه‌حلی که در اسناد ملی آمریکا برای حل مسئله منطقه غرب آسیا و درعین‌حال، تمرکز بر چین و روسیه اشاره شده است، ایجاد پیمان‌ها و مشارکت متحدان آمریکا در هزینه‌های نظامیِ محافظت از منطقه و همچنین تضعیف کشورهای متخاصم است. براساس این راه‌حل، منطقه غرب آسیا نباید تحت سلطه هیچ قدرت متخاصم با آمریکا قرار گیرد. به‌عبارت دیگر، آمریکا که به‌دلیل محدودیت‌های خود، امکان حضور مستقیم در منطقه غرب آسیا را ندارد گسترش ناامنی و بی‌ثباتی در منطقه مذکور را به‌عنوان راهبرد خود برگزیده است. تحریم و ایجاد تنش‌های متعاقب آن ازجمله مهم‌ترین ابزارهای در اختیار آمریکا برای تزریق بی‌ثباتی در منطقه است و آمریکا چنین ابزاری را به‌راحتی کنار نخواهد گذاشت. در چنین شرایطی و با توجه به اینکه آمریکا بر این مسئله تأکید می‌کند که اجازه تسلط بر منطقه غرب آسیا را به کشورهای متخاصم نخواهد داد و ازسوی دیگر روابط اقتصادی ایران و چین نیز برای آمریکا نگران‌کننده است، لذا این چشم‌انداز که ایران، رفع تحریم (به‌معنای واقعی کلمه و نه فقط بر روی کاغذ) را تجربه کرده و متعاقب آن، گشایش و انبساط در اقتصاد ایران پدید خواهد آمد بسیار دور از واقع است.

در بخش سوم گزارش، کاهش و رفع آسیب‌پذیری اقتصادی به‌عنوان مهم‌ترین راهبرد مقابله فعالانه با تحریم مورد بررسی قرار گرفته است. نفیو در کتاب هنر تحریم‌ها، تصریح می‌کند که آمریکا اگر بخواهد راهبرد تحریمی موفقی را علیه کشورهای متخاصم پیاده‌سازی کند، باید نقاط آسیب‌پذیری اقتصاد کشور هدف، منابع درآمدی و میزان آمادگی اقتصاد آن کشور در جذب و خنثی‌سازی فشارهای اقتصادی را شناسایی کرده و به‌طور دقیق، کارآمد و با روشی اصولی، فشار اقتصادی را بر نقاط آسیب‌پذیر کشور هدف افزایش دهد و همچنین از تحمیل تحریم بر سایر نقاط {نقاط تاب‌آور و مقاوم} اجتناب کند. دلالت توصیه سیاستی نفیو آن است که تا زمانی که کشور تحت تحریم، آسیب‌پذیری خود را رفع نکند و مشخصاً از محدوده تحریم‌پذیری خارج نشود، همواره در معرض خطر بازگشت تحریم‌ها (به همان بهانه‌های سابق یا حتی به بهانه‌های جدید) قرار دارد.

درنهایت در پاسخ به این پرسش مهم، که «**مفروض انگاشتن رفع تحریم‌ها چه نسبتی با شکل‌گیری روندهای مخرب در حوزه سیاستگذاری اقتصاد کشور خواهد داشت**»، توضیح داده شده است که چشم‌انداز ایجاد انبساط در فضای سیاست خارجی و مفروض انگاشتن رفع تحریم‌ها، قطعاً دلالت‌های اساسی در حوزه سیاستگذاری خواهد داشت و چنانچه برداشته شدن تحریم‌ها، در ذهن

مسئولان و سیاستگذاران کشور، بدیهی فرض شود آنگاه تحقق یا تداوم روندهای مخرب در حوزه‌های زیر دور از انتظار نیست:

۱. در حوزه مالیه عمومی، از یک طرف، رویه‌های اجرایی و تقنینی، به‌سمت سیاست‌های انبساطی گرایش پیدا خواهد کرد بدون آنکه تبعات این سیاست‌های انبساطی بر روی شکنندگی‌ها و آسیب‌پذیری‌های اقتصاد مورد دقت قرار گیرد و از طرف دیگر، همانند سال‌های اخیر، حتی اقدامات ابتدایی به‌منظور اصلاح ساختار بودجه (که البته ربطی به شرایط تحریم و غیرتحریم ندارد و اقدام به آن، در هر موقعیتی، ضروری است) مورد غفلت قرار خواهد گرفت.

ـ بسیار محتمل است که در حوزه مالی و تجاری (داخلی و خارجی)، اقدامات آسیب‌زا و غیرمنطبق با اقتضائات تحریمی کشور در دستور کار قرار گیرد. اقداماتی نظیر سیاستگذاری ارزی غیرمتناسب با شرایط تحریمی کشور، به تعویق انداختن اصلاحات ترازنامه‌ای در شبکه بانکی و درنهایت، تضعیف شبکه‌ها و کانال‌های غیررصدپذیر و مقاومِ بین‌المللی در حوزه نقل‌وانتقال وجوه.

ـ وابسته کردن روندهای اقتصاد داخلی به تحولات سیاست خارجی که باعث خواهد شد اقتصاد، شرطی شده و مشخصاً کنشگران، مصرف و سرمایه‌گذاری خود را تا زمان شکل‌گیری تغییرات اساسی در شرایط سیاست خارجی کشور به تعویق بیندازند. درواقع در چنین حالتی با به تعویق انداخته شدن تقاضای کالاهای بادوام خانوارها و سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها، اقتصاد به احتمال زیاد با مشکل کمبود تقاضای مؤثر روبه‌رو خواهد شد. تجربه نیز مؤیدی بر گزاره فوق است.

دلالت سیاستی گزارش حاضر آن است که تدبیر و برنامه‌ریزی میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت اقتصاد کشور باید با فرض ماندگاری تحریم انجام شود. گزاره فوق با توجه به در پیش بودن تدوین برنامه هفتم توسعه، اهمیتی دوچندان می‌یابد.

مقدمه

تحریم عارضه‌ای است که بار اصلی آن از اواخر دهه ۱۳۸۰، بر اقتصاد ایران وارد شده است[۱] و از همان زمان تاکنون، این پدیده تبدیل به جزئی از مختصات اقتصاد ایران شده و پیش‌بینی می‌شود در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، تحریم، یکی از پارامترهای اصلی و تعیین‌کننده اقتصاد ایران باشد.[۲] بررسی اسناد راهبردی، قوانین، فرمان‌های اجرایی، اسناد رسمی و مکتوبات اندیشکده‌های معتبر ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که تحریم، پدیده‌ای ذوابعاد و پیچیده بوده و دریافت تصویری روشن و متقن از آن برای کارشناسان سازمان‌ها،

۱. اگرچه اقتصاد ایران از اوایل انقلاب، تحت تحریم بوده است، اما اثرگذاري محسوس آن بر اقتصاد ایران، از سال ۱۳۸۹ و متعاقب تحریم‌هاي حداکثري آمریکا علیه بخش‌هاي اصلي اقتصاد ایران آغاز شد.

۲. جهت مطالعه بیشتر در این موضوع به گزارش «تحریم‌ها علیه ایران تا چه زمانی پابرجاست؟ تحلیل هزینه و فایده تحریم برای آمریکا از منظر اقتصادی» به شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۴۸۵ مراجعه بفرمایید.

مستلزم مطالعات دقیق و برای مدیران دستگاه‌ها، متوقف بر برگزاری دوره‌های انتقال دانش است. متأسفانه بخشی از بدنه کارشناسی و مدیریتی کشور، خود را مستغنی از مطالعه و بررسی دقیق تحریم‌های آمریکا می‌دانند و این حس استغنا، منجربه شکل‌گیری فهمی بسیط از تحریم در لایه‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور شده است؛ فهمی که اساساً در تناقض با واقعیت‌های مرتبط با پدیده تحریم است؛ در مقابل، در چارچوب فهم واقع‌گرایانه از تحریم، دو نکته زیر همواره مدنظر قرار گرفته می‌شود.

الف) تحریم دارایی استراتژیک آمریکاست و به‌راحتی کنار گذاشته نخواهد شد؛ توضیح اینکه درگذشته، جنگ و اقدامات نظامی بیشترین نقش‌آفرینی را در پیشبرد اهداف سیاست خارجی کشورها داشته، اما اکنون، این اهداف، عموماً از طریق وضع تحریم پیگیری می‌شوند. کوون می‌نویسد: «درگذشته، کشورها هم از نیروی نظامی و هم از تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان ابزار فشار استفاده می‌کردند. تحریم، بدون ایجاد تلفات انسانی و بدون ایجاد حساسیت در افکار عمومی، می‌تواند هزینه قابل توجهی (در حد و اندازه استفاده از قوای نظامی) بر کشور تحمیل کند؛ لذا می‌توان گفت که این ابزار، در راستای ایجاد تغییر در رفتار کشور هدف، نسبت به جنگ ارجحیت دارد» (Kwon, 2013, p. 3). تحریم‌های اقتصادی درست به همان علتی وضع می‌شوند که لشگرکشی‌ها و جنگ‌ها، برای تحقق آن آغاز می‌شوند. مادامی که آمریکا، واجد برتری اقتصادی در سطح بین‌المللی است از ابزار تحریم جهت فشار بر کشورهای به‌اصطلاح متخاصم استفاده خواهد کرد. کوهن[۱] و گولدمن[۲] در این باره می‌نویسند: «قدرت اقتصادی نامتقارن آمریکا به‌عنوان یک اهرم فشار جهت دستیابی به اهداف امنیت ملی، بدون توسل به‌زور مورد استفاده قرار می‌گیرد. موقعیت دلار آمریکا به‌عنوان ارز ذخیره جهانی، این امکان را فراهم می‌کند که آمریکا در هر شرایطی، تحریم‌های خود را تداوم بخشد» (Cohen & Goldman, 2019, p. 146).

ب) تحریم صرفاً با یک امضا وضع نمی‌شود که با یک امضا رفع شود؛ وضع تحریم علیه کشور هدف، نیازمند طی شدن مجموعه‌ای متکثر از تصمیم‌سازی‌ها و لابی‌های سیاسی، روندهای حقوقی، فرایندهای بوروکراتیک و نظارت‌های اجرایی است. درواقع «اعمال یک برنامه تحریم مؤثر، متوقف بر طی شدن یک فرایند پیچیده است که در این فرایند، چندین سازمان دولتی آمریکا، درگیر هستند. تحریم‌ها محصول قوانین، فرایندهای اجرایی و قوانین قضایی بسیار غنی هستند. مراحل گسترده فرایند تحریم شامل طراحی برنامه، شناسایی هدف، تصمیمات مربوط به وضع تحریم، ارزیابی اثربخشی، تشخیص دور زدن‌ها، اجرای تحریم‌ها و قضاوت در مورد چالش‌های اجرایی برای تحریم‌هاست» (Ibid, p. 149). نکته مهم آنکه در رهگذر وضع، اجرا و نظارت بر تحریم، حجم قابل توجهی از عملیات حقوقی، سیاسی، اقتصادی، دیپلماتیک و... انجام می‌شود و در این فرایند، منافع گسترده‌ای شکل گرفته و بین گروه‌های ذی‌نفع دست‌به‌دست می‌شود. دلالت مهم فرایند فوق آن است که حتی اگر وضع تحریم آسان باشد (که بی‌شک، چنین نیست) رفع آن بسیار دشوار و زمان‌بر است.

---

۱. دیوید کوهن؛ معاون سابق آژانس اطلاعات مرکزی و معاون تروریسم و اطلاعات مالی وزارت خزانه‌داری.
۲. زکری گولدمن؛ مشاور سیاستی سابق دفتر تأمین مالی تروریسم و جرائم مالی وزارت خزانه‌داری.

نکته مهم آن است که هرچند در راستای رهایی از آثار منفی تحریم‌ها و ایجاد زمینه برای تعامل سازنده با اقتصاد بین‌الملل، تلاش برای رفع تحریم‌ها از طریق مذاکره، امری عقلایی است (ولو آنکه امکان به نتیجه رسیدن آن کم باشد) اما دل‌مشغولی به مذاکره و پیگیری سیاسی آن، نباید سیاستگذاران کشور را از موضوع مهم کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد غافل کند؛ اتفاقاً کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد و نقطه غایی آن، یعنی خروج از محدوده تحریم‌پذیری و خنثی‌سازی تحریم‌ها، ابزار مهمی در راستای تقویت قدرت چانه‌زنی کشور در زمان مذاکره است.

گزارش حاضر، ذیل چهار بخش تفصیلی توضیح خواهد داد که چرا نظام تدبیر کشور باید برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت خود را با توجه به ماندگاری و تداوم تحریم‌ها انجام دهد. در بخش اول توضیح داده شده که براساس اسناد آمریکا، رفع تحریم، با چه سطحی از چالش‌های حقوقی مواجه خواهد بود و حتی اگر تحریم‌های ایران بر روی کاغذ رفع شوند در صحنه عمل، چه موانعی در مقابل انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها وجود خواهد داشت. در بخش دوم، برپایه دکترین اقتصادی-امنیتی آمریکا تحلیل شده است که رفع تحریم ایران، اساساً در دستور کار دستگاه حاکمه آمریکا قرار نخواهد گرفت. در بخش سوم و برپایه چارچوب تحلیلی نفیو[1] بیان شده که رها شدن از تحریم، متوقف بر کاهش آسیب‌پذیری و خروج از محدوده تحریم‌پذیری است؛ درنهایت در بخش آخر، اقتضائات اقتصاد سیاسی داخلی مورد بحث قرار گرفته و مشخصاً به این سؤال پاسخ داده شده است که اگر انگاره «رفع تحریم‌ها» در ذهن مسئول ایرانی جاگیر شود احتمالاً چه روندهای مخربی در حوزه مالیه عمومی، مالی و بانکی و حوزه اقتصاد کلان به راه خواهد افتاد.

۱. رفع تحریم؛ پیچیدگی‌های حقوقی و انتفاع اقتصادی؟!

تحلیل کلان اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران و همچنین بررسی سیاستگذاری‌های چندین‌ساله آمریکا در حوزه تحریم نشان از آن دارد که مقوله «رفع تحریم» اگرچه در ظاهر، سهل و آسان جلوه می‌کند، اما در عمل، واجد پیچیدگی‌های فراوان بوده که فهم این پیچیدگی‌ها متوقف است بر طراحی و ساخت تصویری جامع از تحریم‌ها.[2] نکته مهم و اساسی آنکه انتفاع اقتصادی و بهره‌مندی عینی و حقیقی از ناحیه رفع

1. Richard Nephew

۲. پدیده تحریم را مي‌توان از برش‌ها و زواياي متعددي بررسي كرد؛ ازجمله بررسي تأثير تحريم بر بخش‌هاي مختلف اقتصاد (بخش نفت، پتروشيمي، بانكداري، خودروسازي، كشتيراني و...) و بررسي تأثير تحريم بر عملكرد شركت‌ها و اشخاص تحت تحريم (نظير عملكرد قرارگاه خاتم‌الانبياء سپاه پاسداران، پتروشيمي خليج فارس، صندوق توسعه ملي و... پس از درج در ليست تحريم آمريكا). اما تمامي زواياي نگاه‌هاي فوق، صرفاً بخشي از واقعيت تحريمي كشور هستند؛ به‌عبارت ديگر، برش‌هاي تحليلي فوق، مختص به كارشناسان بخشي در دستگاه‌هاي مختلف بوده و نمي‌توانند يك ديد كلان نسبت به تحريم ايجاد كنند.

به‌نظر مي‌آيد كه مقامات و مديران كشور، علاوه‌بر برش‌هاي بخشي، نياز به يك تصوير جامع (Big Picture) از تحريم دارند؛ در اين تصوير جامع، بايد محورهاي متعددي ازجمله موارد زير مورد بحث قرار گيرند:

- نگاه راهبردي آمريكا به تحريم چيست و اين ابزار تا كجا و تا چه زماني عليه ايران مورد استفاده قرار خواهد گرفت؟
- هدف آمريكا از تحريم ايران چيست؟ سقوط نظام يا فشار جهت حل‌وفصل چند اختلاف موردي؟

تحریم‌ها (البته درصورتی‌که اراده آن وجود داشته باشد!) بسیار پیچیده‌تر و پُراصطکاک‌تر از خودِ «رفع تحریم‌ها»ست. پیش از ادامه بحث، ابتدا به‌صورت اجمالی، نشان خواهیم داد که دایره شمول تحریم‌ها علیه صنایع و بخش‌های مختلف اقتصاد ایران تا چه حد گسترده است. در یک بررسی کلی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها در حوزه‌های مختلف تحریمی ایران را می‌توان با دسته‌بندی ذیل جانمایی کرد.

ـ **مالی و بانکی**: الف) عرضه و فروش اسکناس دلاری به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران، ب) ارائه وام و اعتبار به کلیه نهادهای دولتی و حاکمیتی ایران، ج) افتتاح حساب و سپرده‌گذاری ریالی در نهادهای مالی خارج از کشور، د) ارائه خدمات (اجرای تراکنش‌های مرتبط با ایران، افتتاح حساب کارگزاری و...) به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی توسط نهادهای مالی خارجی، هـ) ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی.

ـ **فلزات گرانبها و غیرگرانبها:** الف) عرضه و فروش فلزات گرانبها به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران، ب) عرضه، فروش و جابه‌جایی گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم، استیل، زغال‌سنگ به/ از ایران.

ـ **خودروسازی:** عرضه و فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات ازجمله خدمات مالی به بخش خودروسازی ایران.

ـ **کشتیرانی و کشتی‌سازی:** الف) فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات (مالی و غیرمالی) به بخش کشتیرانی و کشتی‌سازی و عاملیت بنادر ایران، ب) ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی.

ـ **صادرات نفت:** الف) فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات مالی و غیرمالی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران، ب) ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش و بازاریابی نفت و محصولات نفتی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی، ج) خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی نفت و محصولات نفتی ایران، د) ارائه خدمات مالی، بیمه‌ای و تجهیزاتی به شرکت ملی نفتکش ایران.

ـ **انرژی (تولید نفت):** فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات به ایران در ارتباط با حوزه‌های زیر: توسعه ذخایر نفتی، حفظ یا افزایش سطح تولید نفت و محصولات نفتی، واردات و صادرات نفت و محصولات نفتی.

ـ **پتروشیمی:** الف) ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی، ب) خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران.

ـ **بیمه:** الف) ارائه خدمات بیمه‌ای مرتبط با فروش، عرضه و جابه‌جایی گرافیت و فلزات خام و نیمه‌ساخته ایران، ب) ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی.

- نسبت کشورهاي ثالث با تحریم‌هاي ثانویه آمریکا علیه ایران چیست؟
- نسبت تحریم و عدم قطعیت در اقتصاد ایران چیست؟
- میزان و نحوه وارد کردن پارامتر تحریم در برنامه‌ریزي‌هاي کوتاه، میان و بلندمدت باید به چه صورت باشد؟

ـ **بخش عمرانی:** الف) تأمین کالاهای اولیه، تجهیزات و... جهت اجرای طرح‌های عمرانی داخل کشور، ب) ارائه خدمات مالی و بانکی به شرکت‌های فعال در حوزه عمرانی کشور، ج) صادرات خدمات فنی و مهندسی.
ـ **معدن:** تحریم زنجیره فعالیت‌ها و خدمات مرتبط با زنجیره بخش معدن کشور.
ـ **نساجی:** ارائه کلیه خدمات اعم از تأمین مواد اولیه، صادرات تجهیزات فناورانه و... به بخش نساجی ایران.
ـ **تولید کارخانه‌ای:** ارائه کلیه خدمات به شرکت‌های بزرگ صنعتی ایران و کارخانه‌های مرتبط با آنها.
ـ **تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش‌های فوق و درج نام آنها در لیست تحریم‌های آمریکا به‌صورت هوشمند و هدفمند:** نظیر بانک مرکزی ایران و اکثریت بانک‌های ایرانی، صندوق توسعه ملی، گروه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی نفتکش، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و صدها مورد دیگر (Katzman, 2020).

