



مرکز تحقیقات استراتژیک  
معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی

گزارش

شماره ۲۲۳

مهر ۱۳۹۵

محمود جوادی  
پژوهشگر مرکز تحقیقات استراتژیک

حفظ برجام و راهکارهای پیشنهادی در قبال تعامل اقتصادی ایران و اروپا



## مقدمه

ماهیت برجام فراتر از یک مسئله فنی و حتی دیپلماتیک است. این توافق به نوعی در پیوند تنگاتنگ با رشد و توسعه اقتصادی ایران در آمده و این گونه القا شده که خروجی اصلی برجام، تولید ثروت و رفاه برای ایرانیان است. فارغ از درستی یا نادرستی این گزاره، جمهوری اسلامی ایران در برهه کنونی در شرایطی قرار دارد که لاجرم ملزم به حفظ برجام است. تحولات بسیار جدی اخیر در سطح سیاست داخلی کاملاً حکایت از آن دارد که گفتمان سیاست خارجی دولت یازدهم در دوره بعدی نیز استمرار خواهد داشت و این بدین معنی است که جمهوری اسلامی کماکان بر تعهدات خود در چارچوب متن و فرامتن برجام پایبند است. با این حال، متن برجام برای طرف غربی به گونه‌ای نوشته شده و تفسیر می‌شود که دور از انتظار ایران بوده، چراکه نگاه جمهوری اسلامی به برجام توأمان متمرکز بر «متن» و «فرامتن» بوده، لکن طرف غربی تمرکز نسبتاً صرف بر «متن» توافق دارد. نگاه ایران به رفع تحریم‌های بانکی و عملکرد

طرف مقابل در این خصوص به خوبی مؤید این دوگانگی رفتاری نسبت به اجرای برجام است. استنباط بر این است که این معضل (تضاد رویکردها به برجام) در میان مدت نیز وجود داشته باشد و قطعاً متضرر اصلی از این وضع، جمهوری اسلامی خواهد بود؛ چراکه برجام زمینه‌ساز و تسهیل‌کننده رشد و توسعه اقتصادی شده است. فارغ از ضعف و ناکارآمدی بروکراسی داخلی، جهان غرب قاعدتاً نباید در تقویت پرشتاب و سریع قدرت اقتصادی ایران مساعدت نماید؛ علت این امر در مسائل سیاسی و ژئوپلیتیکی نهفته است. به هر اندازه قدرت اقتصادی جمهوری اسلامی تقویت شود، به همان میزان بر قدرت منطقه‌ای ایران افزوده شده و این مسئله به هیچ وجه خوشایند غرب و همپیمانان منطقه‌ای آن نخواهد بود. از این روست که اولاً همکاری اقتصادی (اعم از تجارت و سرمایه‌گذاری) ایران با کشورهای غربی بسیار به آهستگی در حال پیگیری است و دوم، هرگونه همکاری اقتصادی غرب با تهران منوط به تحقق برخی پیش‌شرط‌های سیاسی شده که به هیچ‌روی مورد تأیید نظام ایران نیست.

غربی در کشور و دوم، تعامل با غرب در چارچوب بنگاه‌های کوچک و متوسط.

### جذب سرمایه از صنعت گردشگری

با وجود اهمیت اقتصادی و راهبردی صنعت گردشگری برای ایران، این موضوع کاملاً مشخص و عیان است که زیرساخت‌های این صنعت به شدت دچار ضعف بوده و چالش‌های متعدد ساختاری، مدیریتی و اقتصادی پیش روی این صنعت قرار دارد. دستاوردهای فرامتنی برجام همچون تضعیف ایران هراسی و بهبود چهره ایران در سطح جهان نیز نتوانسته تأثیر شگرفی بر میزان جذب گردشگر خارجی داشته باشد. بنا بر اظهارات اخیر رئیس‌جمهور، میزان جذب گردشگر خارجی در اوج همه‌های سیاسی و سیاه‌نمایی علیه ایران (۱۳۹۱) بالغ بر ۴,۷ میلیون نفر بوده که این تعداد در سال ۱۳۹۴ (پس از دستیابی به توافق برجام)، نزدیک به ۵,۲ میلیون نفر شده است.<sup>۳</sup> با توجه به تحولات داخلی و خارجی صورت‌گرفته، افزایش پانصد هزار نفری گردشگر تأکیدی بر معضلات عدیده این صنعت در کشور است.