بخش‌بندی فوق نشان می‌دهد که مهم‌ترین بخش و صنایع اقتصاد ایران تحت تحریم‌های ظالمانه آمریکا قرار گرفته‌اند. در ادامه، براساس تحلیل فرامتنی اسناد تحریمی آمریکا، توضیح داده می‌شود که رفع تحریم‌های آمریکا علیه ایران، بسیار دشوارتر و پُراصطکاک‌تر از آن است که بخشی از بدنه مدیریتی و سیاسی کشور تصور می‌کنند.

۱-۱. پیچیدگی رفع تحریم‌ها از منظر حقوقی

در این قسمت، توضیح داده خواهد شد که رفع تحریم‌ها، از منظر حقوقی و حتی در صورت وجود اراده لازم، پیچیدگی‌های خاص خود را دارد.

۱-۱-۱. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیرزمان‌دار آنها

در سال‌های اخیر دستگاه اجرایی ایالات متحده آمریکا، بر پایه اسناد قانونی، اقدام به اجرا و تحکیم تحریم علیه اقتصاد ایران کرده است. نکته مهم آن است که مسأله تحریم، از صلاحیت غالب قوه اجرایی ایالات متحده آمریکا به قوه تقنینی این کشور انتقال یافته به طوری که بخش‌های اصلی اقتصاد ایران، همگی برپایه قوانین کنگره آمریکا، تحت تحریم قرار گرفته‌اند. بررسی این متون حقوقی نشان می‌دهد که در اکثریت قریب به اتفاق آنها، زمانی برای خاتمه تحریم‌ها در نظر گرفته نشده است، بلکه در مقابل، مواردی پیش‌بینی شده که اگر رئیس‌جمهور آمریکا به‌دلیلی ترجیح داد تحریم علیه یک کشور را تعلیق یا کاهش دهد، باید به‌صورت ادواری، آن هم معمولا به صورت محدود (نهایتا دو دوره ۶ ماهه) به کنگره آمریکا گزارش دهد و برای مثال هر ۶ ماه یک‌بار، این تعلیق را تمدید کند؛ **به‌عبارت دیگر در نظام حقوقی ایالات متحده، وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته شده و تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط است.** به‌نظر می‌رسد چه در دوره برجام، چه در آینده، پدیده‌ای تحت عنوان

لغو تحریم‌های ایران، اساساً در دستور کار ایالات متحده قرار نداشته و نخواهد داشت (حتی در صورت وجود اراده سیاسی، بر اساس توضیحات فوق، چنین اقدامی اساسا در صلاحیت مقامات اجرایی آمریکا نیست)، بلکه در مقابل، در صورت وجود اراده برداشتن تحریم در کشورهای تحریم‌کننده، حداکثر آن است که تحریم‌های ایران در بازه‌های زمانی مشخص تعلیق می‌شوند نه لغو؛ درنتیجه، همواره خطر اعمال مجدد تحریم‌ها وجود خواهد داشت. در ژانویه سال ۲۰۲۰ مرکز ارائه خدمت پژوهشی کنگره آمریکا[1] گزارشی منتشر کرد و در آن، به‌تفصیل توضیح داد که تعلیق و لغو قوانین تحریم‌کننده ایران توسط آمریکا نیازمند طی شدن چه فرایندهایی در مجلس نمایندگان آمریکا و انجام چه اقداماتی توسط رئیس‌جمهور آمریکاست. نکته مهم آنکه شروط در نظر گرفته شده جهت لغو بندها و مواد مندرج در اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران، آنچنان سخت‌گیرانه و چندوجهی (فراتر از موضوعات هسته‌ای و در بسیاری از موارد، همپوشان با بحث‌های مرتبط با به‌اصطلاح مقابله با تروریسم، مقابله با نقض حقوق بشر و...) در نظر گرفته شده‌اند که تحقق آن شروط و به‌تبع، امکان لغو تحریم‌ها اساساً غیرممکن به‌نظر می‌رسد.[2] درواقع عدم امکان لغو تحریم‌ها و بازگشت‌پذیری آنها (درصورتی‌که تحریم‌های ایران، به‌واسطه «تصمیم»ی سیاسی در آمریکا، برای مدت‌زمان مشخص تعلیق شوند) مقوله‌ای است که در ساختار و شاکله اسناد تحریمی ایالات متحده تحکیم و تثبیت شده است.

۲-۱-۱. درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای

هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تمامی تحریم‌های تعلیق شده هسته‌ای، راهبرد جدیدی تحت عنوان «دیوار تحریم»[3] در دستور کار تیم وقت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران قرار گرفت. در این راهبرد جدید، بخش‌ها، سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی ایرانی که پیش‌تر در چارچوب مسائل هسته‌ای ادعایی ایالات‌متحده تحریم شده بودند این بار مبتنی بر وجوه ادعایی دیگر نظیر حمایت از تروریسم، نقض حقوق بشر، اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی و ثبات‌زدایی منطقه‌ای تحت تحریم قرار گرفتند. دوبوویتز رئیس بنیاد دفاع از دمکراسی‌ها[4] در این باره می‌نویسد: «ترامپ باید کاری کند که تمام امید یک دولت دمکرات برای احیای برجام از بین برود و وی باید دیواری از تحریم‌های اضافه با موضوعات مختلف را بنا کند و کاری کند که هیچ رئیس‌جمهوری بعد از او نتواند آن دیوار را به‌آسانی فرو بریزد. چنین اقداماتی نه فقط به بهانه فعالیت هسته‌ای ایران، بلکه باید برپایه سایر فعالیت‌های ایران ازجمله حمایت از تروریسم، برنامه موشکی و موضوعات مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران باشد. بنای چنین دیواری از تحریم‌ها، باید به‌گونه‌ای باشد که ترس و تردید مؤسسات مالی و شرکت‌های خارجی برای

1. Congressional Research Service.
2. https://crsreports.congress.gov/R43311.
3. Sanction Wall
٤. این بنیاد در دوره ترامپ، نقش‌آفرینی‌های گسترده‌ای در حوزه سیاست خارجی آمریکا ایفا کرد و در بسیاری از موارد مشاهده شد که توصیه‌های این بنیاد در بازه زمانی کوتاهی تبدیل به دستور کار دستگاه حاکمه آمریکا شد.

بازگشت به ایران، به‌شدت زیاد شود که حتی اگر توافقی محدود (مرتبط با موضوع هسته‌ای) در دولت بعدی آمریکا با ایران بسته شد، باز هم آنها به بازار ایران بازنگردند». (Dubowitz, 2019, p. 4) برایان اوتوله کارشناس حوزه تحریم، مشاور رئیس و مدیر ارشد سابق دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا، تحریم‌های غیرهسته‌ای دوره ترامپ را تحت عنوان «قرص‌های سمی» نامگذاری کرده و معتقد است که رفع این تحریم‌های جدید، در فضای سیاست داخلی آمریکا بسیار دشوار بوده (منجربه سوءشهرت مقامات ذی‌ربط می‌شود) و پابرجا ماندن آنها باعث می‌شود که حتی در صورت بازگشت آمریکا به برجام و رفع تحریم‌های هسته‌ای، ایران نتواند از رفع تحریم‌ها، منتفع شده و عایدی اقتصاد به‌دست آورد. (O'toole, 2021, pp. 4-6) وی در یادداشت تحلیلی خود مصادیق چنین تحریم‌هایی را به شرح زیر بیان می‌دارد:

ـ تحریم‌های ضدتروریستی وضع شده براساس فرمان اجرایی[1] ۱۳۲۲۴ علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفتکش ایران،

ـ درج نام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در فهرست سازمان‌های تروریستی و وضع محدودیت‌های جدی علیه نهادها و اشخاص همکار با سپاه (به عنوان یک سازمان تروریستی از نظر آمریکا) به‌موجب قانون کاتسا،[2]

ـ درج نام نهادهای زیر نظر رهبری در فهرست تحریمی وزارت خزانه‌داری آمریکا با اتهام حمایت از تروریسم،

ـ درج نام مقامات ارشد ایران در فهرست تحریم به اتهام حمایت از تروریسم.

تحریم صندوق توسعه ملی، درج نام بخش قابل توجهی از ناوگان هوایی و دریایی (اعم از نفتکش‌ها و کشتی‌های باربری) و همچنین اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در فهرست تحریم‌های آمریکا به اتهام حمایت از تروریسم را نیز باید به موارد فوق اضافه کرد. نتیجه این درهم‌تنیدگی آن است که حتی اگر تحریم‌های وضع شده بر مبنای مسائل هسته‌ای ایران رفع شوند باز هم بخش‌ها، نهادها و سازمان‌های اصلی ایرانی از شمول تحریمی آمریکا نجات نخواهند یافت و اصطلاحاً سایر وجوه و مبانی تحریمی همچنان پابرجا خواهند ماند.

۳-۱-۱. اذعان رسمی و دوحزبی مقامات آمریکا مبنی‌بر ضرورت انعقاد توافق جامع با ایران

مقامات دو حزب اصلی آمریکا بر این باورند که تأثیر تحریم‌ها بر ایران باید به‌حدی گسترده باشد که ایران را

---

۱. این فرمان اجرايي توسط جرج بوش و در سال ۲۰۰۱ متعاقب حمله به برج‌های دوقلو در آمریکا صادر شد و هدف آن مقابله با تروریسم بیان شده است. این فرمان اجرايي مستند به قانون اختيارات اضطرار بين‌المللي است. اشخاص و نهادهايي كه تحت عنوان مقابله با تروريسم در ليست تحريم‌های آمريكا قرار می‌گيرند عملاً ذيل فرمان اجرايي ۱۳۲۲۴ درج می‌شوند و در ليست اس دي ان آمريكا برچسب [SDGT] بر آنها زده می‌شود. نكته مهم آن است كه نهادهاي درج شده در ليست اس دي ان ذيل اتهام مقابله با تروريسم، مشمول تحريم‌های ثانويه ۱ هستند؛ به اين معنا كه اشخاص و نهادهايي كه با چنين افرادي تعامل داشته باشند مشمول مجازات‌هايی نظير جريمه مالي، سوءشهرت، بلوكه شدن دارايی‌ها و ممنوعيت ادامه فعاليت اقتصادي در آمريكا و درنهايت امكان ورود به ليست اس دي ان خواهند بود.

2. Countering America's Adversaries through Sanctions Act.

مجبور به یک توافق گسترده و جامع کند؛ این توافق باید حاوی سرفصل‌های مهمی ازجمله کاهش یا عقب‌نشینی برنامه‌های موشکی، هسته‌ای و فعالیت‌های منطقه‌ای باشد. سردمداران آمریکایی به‌صراحت بیان می‌کنند که اگر نظام ایران خواهان پایان دادن به فشارهای اقتصادی است باید به‌طور کامل و جامع (نه گزینشی) در راهبردهای امنیتی و سیاست خارجی خود تجدیدنظر کند. توصیه فوق یکی از راهبردهای اساسی سیاست خارجی آمریکا در مقابل ایران است که پیش‌تر آغاز شده و به‌نظر می‌آید نشانه‌های گسترده‌تری از آن در آینده مشاهده خواهد شد. این راهبرد یک دلالت مهم برای سیاستگذاران ایران خواهد داشت؛ تحریم پدیده‌ای طولانی‌مدت است و باید ساختارهای اقتصادی کشور برمبنای آن **بازآرایی** شود.

۲-۱. امکان‌پذیری انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها

این تصور که متعاقب رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، عایدی اقتصادی گسترده‌ای نصیب کشور می‌شود، فاصله بسیار زیادی با حقیقت دارد. در ادامه و ذیل چند محور توضیح داده خواهد شد که ایالات متحده، حتی در صورت اقدام به رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، ابزارهای متعددی در اختیار دارد که می‌تواند با به‌کارگیری آنها، مانع از بهره‌مندی حقیقی اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود.

۱-۲-۱. ایجاد اختلال در یکی از حلقه‌های زنجیره تعامل برون‌مرزی اقتصاد ایران

تعامل بخش‌های اقتصادی ایرانی با طرف‌های تجاری خارج از کشور و انتفاع از این تعاملات، متوقف بر فعالیت بی‌عیب‌ونقص زنجیره گسترده‌ای از ابزارها و زیرساخت‌های مرتبط با تعاملات اقتصادی برون‌مرزی است. برای مثال اگر قرار باشد اقتصاد ایران از محل صادرات نفت کسب منفعت کند، ضروری است که: ۱. بخش بالادستی نفت و گاز، به‌خوبی امکان استحصال داشته باشد و نیازهای این بخش در حوزه سرمایه‌گذاری تأمین شده باشد. (رفع تحریم سرمایه‌گذاری در حوزه انرژی ایران)، ۲. نفتکش‌های ایرانی یا سایر نفتکش‌های حامل نفت ایران قادر به حرکت در دریا تا بنادر مقصد باشند و همچنین این نفتکش‌ها بتوانند در بنادر مقصد، خدمات لازم را دریافت کنند (رفع تحریم‌های حمل‌ونقل دریایی و بنادر)، ۳. پالایشگاه مقصد، مجاز به خرید نفت ایران باشد (رفع تحریم خرید نفت ایران)، ۴. نظام مالی کشور میزبان، مجاز به ارائه خدمات مالی، بانکی و بیمه‌ای به ایران بوده و دسترسی استفاده آزادانه از منابع حاصل از صادرات نفت را به بانک مرکزی ایران بدهد. (رفع تحریم‌های مالی و بانکی) و... . حال چنانچه یک حلقه از این زنجیره، سُست یا معیوب باشد یا به‌واسطه دیگر تحریم‌ها (نظیر تحریم بانک مرکزی، شبکه بانکی، گروه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و... به اتهام حمایت از تروریسم) قابلیت استفاده نداشته باشد، انتفاع اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها کاملاً غیرمحتمل است.

۲-۲-۱. بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی

تجربه چند سال اخیر نشان داد که بخشی از قدرت اعمال تحریم‌ها مربوط به اقداماتی است که ازسوی مقامات آمریکایی در فضای رسانه‌ای و غیررسمی با ابزارهایی نظیر لفاظی‌های رسمی با هدف پیچیده‌تر کردن فضای تحریمی و همچنین ارعاب کشورها و شرکت‌هایی که قصد همکاری و تعامل اقتصادی با ایران دارند، صورت می‌گیرد. منظور از لفاظی‌های رسمی، ایراد سخنرانی و صدور بیانیه‌های رسمی ازسوی مقامات آمریکایی و اروپایی با موضوع ریسک بالای سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران است؛ این سنخ از ابزارها، بارها در دوره برجام، علیه ایران به‌کار گرفته شد. متعاقب این اقدامات رسمی، دستگاه‌های تبلیغاتی و لابی‌های دست‌نشانده، به‌صورت گسترده هجمه رسانه‌ای خود را آغاز کرده و بانک‌ها و تاجران خارجی را نسبت به تعامل با ایران به‌شدت هراسناک می‌کنند. بنیاد دفاع از دمکراسی‌ها، ایران وایر،[1] ایران واچ،[2] اتحاد علیه ایران هسته‌ای[3] و... نهادهایی هستند که به‌صورت دائم، تعامل شرکت‌ها و بانک‌های خارجی با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی را رصد کرده و اطلاعات مربوطه را نوبه‌نو به‌روزرسانی نموده و بر روی تارنمای خود منتشر می‌کنند. در پیوست اول گزارش، شواهدی از این دست فشارهای رسانه‌ای نشان داده شده است. حتی اگر چنین اقدامات رسانه‌ای، مانع از تعاملِ بخشی از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی با ایران نشود، این بار نوبت به گماشته‌های زیرمجموعه نهادهای اطلاعاتی آمریکایی ـ صهیونیستی می‌رسد که با ارسال پیام‌ها و نامه‌های محرمانه به اشخاص خارجی طرف تعامل با ایران، آنها را تهدید کرده و نسبت به عواقب رابطه اقتصادی با ایران به آنها هشدار دهند.

۳-۲-۱. بزرگنمایی امتیازهای حداقلی (رفع نمایشی برخی تحریم‌ها) و امتیازنمایی ضدامتیازها

یک نکته مهم که معمولاً در تحلیل‌ها و گاه در روندهای مذاکراتی مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد، تفاوت جنس اقدامات ایران و طرف‌های مقابل در برجام است؛ اقدامات ایران در حوزه هسته‌ای، همگی فنی و فیزیکی بوده و درنتیجه کاملاً ملموس و رصدپذیر هستند؛ اما تعهدات طرف مقابل ماهیتاً غیرملموس و تشکیکی هستند؛ به این معنا که فاصله بین تعلیق تحریم تا انتفاع اقتصادی از آن بسیار بیشتر از «آن»ی است که تصور می‌شود.[4] ازاین‌رو، به‌نظر می‌آید که ظرفیت استفاده از دو حربه برای آمریکا کاملاً فراهم

---

1. Iranwire
2. Iranwatch
3. United Against Nuclear Iran (UANI)

٤. پس از اجرایی شدن برجام، پس از آنکه مقامات ایرانی، در جلسات بین‌المللی (کمیسیون مشترک برجام و سایر اجلاس‌های بین‌المللی) به عدم انتفاع کافی اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها شکایت می‌کردند، معمولاً چنین پاسخ‌هایی از سمت مقامات اروپایی و آمریکایی دریافت می‌کردند: شرکت‌های شما توانایی استفاده از موقعیت‌های فراهم شده را ندارند، اقتصاد کشور شما فاقد بسترهای لازم جهت بهره‌گیری از فرصت‌های بین‌المللی است، خودِ بانک‌ها و شرکت‌های خارجی راغب به تعامل با اقتصاد ایران نیستند، فساد و ناکارآمدی مندرج در اقتصاد ایران، مانع از تعامل بین‌المللی کشور شماست و... . مقامات آمریکایی و اروپایی در جلسات مختلف بیان می‌کردند که وظیفه و تعهد اصلی ما رفع حقوقی تحریم‌ها بوده است؛ این در حالی است که در ضمیمه دوم برجام، نتایج و ثمرات اقتصادی مورد انتظار از رفع تحریم‌ها به‌صراحت بیان شده است.

است و بیم آن می‌رود که فضای سیاسی داخل کشور نیز زمینه لازم برای پیاده‌سازی آن دو حربه را بیش‌ازپیش فراهم کند.

۱-۳-۲-۱. رفع نمایشی برخی محدودیت‌ها و تحریم‌های غیرمهم جهت تأثیرگذاری بر فضای سیاسی ایران

ایلان گلدنبرگ از تصمیم‌سازان حزب دمکرات در آمریکا و یکی از بازوهای این جریان در حوزه مسائل غرب آسیا و ایران طی یادداشتی (که در مردادماه ۱۳۹۹ توسط «مرکز مطالعات امنیت جدید آمریکایی»[1] منتشر شد)، فرایندی را جهت تعامل گام‌به‌گام با ایران پیشنهاد کرد که نقطه انتهایی آن، برقراری توافق جامع با ایران و مشتمل‌بر تمامی حوزه‌های مورد مناقشه است. یکی از پیشنهادهای وی آن است که رئیس‌جمهور جدید آمریکا در فاز اول تعامل و تا قبل از انتخابات ریاست‌جمهوری ایران، باید در مورد برخی محدودیت‌های غیرمهم علیه ایران تخفیف قائل شود؛ مصادیق پیشنهادی وی عبارتند از: ۱. لغو محدودیت ورود ایرانیان به آمریکا، ۲. رفع تحریم‌های نمایشی علیه مقامات ایرانی (نظیر تحریم محمدجواد ظریف)، ۳. حمایت از بسته همکاری صندوق بین‌المللی پول با ایران جهت مقابله با کرونا، ۴. تضمین امکان نیازهای دارویی جهت مقابله با کرونا. (Goldenberg, 2020, pp. 1-3) در مورد پیشنهادهای فوق (که اجرایی‌سازی بخشی از آنها در دستور کار دستگاه حاکمه آمریکا قرار گرفته است) باید دو نکته مهم مدنظر قرار گیرد: اولاً چنین پیشنهادهایی در نسبت با کلیت اقتصاد ایران، حد و وزن بسیار ناچیزی دارند و اساساً در حدی نیستند که آنها را بتوان «امتیاز»ی از طرف آمریکا محسوب کرد. ثانیاً چنین اقداماتی با هدف «نمایش» و در راستای «تأثیرگذاری بر فضای سیاسی ایران» انجام می‌شوند.

حال این سؤال مطرح می‌شود که اگر آمریکا به‌جای امتیازهای نمایشی، برخی از تحریم‌های مهم نظیر تحریم صادرات نفت و ممنوعیت دسترسی به درآمدهای حاصل را رفع کند؛ آیا می‌توان به چنین مواردی دل‌خوش کرد؛ (یکی از سناریوهای پیشنهادی گلدنبرگ نیز بازگشت سریع آمریکا به برجام است) پاسخ به این سؤال، در بخش بعد ارائه خواهد شد، اما پیش از آن باید به این نکته مهم اشاره شود که براساس مفاد برجام و رویه اجرایی آن، تعلیق تحریم صادرات نفت ایران و فراهم آوردن امکان دسترسی محدود و رصدپذیر به درآمدهای حاصل، از طریق صدور معافیت‌های تحریمی امکان‌پذیر شده و این‌گونه گفته می‌شود که رئیس‌جمهور آمریکا نمی‌تواند قوانین تحریمی این کشور علیه ایران را لغو کند؛ باید به این نکته دقت کرد که استخوان‌بندی تحریم‌های آمریکا علیه ایران مبتنی‌بر قوانین آن کشور است نه فرمان‌های اجرایی، آیین‌نامه و دستورالعمل‌ها. در بخش بعد توضیح داده خواهد شد که چرا معافیت‌های تحریمی را نیز نمی‌توان و نباید «امتیاز» محسوب کرد.

---

1. Center for a New American Security.

۲-۳-۲-۱. امتیازنمایی ضدامتیازها؛ تخفیف‌ها یا معافیت‌های تحریمی به‌مثابه قطعه‌ای از پازل تحریمی آمریکا

یکی از وظایف اصلی وزارت خزانه‌داری آمریکا و به‌طور خاص دفتر کنترل دارایی‌های خارجی در موضوع تحریم آن است که وضعیت اجرای تحریم‌ها را رصد کرده و در مواقع لازم، مجوز معافیت از تحریم را برای اشخاص (یا کشور) خاص و در بازه زمانی معین صادر کند.[۱] در اینجا یک سؤال مهم مطرح می‌شود: چرا آمریکا چنین مجوزهایی را صادر می‌کند؟ برخی بر این باورند که صدور چنین مجوزهایی، نشان‌دهنده شکست راهبرد تحریمی آمریکا علیه ایران در حوزه‌ای خاص است و اشخاص خارجی ذی‌نفع در تجارت با ایران، به آمریکا فشار آورده و در حوزه‌های خاص، مجوز تعامل با ایران را دریافت کرده‌اند. نگاه دیگر آن است که صدور هر مجوز یا لحاظ کردن تخفیف در اجرای تحریم‌ها، جزئی از پازل تحریم‌های آمریکا علیه ایران است و باید در آن فضا تحلیل شود. شناخت صحیح دشمن و رجوع به تجربه گذشته کشور نشان می‌دهد که نگاه دوم، قرابت بیشتری با واقعیت بیرونی دارد. درحقیقت، این فهم و ادراک باید در داخل کشور ایجاد شود که هر معافیت یا تخفیف تحریمی، تکمیل‌کننده پازل «فشار حداکثری» آمریکا علیه ایران است؛ حتی اگر قرار باشد ایران از آن روزنه، برای تأمین نیازهای خود استفاده کند باید بداند که نه‌تنها این بهره‌مندی موقتی است، بلکه طرف تحریم‌کننده بنا دارد در آینده از همین معافیت برای فشار بیشتر به ایران استفاده کند. در یک دسته‌بندی کلی، چنین مجوزهایی را می‌توان به دو قسم تقسیم کرد: معافیت‌های موردی و زمان‌دار و معافیت‌های عمومی. در ادامه، ابتدا توضیحاتی در مورد معافیت‌های موردی و نقدهای وارد به آن مطالبی ارائه شده و پس از آن توضیح داده خواهد شد که حتی اعطای معافیت‌های عمومی به ایران را نیز نباید امتیاز محسوب کرد.

الف) نقد و بررسی معافیت‌های موردی و زمان‌دار در قالب یک مصداق مشخص: متعاقب خروج آمریکا از برجام و کاهش قابل توجه صادرات نفت ایران به کشورهای طرف تجاری، پس از مدتی، به‌موجب نیاز حیاتی اقتصادی ایران، ابزارهایی جدید و زنجیره‌ای از سازوکارهای غیرقابل تحریم در موضوع صادرات نفت طراحی شد و مورد استفاده قرار گرفت. این امر باعث شد که صادرات نفت ایران، در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نسبت به ماه‌های ابتدایی خروج آمریکا از برجام، افزایش مناسبی پیدا کند. اینک که حرف از امکان اعطای مجوز صادرات نفت به کشورهای مشخص به میان می‌آید، یک سؤال مهم مطرح می‌شود

---

۱. مصادیق اعطاي چنین مجوزهایي عبارتند از:

- معافیت موردي چند کشور خاص از تحریم‌هاي آمریکا در موضوع واردات نفت از ایران (در دور اول تحریم‌هاي حداکثري آمریکا علیه ایران و در بازه زماني ٦ماهه پس از خروج آمریکا از برجام)،
- معافیت‌هاي زمانمند عراق جهت واردات برق و گاز از ایران،
- معافیت صادرات کالاهاي بشردوستانه به ایران از شمول تحریم‌ها (درصورت استعلام مورد به مورد از وزارت خزانه‌داري آمریکا، کسب مجوز از آن نهاد و پردازش تجارت از طریق کانال مالي سوئیس)،
- معافیت کشور هند از شمول تحریم‌هاي دریایي ایران و اعطاي مجوز به این کشور نسبت به توسعه بندر چابهار،
- معافیت موردی کشور کره جنوبي نسبت به واردات میعانات گازي از ایران.

که آیا چنین مجوزهایی، درحقیقت امتیاز هستند یا ضدامتیاز؟ توضیح اینکه چنانچه صادرات نفت ایران در قالب مجوزهای صادره توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا میسر شود چندین محدودیت مهم بر فرایند تعامل ایران با کشورهای واردکننده نفت بار می‌شود:

ـ میزان مشخص واردات نفت از ایران در بازه‌های زمانی معین،

ـ ضرورت تجدید معافیت‌ها در دوره‌های زمانی تکرارشونده،

ـ الزام نهاد مالی مستقر در کشور واردکننده به واریز منابع مالی مرتبط با ایران در یک حساب خاص و تحت رصد،

ـ محدود شدن استفاده ایران از منابع مالی حاصل از صادرات نفت صرفاً در جهت تجارت دوجانبه کالاها و خدمات،

ـ منع نهاد مالی میزبانِ درآمدهای نفتی ایران نسبت به انتقال منابع سپرده شده به نهاد مالی ثالث،

ـ منع نهاد مالی میزبانِ درآمدهای نفتی ایران نسبت به تحویل اسکناس به نهادهای ایرانی.[۱]

در شرایط حاضر، استفاده احتمالی ایران از معافیت‌های نفتی باعث می‌شود که صادرات فعال و غیررصدپذیر ایران تبدیل به صادرات رصدپذیر شده و درنتیجه، هر لحظه و متعاقب هر مناقشه‌ای، امکان قطع آن صادرات وجود خواهد داشت؛ ضمن آنکه مشتریان نفت ایران، تجربه خروج ناگهانی آمریکا از برجام (اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹) را دارند و اینک بسیار بعید است که در زمین معافیت‌های نفتی آمریکا بازی کرده و در قالب آن مجوزهای محدودکننده و شکننده، خود را وابسته به نفت ایران کنند.

ب) نقد و بررسی معافیت‌های عمومی: توضیحات فوق ممکن است این گمانه را به ذهن متبادر کند که چنانچه برای مثال آمریکا، به‌جای حذف برچسب تروریستی بانک مرکزی ایران، یک معافیت عمومی صادر کرده و اجازه فعالیت آن نهاد را در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه فراهم کند، آنگاه می‌توان نیازهای تجاری اساسی کشور را در حوزه غذایی و دارو تأمین کرد و درنتیجه، به آن معافیت می‌توان به چشم یک امتیاز نگاه کرد. به دلایل زیر می‌توان گفت که چنین معافیت‌هایی نیز ماهیتاً ضدامتیاز هستند و مهم‌ترین کارکرد آنها برای ایران، شرطی کردن اقتصاد و وارد ساختن نااطمینانی به فضای سیاسی و اقتصادی کشور است. مهم‌ترین دلایل تأییدکننده گزاره فوق عبارتند از:

ـ معافیت‌های عمومی، مشکل عدم قطعیت و شرطی شدن اقتصاد را تشدید می‌کنند، چراکه این مجوزها، در لحظه، امکان برگشت‌پذیری دارند؛ به‌عبارت دیگر، صدور و لغو آنها، صرفاً مبتنی‌بر یک تصمیم اجرایی و سازمانی است.

ـ این معافیت‌ها زمان‌دار هستند و صدور آنها، به اشخاص ثالث پیام می‌دهد که تا اطلاع ثانوی، نسبت به برقراری هرگونه تعامل در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت با ایران خودداری نمایند.

---

۱. براساس پرسش‌هاي ٢٥٤ الي ٢٦٥ از دستورالعمل‌هاي اوفك به نشاني:
https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#630.

ـ چنین معافیت‌هایی ریسک را درجهت مثبت تغییر نمی‌دهند، چراکه اصل مشکل حل نشده است و همچنان تعامل با نهادهای ایران از نقطه‌نظر شرکای خارجی، «همکاری با ریسک بالا» تلقی می‌شود.

ـ این مجوزها، تعاملات خارجی ایران را به‌سمت مجاری خاص و تحت رصد کانالیزه می‌کند؛ در این کانال‌ها، تنها برخی بانک‌ها، آن هم با هدایت سیاسی حاضر می‌شوند علی‌رغم ریسک بالا و با چراغ سبز مستقیم اوفک در چنین شرایطی، با ایران همکاری کنند.

ـ درنهایت، چنین مجوزهایی، کاملاً زمینه را برای افزایش فشارهای آتی فراهم می‌کنند؛ افزایش فشار نیز به‌صورت تخریب ناگهانی کانال ایجاد شده خواهد بود. علاوه بر آنکه انسداد کانال مذکور مبادلات را متوقف می‌کند، رصد مبادلات انجام شده باعث خواهد شد که اطلاعات مربوط به افراد و نهادهای ایرانی و خارجی که در فرایند تجارت خارجی ایران دخیل بودند نیز به‌راحتی در اختیار نهادهای تحریم‌کننده قرار گیرد و آنگاه، تحریم افراد و نهادهای مذکور به‌سادگی امکان‌پذیر خواهد بود.

۲. آینده تحریم‌های ایران در سایه دکترین اقتصادی/ امنیتی آمریکا

درخصوص علل خروج یک‌جانبه ترامپ از برجام و تحریم‌های اقتصادی متعاقب آن تاکنون تحلیل‌های مختلفی ارائه شده است. بی‌شک عوامل مختلفی ازجمله رویکرد سیاسی تیم ترامپ مبنی‌بر استفاده حداکثری از ابزارهای سخت برای به زانو درآوردن ایران، لابی اسرائیل و عربستان و طرح‌های تیم ترامپ برای غرب آسیا در شکل دادن به تحریم‌ها مؤثر بوده است. اما مسئله‌ای که تاکنون در تحلیل‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفته هم‌راستایی این اقدام ترامپ با سیاست‌های کلی اقتصادی ـ تجاری آمریکا و همچنین رویکرد امنیت ملی این کشور در منطقه غرب آسیاست. توجه به عواملی مانند سیاست تجاری و رویکرد امنیت ملی از آن جهت حائز اهمیت است که تصویر روشن‌تری از علل تحریم‌ها و چشم‌انداز ماندگاری آنها ارائه می‌نماید و بر این اساس بهتر می‌توان آینده تحریم‌ها را نیز پیش‌بینی نمود. بررسی دقیق اسناد امنیتی ـ نظامی آمریکا نشان می‌دهد بخشی از اقدامات امنیتی ـ نظامی که در دوره ترامپ انجام شد در راستای استراتژی کلی این کشور بوده و اقدامات آمریکا در این زمینه، نه از دوره ترامپ، بلکه از دوره اوباما آغاز شده بود. با توجه به مطالب فوق در ادامه نخست به بررسی پارادایم اقتصادی ـ تجاری حاکم بر دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا پرداخته و سپس سیاست امنیت ملی آمریکا و جایگاه منطقه غرب آسیا در آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. درنهایت نیز به برخی نکات مهم که در تحلیل آینده تحریم‌ها باید مورد توجه قرار گیرد، اشاره خواهد شد.

۱-۲. پارادایم اقتصادی ـ تجاری حاکم بر دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا

ترامپ در زمانی قدرت را در آمریکا در دست گرفت که عصر نئومرکانتلیسم[۱] آغاز شده بود. کشورهای گوناگونی پیش از به قدرت رسیدن ترامپ، سیاست حمایت از تولیدات داخلی خود را در دستور کار قرار داده بودند. این سیاست‌ها پس از به قدرت رسیدن ترامپ نیز ادامه یافت. کمیسیون اروپا در سال ۲۰۱۷ به‌طور رسمی اعلام کرد که در جهت توانمند ساختن شهروندان، بهبود اقتصاد مناطق و استفاده از بهترین فناوری، سیاست صنعتی را در دستور کار قرار داده است. در قالب این سیاست‌ها، مجموعه‌ای از اقدامات تجاری مانند افزایش تعرفه‌ها نیز اجرا شد. این روند باعث شده حجم تجارت جهانی در خلال سال‌های اخیر کاهش یابد. آنکتاد در گزارش ۲۰۱۹ خود بیان می‌دارد: «پس از بحران مالی جهانی، کشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه طیفی از اقدامات محدودکننده تجاری را در پیش گرفته‌اند که شامل اعمال تعرفه‌های جدید یا بالا بردن تعرفه‌ها، محدودیت‌های مقداری و مقررات سخت‌تر می‌شود. مطابق گزارش ۲۰۱۸ مدیرکل سازمان تجارت جهانی در طول دوره مورد بررسی ارزش تجارت کالاهایی که مشمول اقدامات محدودکننده شده‌اند، افزایش و ارزش کالاهایی که تجارتشان تسهیل شده کاهش یافته است».[۲] در این میان، ترامپ که با شعار «اول آمریکا» به قدرت رسیده بود، نه‌تنها تلاشی برای کاهش جنگ‌های تجاری نکرد، بلکه بر شدت آنها نیز افزود. مطابق گزارش آنکتاد میزان تعرفه بر کالاهای وارداتی آمریکا پس از قریب به ۵۰ سال، بار دیگر افزایش یافته است.

نمودار ۱. میزان تعرفه بر کالاهای وارداتی به آمریکا در خلال سال‌های ۲۰۱۹- ۱۷۹۰



مأخذ: گزارش آنکتاد ۲۰۱۹.

در چنین شرایطی، اقدام آمریکا به خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران را می‌توان هم‌راستا با سیاست تجاری آمریکا ارزیابی کرد. با وضع تحریم به‌ویژه در بخش نفت و گاز، آمریکا بازار صادراتی نفت و گاز ایران را تصاحب نمود. درواقع در چند سال اخیر، آمریکا خود به صادرکننده نفت و گاز بدل شده و در این میان،

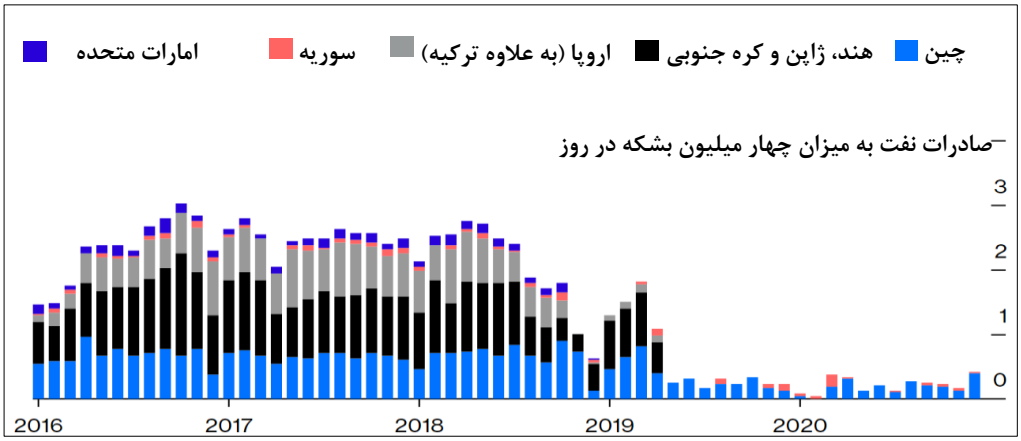
---

۱. نئومرکانتلیسم، حمایت‌گرایی، ملی‌گرایی اقتصادی یا میهن‌پرستی اقتصادی مجموعه‌ای از اصطلاحات است که برای اشاره به طیفی از سیاست‌های تجاری استفاده می‌شود که در تقابل با تجارت آزاد قرار دارد. درخصوص ریشه و تاریخچه این رویکردها و شباهت‌ها و تفاوت‌های آن میان اندیشمندان اختلاف‌نظر وجود دارد. اما فارغ از مباحث تاریخی و تفاوت در نامگذاری، واقعیت آن است که در یک دهه اخیر سیاست‌های حمایتی دولت‌ها از اقتصادهایشان افزایش یافته است و به‌تبع، این سیاست‌ها به روابط تجاری و دیپلماسی اقتصادی نیز تسری یافته است. درواقع جهان پس از بحران مالی ۲۰۰۸ وارد عرصه جدیدی از سیاست اقتصادی شده که در آن دخالت و حمایت دولت‌ها در اقتصاد به‌ویژه در زمینه صنعت به‌شدت افزایش یافته است.

2. https://sdgpulse.unctad.org/barriers-to-trade/

تحریم ایران فرصتی را برای آمریکا پدید آورد که راحت‌تر بازارهای صادراتی ایران را تسخیر کند. گزاره فوق در نمودارهای زیر نمایان است.

نمودار ۲. بازارهای از دست‌رفته نفت ایران به‌تبع تحریم‌های آمریکا

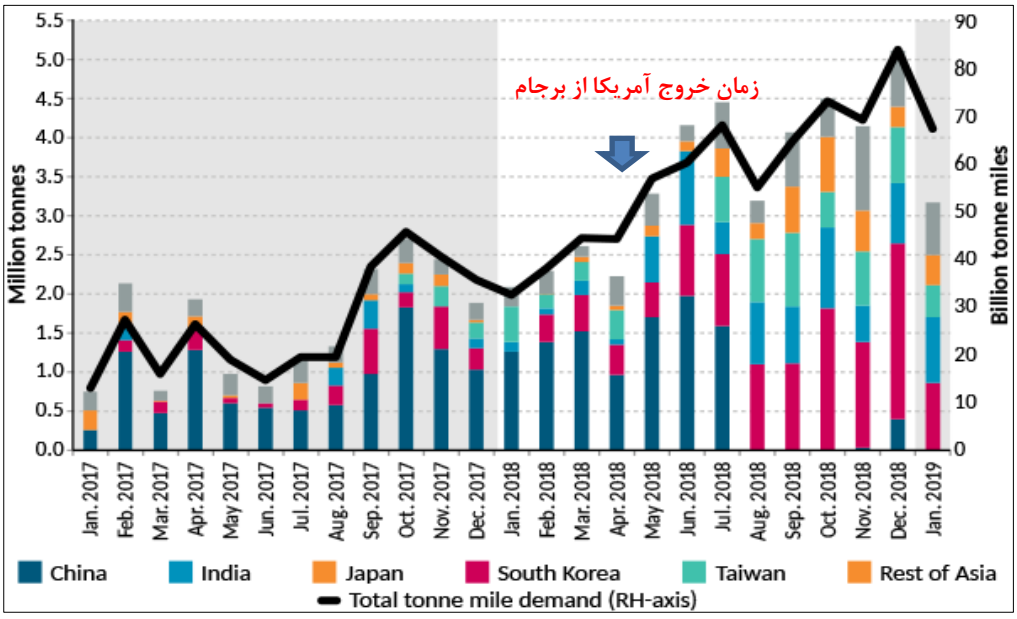


مأخذ: رهگیری نفتکش‌ها توسط بلومبرگ.

توضیح: مشتریان اروپایی نفت ایران در سال‌های گذشته عبارت بوده‌اند از: ترکیه، ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و یونان.

سری زمانی نمودار ۲ نشان می‌دهد که متعاقب فشار تحریمی آمریکا بر خریداران نفت ایران، کشورهای اروپایی (ترکیه، ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و یونان)، هند، کره جنوبی، ژاپن و امارات متحده عربی به‌تدریج واردات نفت را از ایران متوقف کرده‌اند.

نمودار ۳. سری زمانی صادرات نفت خام آمریکا به آسیا در بازه زمانی ۲۰۱۷ الی ۲۰۱۹

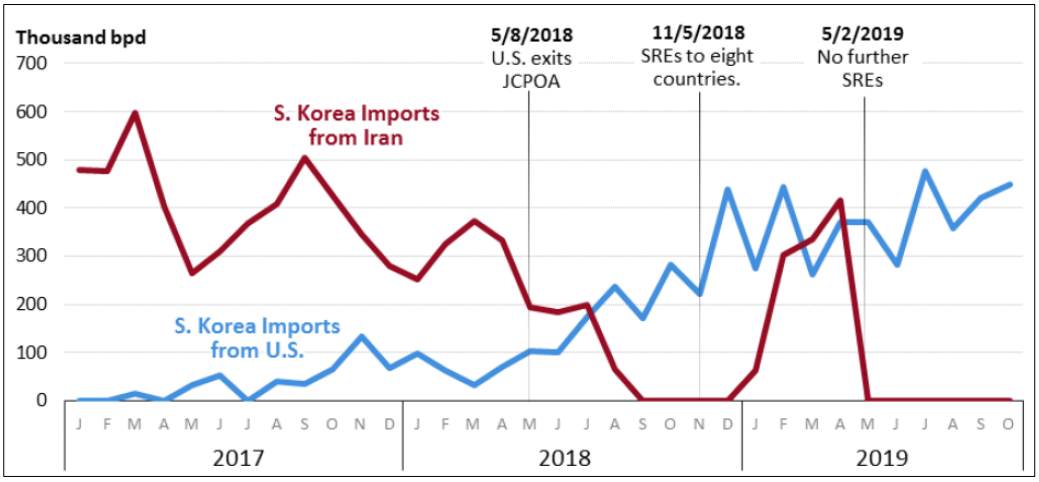


Source: BIMCO, US Census Bureau.

همچنین نمودار ۳ نشان می‌دهد که هم‌زمان با افزایش فشار آمریکا به کشورهای کره جنوبی و ژاپن برای قطع واردات نفت از ایران (مه ۲۰۱۸)، میزان صادرات نفت آمریکا به این کشورها نیز افزایش یافته است؛ لذا می‌توان گفت که بخشی از بازارهای صادراتی ازدست‌رفته ایران، در اختیار صادرکنندگان آمریکایی قرار گرفته است. نمودار زیر به‌خوبی نشان می‌دهد که چگونه، در یک روند تدریجی، کره جنوبی، واردات نفت را از ایران کاهش داده و در نهایت متوقف کرده و در همان زمان، نفت ایالات متحده آمریکا را جایگزین نفت ایران کرده است.

نمودار ۴. سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از مبدأ ایران و ایالات متحده آمریکا در بازه زمانی ژانویه ۲۰۱۷ الی اکتبر ۲۰۱۹

Source: Brown, 2020, p. 27



* توضیحات نمودار:

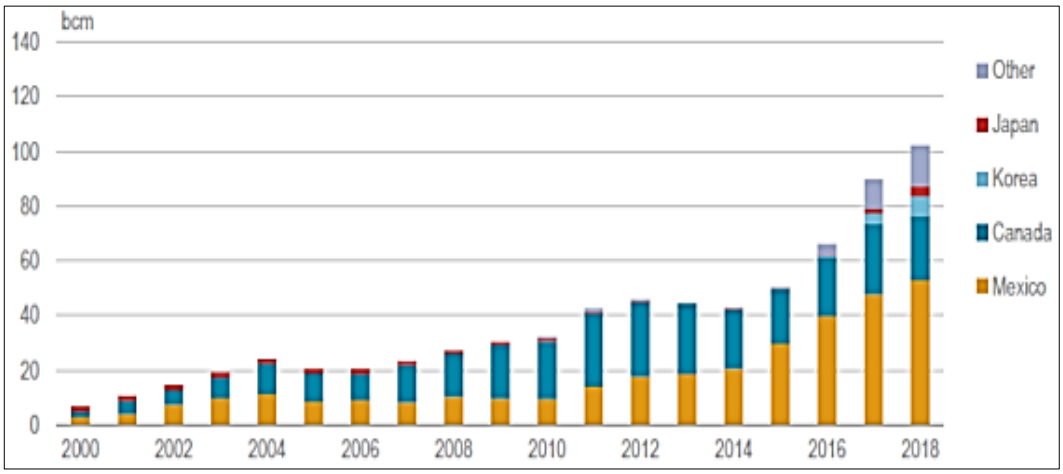
ـ رنگ قرمز: سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از ایران.

ـ رنگ آبی: سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از ایالات متحده آمریکا.

– SRE: مجوزی است که ایالات متحده به کشورهای واردکننده نفت ایران می‌دهد و به‌موجب این مجوز، کشورهای خاص، مجاز به تداوم واردات نفت از ایران هستند؛ شرط اعطای چنین مجوزی آن است که کشور واردکننده، در بازه زمانی مورد نظر، واردات نفت از ایران را به‌صورت جدی کاهش داده باشد. اساساً این مجوزدهی، جزئی از سیاست آمریکا در راستای تعادل‌بخشی به بازار جهانی نفت، هم‌زمان با وضع تحریم علیه صادرات نفت ایران بوده است.

نکته قابل توجه آنکه دست‌به‌دست شدن بازارها، نه فقط در مورد نفت خام، بلکه در مورد گاز نیز صادق است. بررسی توأمان نمودار ۵ و ۶، مؤید روشنی از گزاره فوق است.

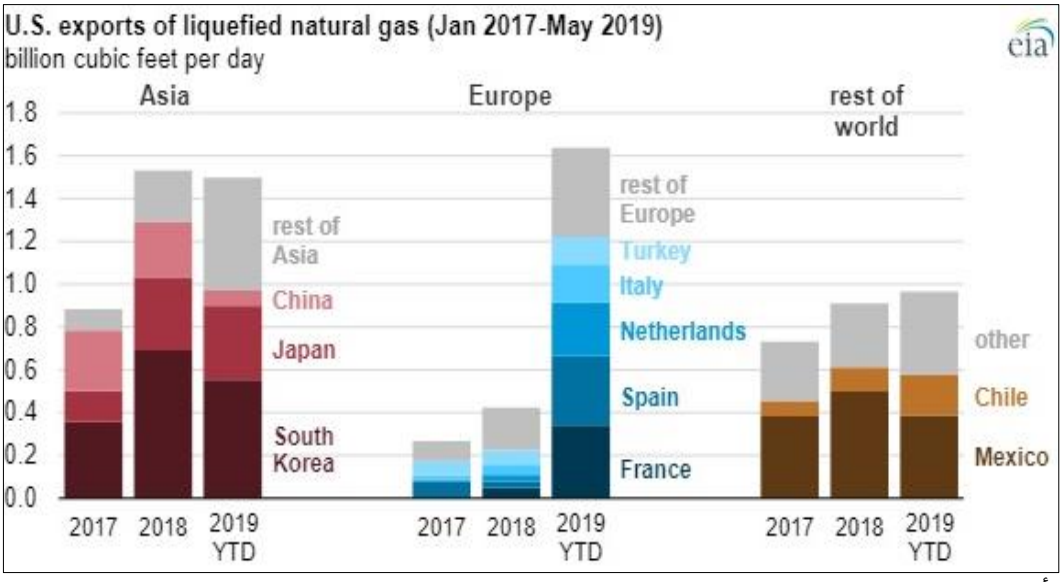
نمودار ۵. صادرات گاز آمریکا در بازه زمانی ۲۰۰۰ الی ۲۰۱۸



مأخذ: سازمان بین‌المللی انرژی (IEA).

در نمودار ۵ مشخص است که از سال ۲۰۱۷ به بعد و هم‌زمان با تهدید آمریکا به خروج از برجام و افزایش فشار بر کشورهای واردکننده نفت و گاز ایران مبنی‌بر کاهش و قطع واردات، به‌طور مشخص ژاپن و کره جنوبی به مقاصد صادراتی گاز آمریکا اضافه شده‌اند. گزاره فوق، به‌روشنی در نمودار ۶ نیز نمایش داده شده است.

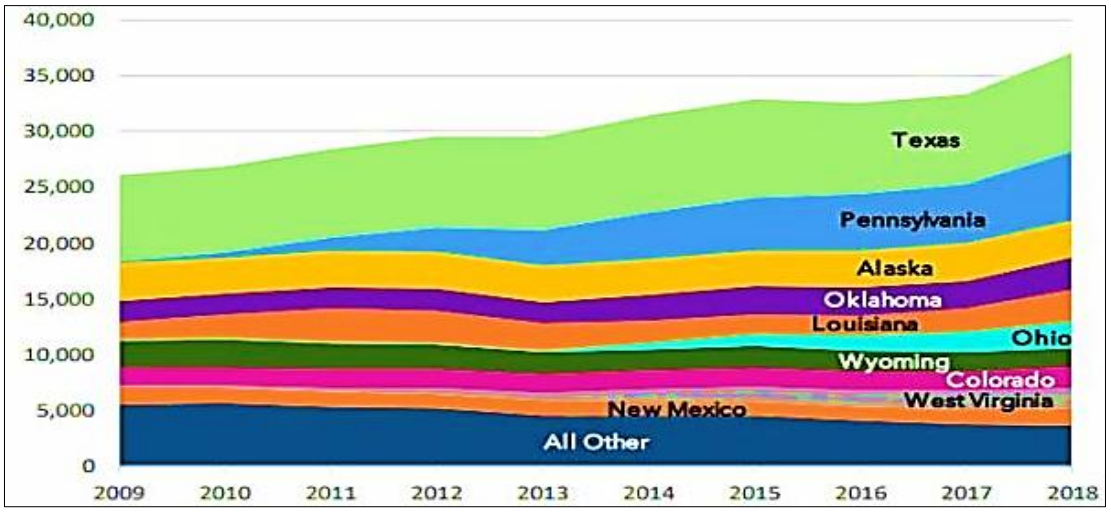
نمودار ۶. صادرات گاز مایع آمریکا در بازه ۲۰۱۹- ۲۰۱۷



مأخذ: همان.

نکته قابل توجه آنکه ایالت‌های کلیدی تولیدکننده نفت و گاز آمریکا در این دست‌به‌دست شدن بازار، نقش مهمی ایفا کرده‌اند؛ روندهای زیر مؤیدی بر گزاره فوق هستند.

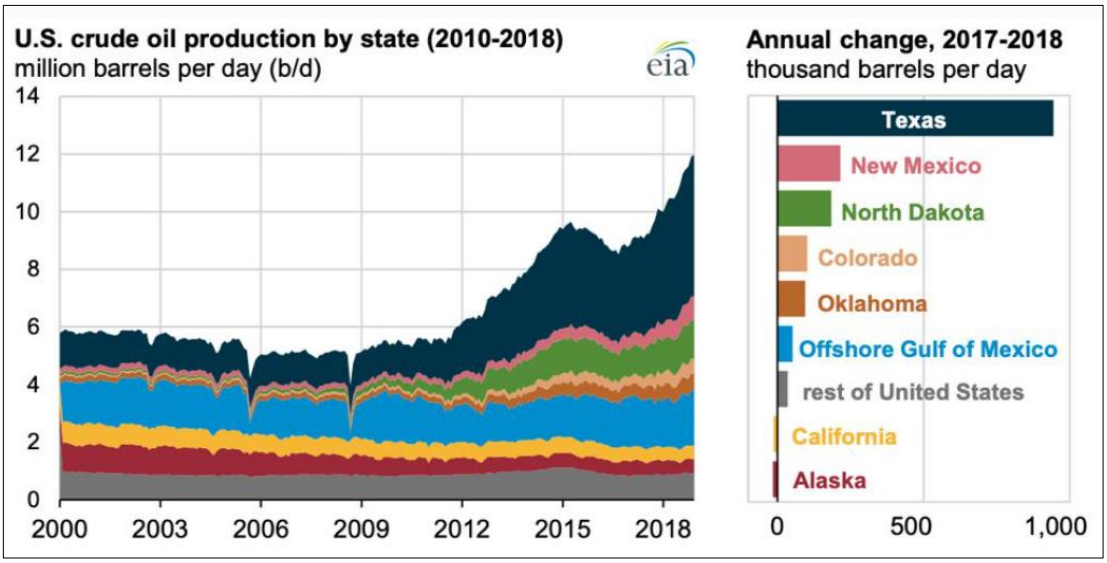
نمودار ۷. تولید گاز در ایالت‌های مختلف آمریکا در بازه زمانی ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۸



مأخذ: همان.

روند زمانی مندرج در نمودار ۸ نیز نشان می‌دهد که تولید نفت آمریکا نیز، مشابه تولید گاز این کشور، متعاقب تحریم ایران، افزایش قابل توجه داشته است.

نمودار ۸. تولید نفت در ایالت‌های مختلف آمریکا



مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار فوق نمایان است ایالت‌های مختلفی از آمریکا در زمینه تولید گاز و نفت فعال هستند و از صادرات این محصولات منتفع می‌شوند. برخی از این ایالت‌ها نقش مهمی در انتخابات ریاست‌جمهوری ایفا می‌کنند و به‌نظر می‌آید که از رفع تحریم‌های ایران و به‌تبع، افزایش صادرات نفت و گاز ایران متضرر خواهند شد و این گزاره مهم مورد توجه تیم بایدن نیز قرار خواهد گرفت. در حال حاضر مسلم است که آمریکا تبدیل به رقیبی جدی علیه صادرات نفت و گاز ایران شده و این مسئله فارغ از محتوای توافق برجام، بر نحوه اجرای آن سایه خواهد انداخت.

مرکز پژوهش‌های کنگره آمریکا در گزارشی به‌صراحت اذعان می‌کند که جهت‌گیری سیاست خارجی ایالات متحده (به‌طور خاص سیاست‌های تحریمی) علیه اقتصادهای نفتی تحت تحریم (ایران، ونزوئلا و روسیه) اعم از افزایش فشارها یا کاهش آنها، واجد تأثیرات قابل توجهی بر عرضه و قیمت جهانی نفت بوده و ازاین‌رو، حتماً بر عملکرد بخش نفت آمریکا اثرگذار خواهد بود. این گزارش، در ادامه با تمرکز بر تحریم‌های نفتی ایران (به‌عنوان سنگین‌ترین تحریم نفتی جهان) می‌نویسد: «کاهش، تعلیق یا لغو تحریم‌های نفتی ایران، بسته به زمان اجرا و همچنین برپایه این فرض که رفع تحریم نفت ایران، زمینه را برای ورود روزانه یک الی دو میلیون بشکه نفت به بازار جهانی فراهم می‌کند می‌تواند باعث شکل‌گیری فشار رو به پایین بر قیمت جهانی نفت شود... نزول قابل توجه قیمت‌ها، بسته به میزان کاهش و مدت زمان آن، منجربه کاهش سطح تولید نفت ایالات متحده شده و شرایط بغرنجی برای بخش نفت این کشور ایجاد خواهد کرد». این گزارش در ادامه نتیجه‌گیری می‌کند که پیاده‌سازی هر سیاست و اقدامی در مورد تحریم‌های نفتی ایران (اعم از تثبیت یا تعلیق) باید با نظرداشت بازار جهانی نفت و با توجه به وضعیت شرکت‌های آمریکایی تولیدکننده نفت صورت پذیرید. (Brown, 2020, pp. 30-31) دلالت آشکار جملات فوق آن است که در سال‌های اخیر، اقتصاد آمریکا از محل تحریم نفت ایران، کسب منفعت کرده و درنتیجه، تقریباً محال است که سردمداران ایالات متحده این ابزارِ تعادل‌بخشی به بازار جهانی نفت را به‌راحتی از دست بدهند؛ دلالت دیگر آن است که حتی اگر دستگاه حاکمه آمریکا، زمانی، تصمیم به تعلیق تحریم‌های نفتی ایران بگیرد این اقدام را باید از دریچه رویکرد منفعت‌گرایانه آن کشور مورد تحلیل و بررسی قرار داد؛ به این معنا که احتمالاً، تحریم‌های نفتی ایران، زمانی تعلیق می‌شوند که منافع اقتصادی بخش نفت آمریکا اقتضا کند. به بیان دیگر رفع تحریم‌های ایران و به‌طور خاص تحریم صادرات نفت، علاوه بر متغیرهای سیاسی، متوقف بر پارامترهای اقتصادی متعددی است که یک نمونه آن، منفعت کارتل‌ها و شرکت‌های آمریکایی تولیدکننده نفت و گاز است؛ لذا این انتظار که متعاقب گفتگویی چندجانبه و پس از آن، با یک تصمیم سیاسی می‌توان نفت و گاز کشور را مجدداً وارد مدار تجارت جهانی کرد انگاره‌ای شدیداً خوش‌بینانه و البته غیرواقع‌گرایانه است.

۲-۲. دلالت استراتژی نوین دفاعی ـ امنیتی آمریکا در نسبت با تحریم‌های ایران

بررسی‌ها حاکی از آن است که استراتژی دفاعی ـ امنیتی ایالات متحده آمریکا (که خود، منبعث از توافق دوحزبی بوده و طی ادوار مختلف، دولت‌های حاکم بر ایالات متحده، به اصول استراتژی منتخب پایبند بوده و تنها در به‌کارگیری ابزار و استفاده از روش‌ها، با یکدیگر تفاوت داشته‌اند) واجد دلالت‌های مهمی در موضوع ثبات و ماندگاری تحریم‌های ایران خواهد بود. بررسی مکتوبات پژوهشی و اسناد رسمی ایالات متحده آمریکا نشان از آن دارد که دو حزب اصلی این کشور، توافق دارند که اکنون آمریکا در حوزه دفاعی ـ امنیتی باید تمرکز اصلی خود را بر کشور چین و روسیه گذاشته و بیش از این، خود را درگیر رویدادها و چالش‌های منطقه غرب آسیا نکند، بلکه در مقابل، به‌صورت حداکثری، تمرکز و هزینه خود را به تقابل راهبردی با کشورهای طرف تخاصم اصلی یعنی چین و روسیه معطوف کند. حال سؤال آن است که دلالت این چرخش راهبردی ایالات متحده آمریکا در نسبت با مقوله تحریم‌های ایران چه خواهد بود؟ پیاده‌سازی این راهبرد، مستلزم آن است که جایگاه هم‌پیمانان آمریکا در منطقه غرب آسیا به خطر نیفتد و به بیان روشن‌تر، قدرت متخاصم با آمریکا در منطقه غرب آسیا شکل نگیرد. آمریکا که در حال حاضر، به‌دلیل محدودیت‌های خود، امکان حضور مستقیم در منطقه غرب آسیا را ندارد و تلاش دارد از طریق ابزار تحریم، مانع از قدرت گرفتن ایران در این منطقه شود. بر این اساس، این نگاه که آمریکا چنین ابزاری را به‌راحتی کنار خواهد گذاشت انگاره‌ای خوش‌بینانه و البته غیرمنطبق با عالم واقع است. گزاره‌های فوق، در ادامه با تفصیل بیشتری مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۱-۲-۲. استراتژی فعلی آمریکا در حوزه دفاعی ـ امنیتی: تمرکز بر چین و روسیه به‌عنوان تهدید اصلی امنیت ملی

هرچند استراتژی مبارزه با تروریسم حتی در دهه اول قرن ۲۱ نیز با سروصدای زیاد ازسوی آمریکا تبلیغ می‌شود، اما تغییر رویکرد مدت‌هاست که در اهداف و استراتژی‌های دولت آمریکا آغاز شده است. درواقع به‌تدریج نگاه‌ها ازسوی تروریسم و عراق و افغانستان به‌سمت رقبای جدی‌تر مانند چین و روسیه متمرکز شد. کوهن، در کتابی که توسط اندیشکده رَند منتشر شده است نشان داده که از سال ۲۰۰۶، مقامات ایالات متحده آمریکا، روند سرمایه‌گذاریِ چین در انواع جنگ‌افزارها را مورد رصد قرار داده و از همان زمان، پیش‌بینی کرده‌اند که در افق زمانی ۲۰۲۰، چین به تهدید اول و اصلی آمریکا تبدیل خواهد شد. (Cohen, 2018, P. 61) در سند «استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۰۸ آمریکا» به مدرن شدن ارتش چین و گسترش قابلیت‌های نظامی آن کشور و همچنین تلاش روسیه در جهت تقویت جایگاه نظامی خود (مخصوصاً با توجه به افزایش درآمد حاصل از فروش نفت و گاز) بحث‌هایی به میان آمده است. بر این اساس، در دهه دوم قرن ۲۱ میلادی، به‌تدریج تغییراتی در استراتژی دفاعی آمریکا پدید آمد؛ محتوای

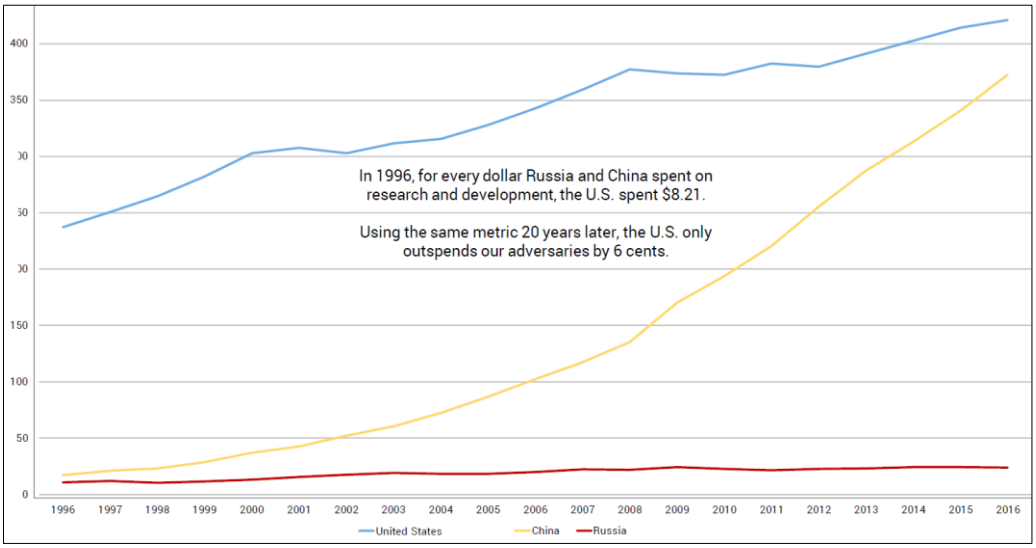
سند «استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا»[1] تأییدکننده این تغییرات ماهوی است. سند استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا، خطوط امنیتی جدید این کشور را به‌طور شفاف بیان کرد. در بخشی از این سند آمده است: «چالش اصلی موفقیت و امنیت آمریکا ظهور مجدد رقبای استراتژیک بلندمدت است که در استراتژی امنیت ملی به‌عنوان قدرت‌های تجدیدنظرطلب طبقه‌بندی می‌شوند. اینک کاملاً واضح است که چین و روسیه خواهان تحقق جهانی هستند که با مدل دیکتاتوری آنها سازگار است و در این جهان، قدرت وتوی تصمیمات اقتصادی، دیپلماتیک و امنیتی سایر ملت‌ها، در اختیار چین و روسیه قرار خواهد گرفت» (Edelman & Roughead, 2018, p. v).

همان‌طور که در سند فوق نمایان است آمریکا، چین و روسیه را تهدید امنیتی نخست خود معرفی می‌نماید. مؤسسه بروکینگز در تفسیر این رویکرد جدید سیاست دفاعی آمریکا می‌نویسد: «این امر به‌معنای تمرکز بر چالش‌های درجه بالا است و بر این اساس، تمرکز کنونی آمریکا بر جنگ با تروریسم محدود شده و کاهش خواهد یافت» (Karlin, 2017, p. 1). حتی در سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ با نگاهی انتقادی به استراتژی قبلی نگریسته می‌شود: «حضور مداوم در خاورمیانه، شبه‌جزیره کره و سایر نقاط می‌تواند منابع را مصرف نماید و به‌طور چشمگیری به توانایی ارتش آمریکا در برتری در درگیری‌های نظامی یا تنش بیشتر در مناطق خاکستری در رقابت با چین و روسیه آسیب بزند» (Edelman & Roughead, 2018, p. 21). در پیوست دوم این گزارش، به اجمال توضیح داده شده که آمریکا تابه‌حال چه اقداماتی جهت مهار چین انجام داده است.

واقعیت آن است که جنگ با تروریسم و مداخله در منطقه غرب آسیا هزینه نظامی سنگینی را در قالب هزینه جنگ ادامه‌دار خارجی به بودجه دفاعی آمریکا تحمیل نمود که در طول تاریخ آمریکا بی‌سابقه بوده است. در خلال سال‌های مورد بحث، چین و روسیه بر توانمندی نظامی خود افزودند و به‌تبع آن، برتری فناورانه نظامی آمریکا با چالشی جدی مواجه شد. این مسئله به‌طور ضمنی در سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۹ مورد بحث قرار گرفته است. در آن سند، توسعه صنعتی چین و تحقیق و توسعه در کل اقتصاد آن کشور به‌عنوان تهدیدی برای امنیت نظامی آمریکا عنوان شده است.

1. National Defense Strategy

نمودار ۹. هزینه تحقیق و توسعه آمریکا، چین، روسیه (میلیارد دلار)



Source: Edelman & Roughead, 2018, p. 29

توضیحات نمودار: در سال ۱۹۹۶، به‌ازای هزینه یک دلاری چین و روسیه بر روی تحقیق و توسعه، ایالات متحده آمریکا، ۸/۲۱ دلار در این حوزه هزینه کرده است. ۲۰ سال بعد، براساس همان معیار فوق، آمریکا فقط ۶ سنت بیشتر از دشمنان خود هزینه بر روی تحقیق و توسعه انجام داده است.[۱]

تحلیل‌گران دفاعی آمریکا با پی‌بردن به خطای راهبردی خود در تمرکز بر مبارزه با تروریسم در دهه دوم قرن ۲۱ میلادی، مسیر جدیدی را در راهبرد دفاعی آمریکا آغاز نمودند. درواقع مقابله با چین و روسیه پیش از انتشار سند استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا آغاز شده بود و شواهد آن را می‌توان در طرح جبران سوم[۲] که در سال ۲۰۱۴ به‌طور علنی افشا شد مشاهده کرد[۳] که هدف اصلی آن، برقراری

---

۱. در تشریح بیشتر نمودار فوق در متن سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی آمده است: «رقبای ما سرمایه‌گذاری سنگینی در نوآوری انجام می‌دهند. برنامه «ساخت چین ۲۰۲۵»[۱] راهبردی است که بر سرمایه‌گذاری و توسعه در حوزه‌هایی تأکید می‌کند که بسیار مشابه اولویت‌های تحقیق و توسعه آمریکاست. چین به‌عنوان بخشی از رویکردهای کلی جامعه (که همکاری میان حکومت و بخش تجاری را شامل می‌شود) به‌شدت بر اختصاص منابع فراوان مالی به فناوری‌هایی مانند هوش مصنوعی و زیست‌شناسی مصنوعی تأکید دارد. حکومت چین اعلام نموده است که قصد دارد به رهبر جهان در زمینه هوش مصنوعی تا سال ۲۰۲۵ تبدیل شود. چین همچنین به رهبری درحال‌ظهور در زمینه‌های حیاتی مانند اینترنت نسل پنجم بدل شده است. اگر چین در این حوزه‌ها به برتری دست یابد نه‌تنها از مزایای اقتصادی بزرگی بهره‌مند می‌شود، بلکه تسلط ژئوپلیتیک قدرتمندی بر کشورهایی به‌دست می آورد که به فناوری چین وابسته می‌شوند. این فناوری‌ها به‌سرعت، مزایای نظامی مختلفی را در زمینه‌هایی مانند افزایش آمادگی، قدرت عملیات، برتری فرماندهی و کنترل، افزایش قدرت تخریب و بهبود توانایی برای هدایت نوآوری نظامی آینده به ارمغان می‌آورد. ابتکار یک کمربند یک راه چین که سرمایه‌گذاری عظیمی در آن صورت گرفته است، ابزاری برای تقویت نفوذ چین و گسترش فناوری چین در اوراسیا و آفریقاست» (Edelman & Roughead, 2018, p. 28).

2. Third Offset Strategy

۳. کارشناسان مؤسسه رَند در این زمینه می‌نویسند: «در نوامبر ۲۰۱۴ ... چاگ هگل (وزیر دفاع آمریکا) از ایدهٔ دفاعی جدیدی تحت عنوان استراتژی جبران سوم رونمایی کرد؛ این استراتژی بر برتری بادوام و رو به گسترش آمریکا در برابر دشمنان بالقوه آمریکا تأکید می‌کند؛ دشمنانی که در حال مدرنیزه کردن ارتش و توسعه و تکثیر فناوری‌های مخرب هستند. دستیابی به این هدف (برتری بادوام آمریکا در حوزه نظامی در سطح بین‌المللی) از طریق تلاش‌های چندجانبه‌ای امکان‌پذیر است که شامل تحقیق و توسعه گسترده با تمرکز بر شناسایی، توسعه و گسترش فناوری‌های پیشرو، بازآفرینی نحوه‌های جنگیدن به‌منظور توسعه و آزمون شیوه‌های بدیل و درنهایت، دستیابی به اهداف و توسعه مفاهیم عملیاتی نوآورانه برای مواجهه با تهدیدهای درحال‌ظهور است. در عصر محدودیت‌های بودجه‌ای، در راستای تثبیت و تقویت بازدارندگی در مقابل ماجراجویی‌های چین، آمریکا باید خود را با چارچوب‌های نوین توسعه‌ای، عملیاتی و تدارکاتی {آماد و تجهیزات} تطبیق دهد؛ این تطبیق چندوجهی باعث می‌شود که حتی در صورت شکست آمریکا در زمینه تثبیت بازدارندگی، در زمان بروز درگیری میان دو کشور، آمریکا پیروز میدان باشد» (Heginbotham, 2015, p. 42).

مجدد بازدارندگی آمریکا علیه کشورهای متخاصم از طریق توسعه فناوری‌های نوین است. در طرح جبران سوم مجموعه‌ای از تکنولوژی‌ها ازجمله سیستم‌های یادگیرنده مستقل، همکاری انسان ـ ماشین، شبکه و پرتابگرهای با سرعت بالا در کنار نوآوری‌های سازمانی و مدیریت بخش غیرنظامی در دستور کار قرار گرفته است (Rodriguez, 2020, p. 18). ازجمله تکنولوژی‌های دیگری که ساخت و توسعه آنها در این استراتژی مدنظر قرار گرفته است می‌توان به سیستم ابرانسان، محاسبات کوانتم، واقعیت مجازی افزوده، یادگیری رفتاری، بیوتکنولوژی و غیره اشاره کرد (Amara & Franck, 2020, p. 2). همچنین تولید و گسترش مجموعه‌ای از تکنولوژی‌های با کاربرد دوگانه در دستور کار وزارت دفاع و سایر وزارتخانه‌های آمریکا قرار گرفت. برخی از این تکنولوژی‌ها و وزارتخانه‌های مسئول گسترش آن در جدول زیر معرفی شده‌اند.

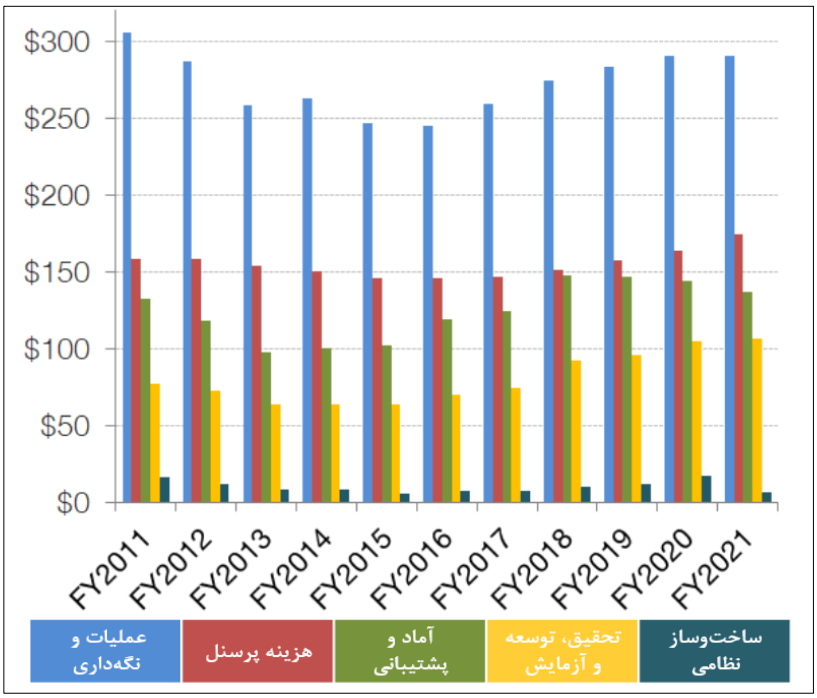
جدول ۱. قابلیت‌های در حال ایجاد و توسعه در آمریکا

مؤسسه	تکنولوژی	سال تأسیس /سال حمایت مالی	وزارتخانه حامی مالی
مؤسسه نوآوری تولید کارخانه‌ای افزودنی	پرینتر سه‌بُعدی	۲۰۱۲	وزارت دفاع
مؤسسه نوآوری طراحی و تولید کارخانه‌ای دیجیتال	طراحی دیجیتال	۲۰۱۴	وزارت دفاع
نوآوری‌های سبک‌وزن برای فردا	تکنولوژی فلزات سبک‌وزن	۲۰۱۴	وزارت دفاع
مؤسسه نیروی آمریکا	نیمه‌هادی‌های پهن‌باند	۲۰۱۴	وزارت انرژی
مؤسسه نوآوری تولید مواد کامپوزیت پیشرفته	کامپوزیت پلیمری پیشرفته	۲۰۱۵	وزارت انرژی
مؤسسه آمریکایی برای تولید کارخانه‌ای فوتونیک ادغام شده	مدارهای فوتونیک ادغام شده	۲۰۱۵	وزارت دفاع
مؤسسه تولید کارخانه‌ای الکترونیک هیبریدی انعطاف‌پذیر	الکترونیک انعطاف‌پذیر پیشرفته	۲۰۱۵	وزارت دفاع
مؤسسه فیبرهای کاربردی پیشرفته	الیاف و فیبرهای پیشرفته	۲۰۱۶	وزارت دفاع
مؤسسه ملی بیوداروها	تکنولوژی و استانداردهای بیوداروها	۲۰۱۶	وزارت بازرگانی
مؤسسه نوآوری تولید کارخانه‌ای بافت ساخته شده بیوتکنولوژی	ساخت بافت انسانی و مواد مرتبط	۲۰۱۶	وزارت دفاع
مؤسسه نوآوری تولید کارخانه‌ای انرژی پاک هوشمند	سنسورهای هوشمند و فرایند کنترل دیجیتال	۲۰۱۶	وزارت انرژی

مأخذ: برگرفته از گزارش دفتر حسابرسی دولت آمریکا در سال ۲۰۱۷.

در راستای چنین استراتژی، آمریکا تلاش نمود به‌تدریج هزینه بخش عملیاتی خود را کاهش و ازسوی دیگر هزینه‌های تحقیق و توسعه را افزایش دهد. مسئله افزایش هزینه‌های تحقیق و توسعه در نمودار زیر به‌خوبی قابل مشاهده است.

نمودار ۱۰. ترکیب مخارج نظامی آمریکا در بازه ۲۰۱۱ الی ۲۰۲۱ (میلیارد دلار)



Source: fi-aeroweb.com

بررسی نمودار فوق نشان می‌دهد بودجه تحقیق و توسعه و آزمایش در خلال سال‌های اخیر روند صعودی داشته است درحالی‌که هزینه عملیات ادامه‌دار خارجی که در نمودارهای قبلی به آن پرداختیم در سال‌های اخیر نزولی بوده است.

۲-۲-۲. جایگاه غرب آسیا در استراتژی نوین امنیت ملی آمریکا

همان‌طور که اشاره شد استراتژی کنونی آمریکا، تمرکز بر چین و تا حدودی روسیه به‌عنوان چالش اصلی امنیت ملی آمریکاست. در این راستا کاهش هزینه‌های جنگ‌های متداول و افزایش تحقیق و توسعه در سلاح‌های نوین در دستور کار ارتش آمریکا قرار گرفته است. اما ازسوی دیگر آمریکا چندین نگرانی درخصوص خاورمیانه دارد. از یک‌سو آنها نگران قدرت گرفتن چین و روسیه در این منطقه نیز می‌باشند. (Edelman & Roughead, 2018, p. 9). ازسوی دیگر کارشناسان رَند (۲۰۱۹) نیز به حضور فزاینده چین و روسیه در منطقه خاورمیانه اشاره می‌نمایند. به اعتقاد آنها چین به خاورمیانه به‌مثابه موقعیتی استراتژیک می‌نگرد که آنها را به اروپا متصل می‌کند. ضمن آنکه منابع فراوان انرژی نیز در آنجا قرار دارد. درواقع همین نیاز به انرژی و دسترسی به بازارهای منطقه و سایر بازارها، موتور محرک چین برای حضور در این منطقه است. به اعتقاد کارشناسان رند، چین در این منطقه به دنبال روابط سازنده با تمامی کشورها و پرهیز از درگیر شدن در مناقشات منطقه‌ای است و این روابطِ اقتصادی رو به گسترش باعث نگرانی آمریکا شده است (Wormuth, 2019, pp. 1-2).

ازسوی دیگر آمریکا نگران متحدان خود در منطقه نیز هست؛ در سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا آمده است: «در غرب اقیانوس آرام، مقابله با تعرض‌های تهدیدکننده چین، مستلزم شکل‌گیری یک استقرار عمیق و روبه‌جلو دفاعی است ... بااین‌حال، آمریکا نمی‌تواند (نباید) تعهدات امنیتی و عملیاتی خود در منطقه خاورمیانه را با خوش‌بینی رها کند. تا زمانی که تروریسم صادر می‌شود تا زمانی که خاورمیانه تولیدکننده اصلی نفت است و همچنین تا زمانی که آمریکا، شرکا و متحدانی کلیدی در آن منطقه دارد منافع آمریکا در خاورمیانه مهم خواهد بود» (Edelman & Roughead, 2018, p. ix). راه‌حلی که در اسناد ملی آمریکا برای حل مسئله منطقه غرب آسیا و توجه بیشتر به چین و روسیه اشاره شده است ایجاد پیمان‌ها و مشارکت متحدان آمریکا در هزینه‌های نظامیِ محافظت از منطقه و همچنین تضعیف کشورهای متخاصم است. در این زمینه در سند «استراتژی دفاع ملی ۲۰۱۸ آمریکا» آمده است: «شکل دادن به اتحادهای پایدار در خاورمیانه؛ ما خاورمیانه باثبات و ایمن را تقویت می‌کنیم تا بهشتی امن برای تروریست‌ها نشود و تحت سلطه هیچ قدرت متخاصم با آمریکا نباشد. این امر به ثبات بازارهای انرژی و امنیت مسیرهای تجارت کمک می‌کند. ما ائتلاف‌های پایداری را شکل می‌دهیم تا دستاوردهای ما در افغانستان، عراق، سوریه و سایر نقاط را تحکیم بخشند و از شکست بادوام تروریست‌ها حمایت کنند درحالی‌که ما منابع تقویت‌کننده ایران را قطع می‌کنیم» (Edelman & Roughead, 2018, p. 35).

۳-۲-۲. دلالت استراتژی جدید دفاعی ـ امنیتی آمریکا در موضوع تحریم‌های ایران

گزاره‌های مستخرج از اسناد و گزارش‌های تخصصی و همچنین بررسی تحرکات اخیر آمریکا (که در بخش قبلی نیز به آنها اشاره شد) نشان می‌دهد که آن کشور دیگر تمایلی به حضور پُرقدرت و جنگ در منطقه غرب آسیا ندارد و ازسوی دیگر تضعیف موقعیت قدرت‌های رقیب در این منطقه را نیز در دستور کار خود قرار داده است. در استراتژی امنیتی آمریکا در منطقه غرب آسیا، ایران از دو جهت حائز اهمیت است؛ نخست همان‌طور که اشاره شد در سند امنیت ملی آمریکا به‌صراحت آمده است که «خاورمیانه نباید تحت سلطه هیچ قدرت متخاصم با آمریکا قرار گیرد» و همچنین به قطع منابع مالی ایران نیز اشاره شده است. درواقع آمریکا، تلاش دارد از قدرت گرفتن ایران از جنبه نظامی و اقتصادی در منطقه جلوگیری نماید. اما نکته مهم‌تر پیوند خوردن منافع ایران با چین و روسیه به‌عنوان تهدیدهای اصلی منافع آمریکا در منطقه است. کارشناسان رند (۲۰۱۹) در این زمینه می‌نویسند: «روسیه با ایران در حمایت از اسد همکاری کرد و پایگاه هوایی و دریایی خود در سوریه را حفظ کرد ... در سال‌های اخیر روابط روسیه ـ اسرائیل نزدیک‌تر شده است و روسیه قبول کرد که اسرائیل به نیروهای حزب‌الله در سوریه حمله کند، اما هم‌زمان روسیه با حزب‌الله و ایران همکاری دارد. ایران نقطه کلیدی در ابتکار کمربند راه چین در خاورمیانه است؛ تعداد روبه‌رشد کارخانه‌های چین در ایران و پروژه‌های راه، ریل و

بندر این گزاره را آشکار می‌سازد» (Wormuth, 2019, p. 4).

درمجموع آمریکا در منطقه غرب آسیا، بیشتر نگران همکاری رو به گسترش چین و ایران است و همکاری نظامی ایران و روسیه در درجه دوم اهمیت برای آنها قرار دارد. در چنین شرایطی و با توجه به اینکه آمریکا بر این مسئله تأکید می‌کند که اجازه تسلط بر منطقه غرب آسیا به کشورهای متخاصم را نخواهد داد و ازسوی دیگر روابط اقتصادی ایران و چین نیز برای آمریکا نگران‌کننده است؛ لذا این چشم‌انداز که ایران، رفع تحریم (به‌معنای واقعی کلمه و نه فقط بر روی کاغذ) را تجربه کرده و متعاقب آن، گشایش و انبساط در اقتصاد ایران پدید خواهد آمد بسیار بعید است.

۳. تداوم سیاست‌های مخرب اقتصادی متعاقب مفروض انگاشتن رفع تحریم‌ها

ریچارد نفیو که معروف به معمار تحریم‌های نوین ایران است در کتاب معروف خود تحت عنوان «هنر تحریم‌ها؛ نگاهی از درون میدان»، بیان می‌دارد که براساس ۶ معیار، می‌توان در مورد قوت یا ضعف راهبرد تحریمی آمریکا علیه کشورهای به‌اصطلاح متخاصم در هر دوره‌ای از زمان، اظهارنظر کرد؛ (نفیو، ۱۳۹۷، صص. ۸-۹) بررسی این معیارها واجد دلالت‌های مهمی برای مقامات کشور تحت تحریم خواهد بود و می‌تواند این آگاهی را برای ایشان ایجاد کند که دستگاه حاکمه آمریکا، براساس چه پارامترها و از طریق چه ابزارهایی، فشار تحریمی خود را بر کشور هدف تقویت می‌کند و در نقطه مقابل، متعاقب اجرای چه سیاست‌هایی، می‌توان از زیر بار فشار تحریمی آمریکا خارج شد. معیارهای پیشنهادی نفیو عبارتند از:

ـ **هدفگذاری دقیق تحریمی**؛ به این معنا که کشور تحریم‌کننده دقیقاً بداند برای دستیابی به چه اهدافی (تغییر ماهیت و حاکمیت کشور هدف یا تغییر رفتار بخشی در حوزه‌های مورد نظر)، کشور هدف را آماج تحریم‌های اقتصادی قرار می‌دهد.

ـ **شناخت دقیق ماهیت اقتصاد کشور تحت تحریم**؛ مشتمل‌بر نقاط آسیب‌پذیری اقتصاد کشور هدف، منابع درآمدی و میزان آمادگی اقتصاد آن کشور در جذب و خنثی‌سازی فشارهای اقتصادی.

ـ **توسعه استراتژی تحریمی و هوشمند کردن تحریم‌ها**؛ به این معنا که دولت تحریم‌کننده باید نوعی از استراتژی را طراحی کرده و توسعه دهد که به‌طور دقیق، کارآمد با روشی اصولی، فشار اقتصادی را بر **نقاط آسیب‌پذیر کشور هدف** افزایش دهد و از تحمیل تحریم بر سایر نقاط اجتناب کند.

ـ **بازنگری و ارتقای مداوم استراتژی تحریمی براساس اهداف پیش‌بینی‌شده**؛ تحمیل فشار اقتصادی بر کشور هدف، باید به‌گونه‌ای شکننده و سنگین باشد که در عزم و اراده مسئولان آن کشور نسبت به مقاومت و پایمردی در مقابل تحریم خلل ایجاد کند؛ لذا کشور تحریم‌کننده به‌صورت مداوم

باید استراتژی تحریمی خود را از این منظر، مورد بررسی و بازنگری قرار دهد.[۱]

دلالت آشکار بحث نفیو آن است که کشور تحریم‌کننده اولاً باید شناخت دقیقی از نقاط آسیب‌پذیر اقتصاد هدف داشته باشد؛ ثانیاً فشارها را بر نقاط شکننده اقتصاد هدف متمرکز کرده و از تحمیل فشار بر بخش‌های تاب‌آور و مقاوم آن خودداری کند؛ ثالثاً به‌صورت مداوم، میزان تأثیرگذاری تحریم‌ها بر نقاط شکننده کشور هدف را مورد بررسی قرار داده، استراتژی تحریمی خود را دائماً بازنگری و اصلاح کند و از همه مهم‌تر، رویکرد هوشمندسازی تحریم‌ها (تحمیل حداکثر فشار بر شکننده‌ترین نقاط) را در دستور کار قرار دهد. **دلالت ضمنی** چارچوب تحلیلی نفیو آن است که تا زمانی که کشور تحت تحریم، آسیب‌پذیری خود را رفع نکند و مشخصاً از محدوده تحریم‌پذیری خارج نشود همواره در معرض خطر بازگشت تحریم‌ها (به همان بهانه‌های سابق یا حتی به بهانه‌های جدید) قرار دارد. **نتیجه آنکه شرط رهایی از تحریم، کاهش و رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصادی است.** اما در مقابل، چنانچه به‌جای کاهش آسیب‌پذیری‌ها، این تلقی در ذهن مسئولان و سیاستگذاران کشور بدیهی فرض شود که «به‌زودی، تحریم رفع شده و اقتصاد ایران، از ناحیه رفع آنها، انتفاع قطعی به دست می‌آورد» آنگاه تداوم روندهای مخربی که در ادامه تبیین خواهند شد دور از انتظار نخواهد بود.

۱-۳. تعمیق شکنندگی‌های حوزه مالیه عمومی

اتکای شدید و ساختاری منابع بودجه عمومی دولت به منابع حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی، زمینه را برای اثرگذاری تحریم بر مالیه عمومی دولت فراهم کرده و این اثرگذاری به‌ویژه در دو سال اخیر، به‌صورت عدم تعادل بودجه دولت و کسری‌های قابل توجه در آن نمود داشته است. بدیهی است که برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در حوزه مالیه عمومی و بودجه دولت باید براساس مجموعه‌ای از فروض و پیش‌بینی‌ها نسبت به آینده انجام شود؛ ازاین‌رو انتخاب یکی از دو سناریو «رفع یا کاهش تحریم‌ها» یا «تداوم آنها»، به‌عنوان زیربنای برنامه‌ریزی درخصوص آینده کشور اهمیت ویژه‌ای دارد و اهمیت آن از این بابت است که انتخاب هریک از دو سناریو، بر تخمین منابع حاصل از صادرات نفت و نحوه برقراری تراز بودجه عمومی دولت در سال‌های پیش رو کاملاً اثرگذار است. با بررسی قوانین بودجه سال‌های اخیر می‌توان دریافت که سیاستگذار، سناریوی خوش‌بینانه را در برنامه‌ریزی‌های خود مبنا قرار داده و به‌ویژه قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰ را با تخمین بالایی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت تراز نموده است. در نمودار زیر، تصویری از میزان وابستگی قوانین

---

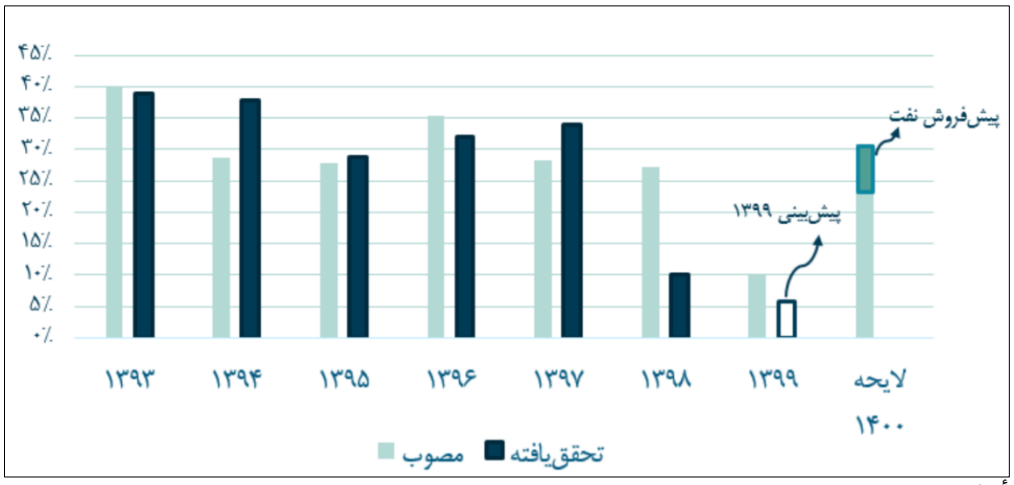
۱. دو معیار دیگر عبارتند از:

۱. چماق و هویج؛ به‌صورت هم‌زمان؛ دولت تحریم‌کننده در کنار وضع فشار اقتصادي بر کشور هدف، باید شرایط مورد نیازِ رفع تحریم‌ها را به‌طور شفاف و صریح به دولت هدف بیان کند.

۲. ایجاد امکان بازنگري در کلیت راهبرد تحریمي به‌دلیل بالا بودن ریسك راهبرد غلط در بلندمدت؛ کشور تحریم‌کننده همواره باید این احتمال را مدنظر داشته باشد که چه‌بسا علی‌رغم طراحي یک استراتژی دقیق تحریمي، اهداف مورد نظر محقق نشوند و درنتیجه کشور تحریم‌کننده باید شکست خود را پذیرفته و در مسیر خود، چرخش اساسي ایجاد کند.

بودجه به نفت در سال‌های اخیر ارائه شده است.[۱] در پیوست سوم گزارش، پیامدهای ورود منابع نفتی به بودجه عمومی دولت مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

نمودار ۱۱. میزان وابستگی بودجه دولت به نفت طی سال های ۱۳۹۳ الی ۱۴۰۰



مأخذ: معماریان و صدیقی، ۱۳۹۹، ص ۱۰.

توضیح: وابستگی بودجه دولت به نفت نشان‌دهنده سهم درآمدهای نفتی از بخش درآمدی بودجه دولت است.

حال سؤال آن است که برنامه‌ریزی در حوزه مالیه عمومی با سناریو رفع تحریم‌ها، چه پیامدها و مخاطراتی خواهد داشت. توضیح اولیه آنکه اصلاح بسیاری از ساختارها در حوزه مالیه عمومی و بودجه دولت، متوقف بر رفع تحریم‌ها نبوده و در هر شرایطی ضرورت و امکان تحقق دارد. با وجود این، به‌نظر می‌رسد که سیاستگذار در سال‌های اخیر، برنامه‌ریزی خود را با فرض رفع تحریم‌ها انجام داده است؛ علی‌رغم هشدارهای متعدد کارشناسان، قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰ با بیش‌برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و با نگاه خوش‌بینانه نسبت به رفع محدودیت‌های بین‌المللی تدوین و ارائه شد. مهم‌ترین پیامدهای این رویکرد به شرح زیر است:

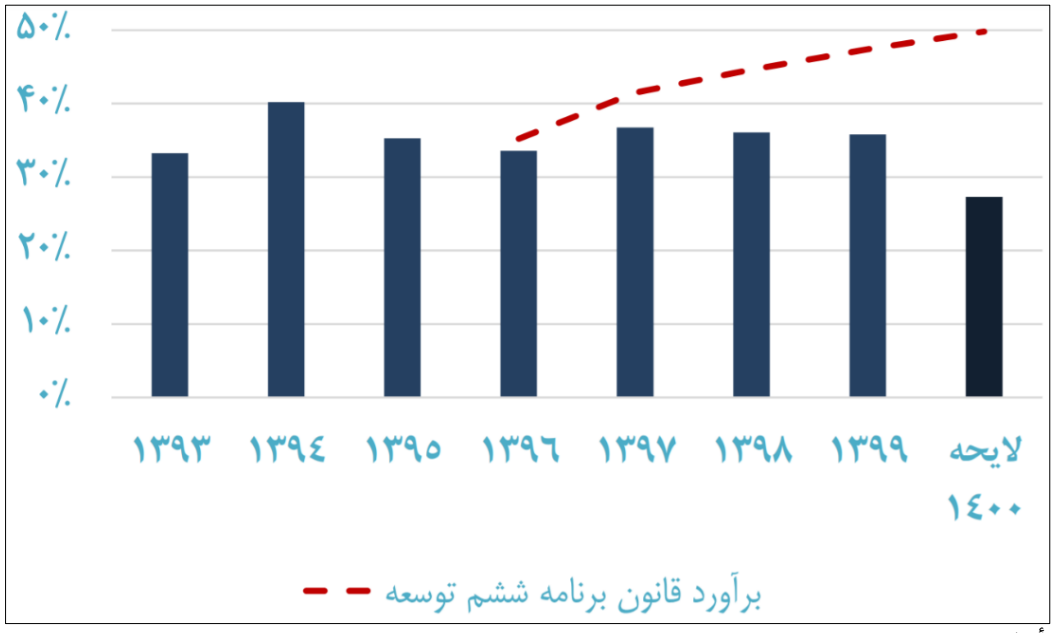
الف) غفلت از ضرورت اصلاح در منابع و مصارف بودجه: با توجه به پیش‌بینی منابع قابل توجه از محل منابع حاصل از صادرات نفت در قوانین بودجه ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰، سیاستگذار عملاً خود را نیازمند به ایجاد منابع درآمدی پایدار یا مدیریت و کاهش هزینه‌ها ندید و نخواهد دید؛ چراکه با پیش‌فرض رفع تحریم‌ها و بودجه‌ریزی برمبنای آن، تنگنای مالی از بین رفته و دیگر نیازی به تحمل هزینه سیاسی لازم برای اصلاح منابع و مصارف بودجه نخواهد بود. اما با پیش‌فرض تداوم تحریم‌ها، دولت باید یا از هزینه‌های خود بکاهد یا برای تأمین منابع، به دنبال شناسایی منابع جدید و پایدار باشد. نمودار زیر،

---

۱. الف) منظور از وابستگي بودجه به نفت، سهم درآمدهاي نفتي (اعم از منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و ميعانات گازي و سود و ماليات شركت‌هاي ملي نفت و گاز) از كل منابع عمومي دولت است. ب) با توجه به اينكه برداشت از منابع ورودي صندوق توسعه ملي (كه عملاً همان درآمدهاي نفتي مي‌باشد) در حكم بدهي دولت و استقراض از صندوق محسوب مي‌شود، اين ارقام در نمودار لحاظ نشده است. به اين ترتيب، وابستگي واقعي بودجه به نفت بسيار بالاتر از اين ارقام مي‌باشد. ج) در لايحه ۱۴۰۰، ۷۰ هزار ميليارد تومان پيش‌فروش نفت نيز به‌عنوان بخشي از منابع حاصل از نفت لحاظ شده است.

روند نزولی نسبت درآمدهای مالیاتی و گمرکی به کل منابع بودجه در سال‌های اخیر را نشان می‌دهد.

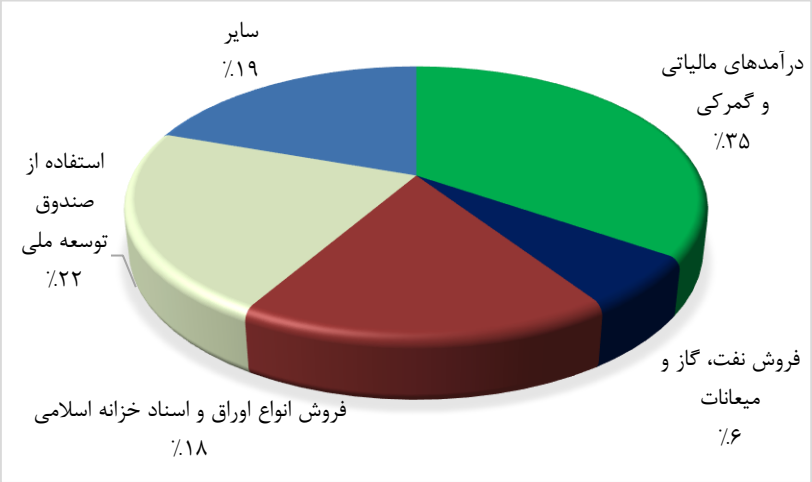
نمودار ۱۲. سهم مصوب درآمدهای مالیاتی و گمرکی از کل منابع عمومی دولت



مأخذ: معماریان و صدیقی، ۱۳۹۹، ص ۸.

ب) عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده و کسری بودجه: مطابق هشدارها و پیش‌بینی‌های متعدد کارشناسان، درج ارقام خوش‌بینانه صادرات نفت در قوانین بودجه ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، منجربه شکل‌گیری کسری قابل توجهی در عملکرد بودجه سال‌های مذکور شد. غیرواقعی بودن بودجه مصوب در این سال‌ها و کسری شدید تراز عملیاتی، زمینه را برای ورود شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه فراهم ساخت و از این طریق، راهکارهایی جهت پوشش کسری بودجه اندیشیده شد؛ راهکارهایی که خود، می‌توانند آسیب‌های متعددی در پی داشته باشند. در نمودار زیر ترکیب کلی منابع تأمین مالی هزینه‌های دولت در سال ۱۳۹۸ نمایش داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود حدود ۴۰ درصد از منابع مالی دولت در سال ۱۳۹۸ از محل استقراض (یا از طرقی نظیر انتشار اوراق و یا استقراض از صندوق توسعه ملی) تأمین شده است.

نمودار ۱۳. سهم مصوب درآمدهای مالیاتی و گمرکی از کل منابع عمومی دولت



مأخذ: صدیقی و جلالی موسوی، ۱۳۹۹، ص ۱۰.

استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، آن هم با هدف پرداخت هزینه‌های جاری دولت و نه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، علاوه بر تخلیه ذخایر ارزی استراتژیک کشور، پیامدهای نامطلوب اقتصادی مهمی نیز به دنبال داشته است. در دسترس نبودن ارز استفاده شده از منابع صندوق توسعه ملی، به‌معنای انتقال ارز صندوق به بانک مرکزی و استقراض غیرمستقیم از بانک مرکزی است که تبعات تورمی قابل توجهی را به‌همراه داشته است. ازسوی دیگر، با توجه به محدودیت‌ها و ظرفیت‌های بازار اوراق بدهی، استفاده از این ابزار نیز در بهترین حالت، یک راهکار کوتاه‌مدت است. علاوه بر این موارد، عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در بودجه دولت به‌معنای عدم تخصیص اعتبارات عمرانی و سرمایه‌ای است. بنابراین مفروض انگاشتن ارقام بالا برای منابع حاصل از صادرات نفت، نه‌تنها دولت را به‌سمت منابع ناپایدار سوق می‌دهد، بلکه روند سرمایه‌گذاری دولت و توسعه زیرساخت‌های مولد را نیز مختل می‌سازد.

درنهایت می‌توان گفت که بسیاری از چالش‌های موجود در حوزه مالیه عمومی و بودجه دولت، اساساً اختصاصی به دوره تحریم نداشته و تصمیم‌گیری‌های اساسی و اصلاحات ساختاری در این حوزه ضرورت ویژه‌ای دارد. این در حالی است که سیاستگذار در سال‌های اخیر این اصلاحات را با فرض رفع تحریم‌ها به تأخیر انداخته و آسیب‌های بیشتری در این حوزه ایجاد نموده است. به این ترتیب، توصیه می‌شود برنامه‌ریزی در این حوزه با قطع امید دولت از وصول منابع حاصل از صادرات نفت انجام گیرد تا تصویر روشن‌تری از ضرورت: ۱. توجه به مدیریت هزینه‌ها و جهت‌دهی اعتبارات محدود به‌سمت اهداف اصلی دولت، ۲. توجه به درآمدزایی پایدار از محل مالیات‌ها و تقویت تولید داخل و ۳. اختصاص درآمدهای احتمالی از محل صادرات نفت به پیشبرد پروژه‌های توسعه‌ای کشور به‌جای مصرف کردن آن برای پرداخت هزینه‌های جاری، پیش روی سیاستگذار قرار گیرد.

۲-۳. تعمیق شکنندگی‌های حوزه مالی و تجاری

مفروض انگاشتن رفع تحریم‌ها، قطعاً دلالت‌های اجرایی مهمی در حوزه مالی و بانکی کشور به دنبال خواهد داشت که بخشی از آنها، به حوزه داخلی کشور مربوط شده و بخش مهم دیگر آن، ناظر به عملیات برون‌مرزی نظام بانکی کشور است. احتمال تعمیق شکنندگی‌های حوزه مالی و بانکی را می‌توان ذیل سه محور، به شرح زیر مورد بررسی قرار داد:

الف) سیاستگذاری ارزی غیرمتناسب با شرایط تحریمی کشور: موقت انگاشتن محدودیت‌های ناشی از تحریم و مبنا قرار دادن این فرض که به‌زودی، ذخایر ارزی جدید، ایجاد شده و دسترسی به آنها میسر خواهد شد یک پیامد جدی خواهد داشت: عدم صیانت کافی از ذخایر ارزی؛ در مقابل، زمانی‌که سیاستگذار، محدودیت دسترسی به ذخایر ارزی و همچنین، کاهش جریان درآمد ارزی دولت را یک پدیده بلندمدت تلقی نماید در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، اقدامات زیر را در دستور کار خود قرار خواهد داد:

ـ **کوتاه‌مدت**: مدیریت مطلوب در مصارف ارزی کشور با هدف صیانت از ذخایر ارزی محدود و کمیاب

ـ **میان‌مدت**: ۱. تغییر الگوی صادرات کشور و توسعهٔ روش‌های تحریم‌ناپذیرِ ایجاد ذخایر ارزی؛ ۲. تغییر روش‌های تأمین ارز واردات و کاهش وابستگی آن به درآمدهای ارزی دولت: توسعه پیمان‌سپاری ارزی.

بی‌تردید، در صورتی‌که تحریم یک امر دائمی باشد، ذخایر ارزی کشور به‌ویژه ذخایر ناشی از درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، محدود و پُرنوسان خواهد بود. اگر در چنین شرایطی، سیاستگذار، تحریم را موقت فرض کند با منطق هموارسازی[1] نرخ ارز در بازار، تا جایی‌که امکان دارد از ذخایر ارزی در دسترس خود جهت تزریق در بازار استفاده خواهد کرد و امیدوار خواهد بود که این ذخایر از دست‌رفته، پس از رفع تحریم‌ها جایگزین شوند؛ غافل از آنکه هدر دادن منابع ارزی کشور، مهم‌ترین علامت شکنندگی کشور بوده و دائمی شدن تحریم‌ها را مسجل خواهد کرد؛ شاهد مثال آنکه مدتی پس از وضع محدودیت جدی در وصول درآمدهای ارزی در سال ۱۳۹۷، دولت اقدام به استفاده از ارز حاصل از صادرات غیرنفتی و تمهید سازوکارهای فنی و انگیزشی جهت بازگشت ارز حاصل از صادرات آنها کرد؛ اما سیاست فوق، آن طور که باید و شاید مؤثر نبود؛ به نتیجه رسیدن اقدامات فوق نیازمند تدبیری بود که به‌موجب آن، فعالان اقتصادی یقین کنند که رویکرد دولت در موضوع ایجاد درآمدهای ارزی، میزان اتکا به صادرات غیرنفتی و توسعه بنگاه‌های صادراتی به‌صورت ماهوی تغییر کرده و مطمئن شوند که دولت، ریل خود را تغییر داده و قرار نیست چند صباح دیگر، مجدداً سیاست‌های پیشین در دستور کار دولت قرار گیرد. موقت پنداشتن تحریم ازسوی دولت مهم‌ترین مانعی است که باعث می‌شود فعالان اقتصادی باور نکنند که دولت، مسیر خود را تغییر داده است و درنتیجه، این فعالان نیز نیازی نمی‌بینند که خود را با فضای جدید و اقتضائات مرتبط با آن تطبیق دهند. به‌عبارت روشن‌تر، در صورتی‌که سیاستگذار ارزی کشور، تحریم را یک پدیده موقت

1. Smoothing

تلقی کند، آنگاه رغبتی به تغییر راهبرد و نقشه ارزی (تغییر الگوی ایجاد درآمد ارزی و تأمین پایدار ارز واردات) نخواهد داشت و صرفاً، اقدامات مقطعی و اقتضایی را در دستور کار قرار خواهد داد و حتی به محض شکل‌گیری زمزمه‌هایی مبنی‌بر رفع تحریم‌ها، روش‌های صرفه‌جویی در مصارف ارزی را مورد بی‌توجهی قرار خواهد داد. کنار نهادن سازوکارهای مرتبط با اولویت‌بندی تخصیص ارز (که در موج قبلی تحریم‌ها ایجاد شده بود) آن‌هم پیش از به نتیجه رسیدن توافق برجام شاهد مثالی از رویکرد فوق است.

ب) به تعویق انداختن رفع ناترازی در شبکه بانکی: اصلاح نظام بانکی و به خصوص، ناترازی در شبکه بانکی کشور، یکی از پروژه‌هایی است که به منابع مالی قابل‌توجهی نیاز دارد. مدارا و خودداری از مواجهه مستقیم با این معضل اساسی، ریشه‌های گوناگونی دارد: فراهم نبودن زیرساخت‌های قانونی گزیر[1] بانک‌ها (حل‌وفصل)، عدم اقتدار نظارتی بانک مرکزی و... . اما در این میان نمی‌توان این عامل را نیز نادیده گرفت که به‌واسطه فشار تحریم‌ها و موقت فرض کردن آنها، تمامی اقدامات اصلاحی ناظر بر ترازنامه شبکه بانکی که مستلزم افزایش هزینه‌های دولت باشد به آینده‌ای نامعلوم و اساساً غیرمحتمل (آیندهٔ عاری از تحریم) موکول می‌شود. در مقابل، چنانچه تحریم پدیده‌ای دائمی یا حداقل بلندمدت فرض شود به تأخیر انداختن حل‌وفصل بحران ترازنامه‌ای شبکه بانکی توجیه نداشته بلکه در مقابل، براساس این واقعیت که «ناترازی شبکه بانکی کشور، خود، عامل تشدیدکننده اثر تحریم بر اقتصاد کشور است» اصلاح چالش‌های نظام بانکی به یکی از اولویت‌های نظام اقتصادی کشور تبدیل می‌شود.

پ) تضعیف شبکه‌ها و کانال‌های غیررصدپذیر و مقاومِ بین‌المللی در حوزه نقل‌وانتقال وجوه: در سال‌های گذشته، هم‌زمان با فشارهای قابل‌توجه آمریکا بر حوزه مالی و بانکی ایران، راهکارهایی نظیر استفاده از شبکه‌های پوششی، صرافی‌ها، تهاتر، استفاده از پیام‌رسان‌های سایر کشورها، اتصال کشورهای طرف معامله به سامانه پیام‌رسان داخلی، بانکداری فراساحلی، استفاده از پیام‌رسان‌های توزیع‌شده، استفاده از روش حساب‌های متقابل و... از طرف بدنه کارشناسی دستگاه‌های ذی‌ربط در راستای اجرای تراکنش‌های مالی و تسویه معاملات بین‌المللی پیشنهاد شده و بخشی کوچکی از آنها مورداستفاده قرار گرفت که اجرایی‌سازی آنها، تاحدی توانست گره‌های بزرگی از اقتصاد کشور باز کند. بیم آن می‌رود که در شرایط مفروض انگاشته شدن رفع تحریم، راهکارهای غیرمتعارف و البته، غیررصدپذیرِ نقل‌وانتقال وجوه کنار گذاشته شده یا تضعیف شوند و مجدداً تلاش برای استفاده از مجاری متعارف بانکی و سامانه‌های رصدپذیر (نظیر پیام‌رسان سوئیفت[2]) به تنها اولویت مدیران ارشد بانکی کشور تبدیل شود؛ کما اینکه هم‌زمان با اجرایی شدن برجام نیز چنین رویدادی به وقوع پیوست.

---

1. Resolution

۲. سوئیفت شرکتي است که در ماه مهٔ ۱۹۷۳ میلادی توسط ۲۳۹ بانک از پانزده کشور اروپایی و آمریکای شمالی راه‌اندازی گردید و هدف از آن جایگزینی روش‌های ارتباطی غیر استاندارد کاغذی یا از طریق Telex در سطح بین‌المللی با یک روش استاندارد شدهٔ جهانی بود. این شرکت، پیام‌هاي مرتبط با عملیات بانکي را بین بانک‌هاي جهان منتقل مي کند که البته در سال‌هاي گذشته، کشورهاي بزرگ اقتصادي، اقدام به طراحي و اجراي پیام‌رسان‌هاي بومي کرده‌اند.

۳-۳. شرطی شدن اقتصاد به تحولات سیاست خارجی کشور و تشدید نااطمینانی

رشد اقتصادی سال ۱۴۰۰، به‌دلیل روندهای مثبت شکل گرفته در سال ۱۳۹۹ در بخش‌های صنعت، نفت و ساختمان، حتی با تداوم وضعیت فعلی، مثبت پیش‌بینی می‌شود اما چنانچه محیط اقتصاد کلان در شرایط بلاتکلیفی و نااطمینانی و انتظار نسبت به تغییرات محیط بین‌المللی قرار گیرد آنگاه پیش‌بینی می‌شود که نرخ رشد اقتصادی، عددی نزدیک به صفر اختیار کرده و حتی وارد دامنه منفی شود. درواقع در چنین حالتی با به تعویق انداخته شدن تقاضای کالاهای بادوام خانوارها و سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها، اقتصاد به احتمال زیاد با مشکل کمبود تقاضای مؤثر روبه‌رو خواهد شد. تجربه رشد اقتصادی صفر درصدی سال ۱۳۹۴ نیز مؤیدی بر گزاره فوق است.

صرفنظر از سرنوشت تحریم‌ها، با توجه به رشدهای منفی سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر و حتی برآورد رشد منفی موجودی سرمایه در سال ۱۳۹۸ مطمئناً مهم‌ترین اولویت اقتصاد ایران در سال ۱۴۰۰ قابل پیش‌بینی نمودن اقتصاد خواهد بود. بدون داشتن چشم‌اندازی واضح از وضعیت اقتصاد هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری جدید توجیه‌پذیر نخواهد بود و به‌تبع، رشد اقتصادی بالقوه اقتصاد ایران از این موضوع متأثر خواهد شد. به‌نظر می‌رسد رویکرد مطلوب نسبت به مقوله «تحریم» آن است که سیاستگذاران اقتصادی با فرض تداوم وضعیت موجود تصمیم‌گیری نمایند. (عبدالهی و همکاران، ۱۳۹۹، صص. ۶-۵)

بدیهی است که در شرایط فعلی، تأثیرپذیری اقتصاد داخلی از تحولات سیاست خارجی کشور تا حد زیادی غیرقابل اجتناب است؛ اما مشکل از آنجایی آغاز می‌شود که برخی مسئولان ارشد کشور، در سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های خود از عبارات و جملاتی خاص (جملاتی نظیر: «دوران تحریم به سرآمده است». «به زودی، مردم ایران، ثمره مقاومت خود را خواهند چشید» و...) استفاده می‌کنند که بازنشر آنها در فضای عمومی جامعه، منجر به شکل‌گیری این تلقی عمومی می‌شود که هنوز زمان خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری فرا نرسیده است و فعلا باید صبر کرد؛ **به عبارت دیگر، هر پیام یا گزاره خبری که نتیجه عملی بازنشر آن در فضای عمومی جامعه، به تاخیر انداختن مصرف و سرمایه‌گذاری و افزایش نااطمینانی باشد قطعاً به ضرر فضای اقتصاد کلان کشور خواهد بود.**

جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه دلالت‌های سیاستی

در این گزارش، از منظرهای مختلف به این سؤال پاسخ داده شد که چرا اقتصاد کشور در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، باید با فرض ماندگاری و تداوم تحریم‌ها، مورد تدبیر و برنامه‌ریزی قرار گیرد. مهمترین یافته‌های گزارش به اختصار عبارتند از:

- در نظام حقوقی ایالات متحده، **وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط** در نظر گرفته شده

و **تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط** است. نکته مهم آن است که شروط در نظر گرفته شده جهت لغو بندها و مواد مندرج در اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران، آن‌چنان **سخت‌گیرانه** و **چندوجهی** در نظر گرفته شده‌اند که تحقق آن شروط و به‌تبع، امکان لغو تحریم‌ها اساساً غیرممکن به‌نظر می‌رسد.

– تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای ایران، آن‌چنان درهم‌تنیده شده‌اند که حتی بازگشت آمریکا به برجام نیز نمی‌تواند باعث رفع کامل تحریم علیه نهادها و اشخاص اصلی اقتصاد ایران شوند.

– براساس یک توافق دوحزبی، مقامات ایالات متحده پیگیر انعقاد توافق همه‌جانبه با ایران هستند و تلاش دارند همه موضوعات مورد مناقشه در این توافق لحاظ شود. این نگاه مقامات آمریکایی، اروپایی و شرکای آنها، دلالت‌های گسترده‌ای از منظر ماندگاری تحریم‌ها خواهد داشت.

– برخلاف نگاه غالب، فاصله میان رفع حقوقی تحریم تا انتفاع اقتصادی از آن، بسیار بیشتر از «آن»ی است که تصور می‌شود. دستگاه حاکمه آمریکا، ابزارهای متعددی در اختیار دارد که به‌واسطه آنها می‌تواند مانع از انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود.

– مجوزهای معافیت از تحریم مشتمل‌بر اعطای معافیت‌های موردی و عمومی به کشورها و اشخاص طرف تعامل با ایران، به‌جای رفع تحریم‌ها، نه‌تنها عایدی خاصی برای اقتصاد ایران به دنبال نخواهد داشت بلکه عدم قطعیت و شرطی شدن اقتصاد را بیش‌ازپیش تشدید می‌کنند؛ باید دانست که این معافیت‌ها، قطعه‌ای از پازل تحریمی آمریکا هستند.

– وضع تحریم آمریکا علیه ایران منجر به از دست رفتن بازارهای صادراتی ایران در حوزه نفت و گاز شده است؛ بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که بازارهای صادراتی ازدست‌رفته ایران، در اختیار ایالت‌های کلیدی آمریکا قرارگرفته‌اند لذا این رویداد را می‌توان هم‌راستا با سیاست حمایت‌گرایی آمریکا (که یک توافق دوحزبی است) از صنایع داخلی خود تحلیل کرد.

– براساس مکتوبات پژوهشی معتبر و خروجی اندیشکده‌های تصمیم‌ساز آمریکا، تمرکز این کشور بر مقابله با رقبای استراتژیک خود (چین و روسیه) و کاهش هزینه‌های عملیاتی در منطقه غرب آسیا دال بر آن است که آمریکا باید حضور نظامی خود در این منطقه را کاهش دهد؛ اما این کاهش نباید منجر به شکل‌گیری یک قدرت برتر در منطقه شود. بر این اساس، رفع تحریم‌های ایران و انتفاع اقتصادی از این ناحیه، از منظر دکترین امنیتی آمریکا، غیرمحتمل است.

– نفیو در کتاب هنر تحریم‌ها به صراحت اذعان می‌کند که در راهبرد تحریمی آمریکا علیه هر کشور متخاصم، باید به چند نکته مهم دقت شود: شناخت دقیق ماهیت اقتصاد هدف و منابع درآمدی آن، تحمیل فشار بر نقاط شکننده آن اقتصاد، عدم تحمیل فشار اقتصادی بر بخش‌های مقاوم و تاب‌آور آن کشور، هوشمندسازی تحریم و در نهایت بازبینی مکرر راهبرد تحریمی در راستای وضع فشار حداکثری بر نقاط آسیب‌پذیر؛ دلالت ضمنی چارچوب تحلیلی نفیو آن است که اقتصاد ایران، مادامی که

آسیب‌پذیری خود را کاهش نداده و از محدوده تحریم‌پذیری خارج نشود همواره تحت خطر بازگشت تحریم‌ها قرار خواهد داشت. شکل‌گیری انگاره رفع تحریم در ذهن سیاست‌مدار ایران، احتمالاً منجر به شکل‌گیری روندهای مخرب در حوزه مالیه عمومی، حوزه مالی و بانکی و حوزه اقتصاد کلان خواهد شد؛ جاگیر شدن رفع تحریم در ذهن سیاستگذار و مدیر ایران، احتمالاً باعث می‌شود که از ضرورت اصلاح در منابع و مصارف بودجه غفلت شود، منابع بودجه به‌گونه‌ای غیرقابل تحقق تنظیم شوند، سیاستگذاری ارزی کشور مختل شود، اصلاح ناترازی شبکه بانکی کشور به تعویق بیفتد، کانال‌های مقاوم نقل‌وانتقال وجوه در بعد بین‌المللی تضعیف شوند و درنهایت، اقتصاد کشور به تحولات سیاست خارجی وابسته شده و به‌تبع، دوره‌های طولانی‌تری از رشد منفی اقتصادی و انجماد سرمایه‌گذاری کل تجربه شود.

براساس یافته‌های فوق و با توجه به در پیش بودن تدوین برنامه هفتم توسعه، توصیه سیاستی آن است که محور اصلی برنامه پنج‌ساله آتی کشور در حوزه اقتصادی، **خنثی‌سازی تحریم و خروج از محدوده تحریم‌پذیری** تعیین شود و به طور مشخص، سه حوزه زیر در موضوع خنثی‌سازی تحریم، به صورت اکید مورد توجه قرار گیرند.

۱. مالیه عمومی پایدار: مالیه عمومی پایدار به آن معناست که بخش منابع و مصارف بودجه کشور به‌گونه‌ای غیروابسته به شرایط سیاست خارجی کشور مورد تدبیر و برنامه‌ریزی قرار گیرد؛ مؤثرترین و پایدارترین راه مقابله با استفاده از اهرم نفت علیه ایران، اداره ارادی کشور با نفت صفر است. براساس بررسی‌های صورت گرفته، ادامه رویکرد کنونی ضدتحریمی در مالیه عمومی به شکلی که عموماً به صورت «سناریوسازی کاهش مقدار نفت و سپس جستجوی راه‌هایی برای «تسکین» (و نه علاج) فشار وارد شده از مسیرهای ناپایدار یا نه‌چندان سالم» صورت می‌گیرد، قابل‌تداوم نیست و اقتصاد ایران را در مسیر تحلیل رفتن قوا در روند فشار تحریمی و تضعیف مداوم ناشی از فعالیت در چارچوب بازی طراحی شده توسط طرف مقابل قرار خواهد داد. علاوه بر این، چشم‌انداز ماندگاری و تشدید فشارهای تحریمی علیه کشور، لزوم تغییر رویکرد از راهبرد انفعالی به راهبردی قاطع و فعال در مالیه عمومی (که در کنار ساختار ارزی، به اصلی‌ترین محور دریافت و اشاعه ضربه در اقتصاد تبدیل شده) را ضروری می‌سازد. هدف اصلی چنین راهبردی، حمله به ریشه مشکل و «خلع سلاح طرف مقابل از بازی تسلیحاتی‌سازی نفت»، شناسایی شده و ضرورت دارد تلاش شود با تدوین چارچوب اقدام مشخص، این هدف، در قالب برنامه تصفیر درآمد نفت از بودجه دولت، و نه صادرات کشور، محقق شود به‌گونه‌ای که هم بودجه از نفت رها شود و هم بتواند برای توسعه‌ی غیربودجه‌ای (غیرمتکی به دولت) کشور مورد استفاده قرار گیرد.

۲. تجارت خارجی تاب‌آور: تجارت خارجی تاب‌آور به این معناست که در شرایط تحریم، واردات و صادرات کشور دچار خلل نشده یا حداقل، میزان اختلال در آنها، تا حد ممکن کاهش یابد. اجزاء اصلی تجارت خارجی تاب‌آور عبارتند از:

- **نقل‌وانتقال غیررصدپذیر و مقاوم وجوه در بعد بین‌المللی**: در بحث خروج از محدوده تحریم‌پذیری، یکی از حوزه‌هایی که نیازمند اقدام فوری بوده و همچنین سیاستگذاری در آن حوزه می‌تواند تحریم‌ها را تا حد زیادی بی‌اثر کند بخش مالیه بین‌المللی و مشخصاً نقل‌وانتقال وجوه است. در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین شکنندگی‌های اقتصاد ایران و به‌تبع مجرای اثرگذاری تحریم، حوزه نقل‌وانتقال وجوه در حوزه تجارت خارجی است. توضیح بیشتر اینکه در بعد بین‌المللی، عدم تنوع روش‌های نقل‌وانتقال وجوه و وابستگی به ابزارهای قابل رصد (به‌طور خاص سوئیفت) در اجرای تراکنش‌های بین‌المللی، زمینه را برای اعمال تحریم از طرف کشور تحریم‌کننده فراهم کرده است. استفاده صرف از ابزارهای رایج و جهانی شده در انجام تراکنش‌های بین‌المللی برای کشوری نظیر ایران که در طول دوره ۴۰ ساله بعد از انقلاب، همواره تحت تحریم بوده است، به‌هیچ‌وجه منطقی نیست. لازم به ذکر است که در حال حاضر، کشورهایی نظیر چین، هند، روسیه و... اقدام به طراحی و پیاده‌سازی پیام‌رسان بومی کرده اند و تلاش دارند که بخشی از تراکنش‌های بانکی خود را از طریق پیام‌رسان‌هایی غیر از سوئیفت، اجرا کنند.
- **تنوع‌بخشی به کانال‌های تجاری کشور و مقاوم‌سازی لجستیک تجارت خارجی**: وابستگی قابل توجه تجارت خارجی کشور به کشور خاص، کانال خاص یا مسیر خاص، زمینه را برای فشارهای تحریمی علیه کشور فراهم می‌کند. بررسی‌های آماری نشان‌دهنده ضربه‌پذیری قابل توجه اقتصاد ایران در حوزه تجارت کالاهای اساسی بوده که این امر نیازمند تدبیری بلندمدت است.

۳. امنیت غذا و درمان کشور: بحث امنیت غذایی و دارویی به‌طور مشخص، به بدیهی‌ترین نیاز آحاد یک جامعه یعنی نیاز به درمان و خوراک گره خورده است. برخلاف ادعاهای متعدد مقامات ایالات متحده آمریکا مبنی بر عدم وضع تحریم بر تجارت کالاهای بشردوستانه می‌توان نشان داد که این کشور از طریق ابزارهای مختلف، تجارت این کالاها و اقلام را دشوار و گاه غیرممکن ساخته است. تدبیر میان‌مدت و بلندمدت در حوزه تأمین و تولید کالاهای اساسی خوراکی و دارویی، یکی از پیش‌نیازهای مقابله فعالانه با تحریم است. بازطراحی نقشه تجاری کشور (واردات اقلام اساسی خوراکی و دارویی از کشورهای همسو و همجوار)، کشت فراسرزمینی و بومی‌سازی تولید کالاهای اساسی خوراکی و دارویی، مهمترین پیشنهادهایی است که در این رابطه می‌توان مورد بررسی قرار داد.

پیوست ۱. شواهدی از فشارهای رسانه‌ای علیه شرکت‌ها و بانک‌های خارجی تعامل‌کننده با ایران

الف) گزارش بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها با عنوان «سرمایه‌گذاری خارجی در ایران؛ تطابق شرکت‌های چندملیتی با تحریم‌های آمریکا علیه ایران»: این گزارش که در سپتامبر ۲۰۱۸ یعنی ۴ ماه بعد از خروج آمریکا از برجام منتشر شد به بررسی عکس‌العمل شرکت‌های سرمایه‌گذار در ایران (شرکت‌هایی از ۲۸ کشور جهان که بعد از اجرایی شدن برجام، اقدام به سرمایه‌گذاری در ایران کرده بودند) به خروج آمریکا از برجام پرداخته است؛ این گزارش، شرکت‌های مورد بحث را ذیل سه دسته کلی (۱. تصمیم به تداوم تعامل با ایران، ۲. خروج از اقتصاد ایران، ۳. عدم اتخاذ تصمیم تاکنون) تقسیم‌بندی کرده و در مورد هر یک توضیحاتی ارائه کرده است. در شکل زیر، به چند نمونه از شرکت‌های اتریشی اشاره می‌شود.

شکل ۱. نحوه تعامل بخشی از شرکت‌های اتریشی با اقتصاد ایران بعد از خروج آمریکا از برجام



Source: Adesnik & Ghasseminejad, 2018, P. 6.

ب) گزارش ایران‌واچ با عنوان «چرا شرکت‌ها در سرتاسر جهان، در حال معکوس‌سازی روند روابط با ایران هستند؟»: در این گزارش، وضعیت تعامل ۱۳۲ شرکت، بانک و نهاد خارجی با اقتصاد ایران مورد بررسی قرار گرفته است. در شکل زیر، نمونه‌ای از اطلاعات مندرج در این گزارش نشان داده شده است.

شکل ۲. وضعیت تعامل تعدادی از شرکت های خارجی با اقتصاد ایران براساس گزارش ایران‌واچ

Company	Industry	Headquarters	Development	Date	Source
Air France-KLM Group	Aviation	France	Will stop services to Iran in September 2018, citing “weak commercial results” in light of U.S. sanctions.	2018/08/24	"Air France-KLM, BA Pull Out of Iran Amid U.S. Sanctions," Bloomberg, August 24, 2018.
Air Liquide	Energy	France	Announced it would "cease all commercial activity" in Iran, although the company has "no investments" there, according to a spokesperson.	2018/08/05	"French firms big losers in Trump's new Iranian sanctions game," The Local France, August 5, 2018.
Airbus	Aviation	France	In response to the U.S. decision to revoke licenses for the sale of passenger aircraft to Iran, will not ship any more aircraft after August 6, 2018; only 3 of the 100 aircraft ordered by Iran have been delivered. The company has not yet decided whether to seek a new export license from the United States.	2018/07/06	Cathy Buyck, "Airbus Sticks to 2018 Delivery Target Despite Sluggish First Half," AIN Online, July 6, 2018. "Iran expects word from Airbus on plane deal soon," Reuters, May 11, 2018.

Source: Iranwatch, 2021

پیوست ۲. اقدامات آمریکا در جهت مهار چین

از جمله نکات مهمی که در گزارش کمیسیون استراتژی دفاع ملی (۲۰۱۸) به آن اشاره شده است نگاه اقتصادی - امنیتی به مسائل است به‌گونه‌ای که در آن گزارش توسعه تکنولوژی‌هایی مانند هوش مصنوعی، زیست‌شناسی مصنوعی و اینترنت نسل پنجم به‌عنوان بستری معرفی می‌شود که چین با استفاده از آنها می‌تواند در حوزه نظامی به برتری دست یابد و آمریکا را با چالش روبرو نماید. در همین راستا آمریکا تلاش نمود توسعه چین در این تکنولوژی‌ها را با اخلال روبرو نمایند. به‌عنوان‌مثال درخصوص فناوری اطلاعات و اینترنت نسل پنجم آمریکا مجموعه‌ای از اقدامات را انجام داده است. تحلیل‌گران مؤسسه رند[1] (۲۰۱۹) به برخی از این اقدامات اشاره می‌نمایند که به شرح زیر است: الف) دستور اجرایی ترامپ درخصوص منع شرکت‌های آمریکایی برای عقد قرارداد با هواوی و زدتی‌ای،[2] ب) متهم شدن هوآوی ازسوی رئیس اف‌بی‌آی به دزدی اطلاعات، ج) دستگیری مدیر مالی هواوی در کانادا به درخواست آمریکا به اتهام نقض تحریم‌های ایران و دزدی تکنولوژی

ازسوی دیگر آمریکا با فشار و مذاکره با سایر متحدانش کوشید آنها نیز محدودیت‌های مشابهی را درخصوص دو شرکت فوق به کار گیرند و در این زمینه موفقیت‌هایی نیز به دست آورد؛ ژاپن در اواخر سال ۲۰۱۸ خرید دولتی از دو شرکت فوق را ممنوع کرد و استرالیا و نیوزیلند ساخت شبکه 5G توسط این دو شرکت را متوقف کردند. جمهوری چک نیز این دو شرکت را به‌عنوان خطر امنیتی معرفی کرد (Wormuth, 2019). نکته قابل‌توجه در این میان آن است که آمریکا انواع دلایل و اتهامات را بیان می‌کند تا اقدامات علیه این شرکت‌ها را توجیه نماید. این موارد که برخی از آنها در گزارش رند (۲۰۱۹) نیز بیان شده است طیف گسترده‌ای را شامل می‌شوند. به‌عنوان مثال هواوی را متهم می‌نماید که از دولت چین یارانه دریافت می‌نماید و به این دلیل می‌تواند مناقصات بین‌المللی را برنده شود. آنها همچنین این دو شرکت را به همکاری با دولت چین و دزدی اطلاعاتی متهم می‌نمایند هرچند دلایلی دراین‌خصوص ارائه ننموده‌اند. افزایش تنش میان چین و آمریکا و لزوم مراقبت از زیرساخت‌های حساس در برابر رقبا از جمله دلایل دیگر در این زمینه است. تلاش آمریکا برای مهار چین به عرصه ارتباطات خلاصه نمی‌شود اما مورد فوق به‌خوبی نشان می‌دهد که عزم آمریکا برای مهار چین با توجه به اسناد امنیت ملی آمریکا بسیار جدی است و این مسئله تنها به حوزه جنگ‌افزارها و برتری نظامی ختم نمی‌شود.

1. https://www.rand.org/blog/۰۳/۲۰۱۹/public-evidence-of-huawei-as-a-cyber-threat-may-be.html
2. ZTE

پیوست ۳. پیامدهای ورود منابع نفتی به بودجه عمومی دولت

فارغ از شرایط خاص کشور در حوزه سیاست خارجی و مسئله تحریم‌ها، اصل مطلوب بودن ورود منابع نفتی به بودجه دولت محل تردید است. در حقیقت ادبیات اقتصادی مفصلی در زمینه «نفرین منابع طبیعی» و آسیب‌های ناشی از ورود درآمدهای حاصل از این منابع به بودجه کشورهای دارای منابع سرشار، وجود دارد. بررسی تجربه اتکای بودجه دولت به درآمدهای نفتی در سالیان طولانی نیز موید همین مسئله است. اهم آسیب‌های کنونی وابستگی بودجه کشور به نفت (حتی با فرض عدم وجود محدودیت برای فروش نفت)، از سه منظر قابل بررسی است:

الف) سلطه نفتی و تسلط سیاست مالی[1] (بودجه‌ای) بر سیاست پولی و ارزی: نیاز مالی دولت و میزان استفاده دولت از درامدهای نفتی به منظور تأمین مالی مصارف خود، سیاستگذاری مستقل بانک مرکزی را در حوزه پولی یا ارزی مختل می‌نماید که از دلایل اصلی جهش‌های ارزی و تورم درازمدت در کشور نیز می‌باشد. بانک مرکزی در قبال دریافت منابع ارزی نفتی (که ریال آن توسط دولت از بانک مطالبه می‌شود) دو انتخاب (یا ترکیبی از این دو) پیش رو دارد: ۱. عدم فروش ارز؛ که به معنای تأمین ریال دولت از طریق افزایش پایه پولی می‌باشد و هدفگذاری تورمی بانک مرکزی را مختلف و سیاست پولی را تابعی از سیاست مالی می‌سازد. و ۲. عرضه ارز در بازار؛ که با توجه به حجم بالای منابع حاصل از صادرات نفت، موجب سرکوب قیمت ارز و اخلال در سیاست ارزی بانک مرکزی می‌گردد. ازسوی دیگر، سرکوب قیمت ارز، اثر تخریبی بر صادرات و تولیدکنندگان داخلی دارد که تحت عنوان بیماری هلندی از آن یاد می‌شود.

ب) نوسان‌پذیری بودجه: با توجه به این که درآمدهای نفتی، حتی در شرایط غیرتحریمی، دارای نوسان (از محل نوسانات قیمتی) می‌باشند، این مسئله بودجه دولت را با کسری‌ها و مازادهای دوره‌ای مواجه می‌کند؛ به این ترتیب که در دوران وفور درآمدهای نفتی، هزینه‌های دولت متناسب با درآمدها جهش پیدا می‌کند اما با توجه به انعطاف‌پذیری کمی که در مصارف دولت وجود دارد در دوران کاهش درآمدهای نفتی، کاهش هزینه‌ها چندان امکان‌پذیر نبوده و دولت را به‌صورت دوره‌ای با کسری بودجه مواجه می‌سازد که خود، می‌تواند مستقیم و یا غیرمستقیم به تورم نیز منجر شود.

ج) عدم امکان اتخاذ سیاست‌های مالی پادچرخه‌ای[2]: ادوار تجاری (دوره‌های رونق و رکود) اجزای طبیعی هر اقتصاد می‌باشند و بسیاری از دولت‌ها در مواجهه با این ادوار و به‌ویژه در دوران رکود، سیاست مالی مناسب اتخاذ می‌کنند. به این معنا که برای کوتاه شدن و برون رفت از رکود، دولت سیاست انبساطی اتخاذ کرده تا عملاً جایگزین بخش خصوصی شده و اقتصاد را از سمت تقاضا تحریک نماید. با این وجود، با توجه به این که منابع مالی دولت عملاً به نفت وابسته است در دوران رکود نفتی، دولت به‌دلیل تنگنای مالی ناچار به اتخاذ سیاست‌های انقباضی شده که می‌تواند به تعمیق رکود و طولانی‌تر شدن آن منجر شود.

1. Fiscal dominance
2. Counter-cyclical

منابع و مآخذ

۱. صدیقی، علیرضا، جلالی موسوی (۱۳۹۹) «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۲۸۴.

۲. عبدالهی، محمدرضا، کاویانی، زهرا، عزیزخانی، فاطمه و علیرضا آذربایجانی (۱۳۹۹)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۴. تصویر اقتصاد ایران و چشم‌انداز آن در آستانه تصویب لایحه بودجه ۱۴۰۰»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای، شماره مسلسل ۱۷۲۹۳.

۳. معماریان، محمدحسین، صدیقی، علیرضا، پرهیزکاری، سیدعباس (۱۳۹۹) «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور؛ ۲. کلیات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۲۹۱.

۴. نفیو، ریچارد (۱۳۹۷)، هنر تحریم‌ها؛ نگاهی از درون میدان (ویرایش دوم)، ترجمه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۶۱.

5. Adesnik, D. & Ghasseminejad, S. (2018). Foreign Investment in Iran: Multinational Firms' Compliance with US Sanctions. Available at SSRN 3257581.
6. Amara, Jomana, Franck, Raymond, (2020), The United States and its defense industries, in: Keith Hartley and Jean Belin, (eds),The Economics of the Global Defence Industry, Routledge.
7. Bo Ram Kwon (2013), The effectiveness of sanctions revisited: An empirical analysis using a bargaining and enforcement framework, Chapel Hill.
8. Brown, Phillip (2020) , Oil Market Effects from U.S. Economic Sanctions: Iran, Russia, Venezuela, Congressional Research Service.
9. Cohen, R. S. (2018). The history and politics of defense reviews. RAND Corporation Santa Monica United States.
10. Cohen, D. S. & Goldman, Z. K. (2019). Like it or Not, Unilateral Sanctions Are Here to Stay. AJIL Unbound, 113, 146-151.
11. Edelman, Eric, Roughead, Gary (2018), Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission, Commission on the National Defense Strategy for the United States.
12. Congressional Research Service, (2020), "Iran: U.S. Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions". January 14, 2020.
13. Dubowitz, Mark, Marc Gerecht, Reuel, Ben Taleblu, Behnam (2019), What "Yes" With Iran Looks Like, The Foundation for Defense of Democracies, June 26, 2019.
14. IranWatch (2020). How Companies Around the World Are Reversing Course on Iran Business. October 21, 2020.
15. Goldenberg, Ilan, Catalano Ewers, Elisa and Kaleigh Thomas (2020), Reengaging Iran; A New Strategy for the United States, Center for a New American Security, AUGUST 04, 2020.
16. Heginbotham, E. Nixon, M. Morgan, F. E. Heim, J. L. Hagen, J. Li, S. ... & Morris, L. J. (2015). The US-China military scorecard: Forces, geography, and the evolving balance of power, 1996–2017. Rand Corporation.
17. Hossein Askari, John Forrer, Hildy Teegen, Jiawen Yang (2003), Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy, Greenwood Publishing Group.
18. Katzman, K. (2020, November). Iran sanctions. Congressional Research Service (CRS).

19. Karlin, Mara (2017), Recommendations for future national defense strategy, Brookings.
20. Lee, Julian (2021), President Biden Won’t Unlock a Wave of Iranian Crude, Bloomberg, January 17, 2021.
21. McGarry, B. W. & Morgenstern, E. M. (2019). Overseas contingency operations funding: Background and status. In CRS Report for Congress (No. R44519).
22. O'Toole, Brian Patrick (2021), Rejoining the Iran nuclear deal: Not so easy, Atlantic Council, JANUARY 2021.
23. Rodriguez, R. (2020). Game-Changing Military Technologies: Adoption and Governance. In Disruptive and Game Changing Technologies in Modern Warfare (pp. 13-29). Springer, Cham.
24. Stockholm International Peace research Institute (2015), SIPRI Yearbook 2015, Oxford University Press.
25. Tian, N. Kuimova, A. Da Silva, D. L. Wezeman, P. D. & Wezeman, S. T. (2019). Trends in world military expenditure of 2019, Stockholm International Peace Research Institute.
26. Tomes, R. R. (2012). An historical review of US defense strategy from Vietnam to operation Iraqi freedom. Defense & Security Analysis, 28(4), 303-315.
27. United States Department of Defenses, (2018), Defence Budget Overview
28. United States Government Accountability Office, (2017), Report to Congressional Committees: Commerce Could Strengthen Collaboration with Other Agencies on Innovation Institutes, fast fact, GAO-17-320.
29. Wormuth, C. E. (2019). Russia and China in the Middle East: Implications for the United States in a Era of Strategic Competition. RAND.

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۷۴۴۷

عنوان گزارش: تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم: ۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد توسعه و بین‌الملل)، حوزه قائم‌مقام (گروه اسناد بالادستی و برنامه‌های پنج‌ساله پیشرفت)

تهیه و تدوین کنندگان: مهدی رزم‌آهنگ، علی نیکونسبتی

همکاران: میثم خسروی، فرزان قاسمی، مصطفی محمدی رمضانی (دفتر مطالعات سیاسی)، علیرضا صدیقی (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، محمد صالح عطار (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: موسی شهبازی غیاثی، سید محمدهادی سبحانیان، سیدعلی روحانی، سیدمحسن علوی منش، ابوذر گوهری مقدم، مهدی امیری

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: علی فکری، مسعود براتی، مجید شاکری

واژه‌های کلیدی:

۱. ماندگاری تحریم
۲. ایالات متحده آمریکا
۳. ایران
۴. چین
۵. روسیه
۶. رفع تحریم
۷. آسیب‌پذیری
۸. تجارت

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۲۷