در میان معضلات پیش روی این صنعت، کمبود سرمایه از مهم‌ترین موانع داخلی در جذب گردشگر به کشور بوده است. لذا اگر اهمیت صنعت گردشگری در سطوح تصمیم‌گیر کشور به‌خوبی تبیین شده و مورد تأیید قرار گیرد، آنگاه لازمه تقویت این صنعت، قانونگذاری در راستای ترغیب سرمایه‌داران و تاجران به سرمایه‌گذاری در صنعت گردشگری است. سرریز

۳. سخنان رئیس‌جمهوری در مراسم بزرگداشت روز جهانی گردشگری (۵ مهر ۱۳۹۵)، پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، قابل‌دسترس از: <http://president.ir/fa/95487>

به‌عنوان مثال، ایران توجه ویژه‌ای به همکاری اقتصادی با آلمان مبذول داشته، اما معاون صدراعظم و وزیر اقتصاد آلمان پیش از سفر مهرماه خود به تهران صریحاً اعلام کرده که عادی شدن روابط تهران-برلین منوط به پذیرش موجودیت اسرائیل از سوی ایران و همچنین دست کشیدن تهران از نقش‌آفرینی ویژه در بحران سوریه است.<sup>۱</sup> این اظهارنظرها در کنار بسیاری دیگر از این‌گونه مواضع از سوی دیگر مقامات غربی، چشم‌انداز روشنی از تعاملات سطح بالای اقتصادی پیش روی ایران قرار نمی‌دهد. لذا، در این شرایط است که برخی تحلیلگران از گرایش و چرخش ایران به شرق برای نجات اقتصادی کشور سخن به میان آورده‌اند.<sup>۲</sup>

علی‌الحال، راهبرد دولت در قبال مسئله بسیار راهبردی «حفظ برجام»، همکاری اقتصادی تنگاتنگ با کشورهای غربی بخصوص کشورهای اروپایی بوده تا از رهگذر پیوند اقتصادی، هیچ دولتی به سمت نقض برجام گرایش پیدا نکند. اگرچه بنا به استدلال‌های فوق‌الذکر، همکاری کلان اقتصادی مطابق آنچه نظر جمهوری اسلامی است، تحقق نخواهد یافت، لکن با عنایت به راهبرد درگیرسازی اقتصادی غرب با ایران، دو راهکار نسبتاً عملی و منطقی پیش روی جمهوری اسلامی قرار دارد: نخست تقویت صنعت گردشگری و تسهیل حضور شهروندان

1. Shalal, A. (30 September, 2016). "German minister heads to Iran, business ties still limited". Reuters, at: <http://www.reuters.com/article/us-germany-iran-gabriel-idUSKCN12027T>

۲. شریعتی نیا، محسن (۳ خرداد ۱۳۹۵). "شرق همچنان رفیق ایران می‌ماند". [تحلیل]، دیپلماسی ایرانی، قابل‌دسترس از:

<http://www.irdiplomacy.ir/fa/page/1959181/>

اروپایی دیگری همچون لهستان، کرواسی، رومانی، اوکراین، روسیه، ترکیه و ... در میان این ۳۸ کشور قرار ندارند که اگر برنامه‌ریزی منسجمی در چارچوب فعالیت‌های سفارتخانه‌ها و کنسولی‌های ایران در این کشورها صورت گیرد، دستاوردهای قابل‌توجهی در سطوح اقتصاد خرد حاصل خواهد شد.

نکته دیگر آنکه این سیاست، منحصر به کشورهای اروپایی نبوده، بلکه جذب گردشگر از دیگر مناطق جهان، به همان میزان و حتی بیشتر، دستاوردهای اقتصادی برای جمهوری اسلامی در پی خواهد داشت. لیکن، تأکید بر جذب گردشگر اروپایی بیشتر از حیث تعامل اقتصادی-سیاسی با هدف حفظ برجام است که تلاش‌های مستمر دیپلماتیک و ارائه تصویر مثبت از ایران باید به تدریج قانون تحریمی جدید ایالات متحده علیه ایران را تضعیف و ناکارآمد نماید تا از این رهگذر، زمینه‌های حضور هرچه بیشتر و بدون دغدغه دیگر شهروندان اروپایی نیز میسر گردد.

### همکاری اقتصادی در چارچوب بنگاه‌های

#### کوچک و متوسط

از حیث آمار و در بیان اهمیت بنگاه‌های کوچک و متوسط در سطح (اتحادیه) اروپا، تا پایان سال ۲۰۱۴ میلادی، ۹۸ درصد از تجارت در سطح اتحادیه از سوی ۲۳ میلیون بنگاه کوچک و متوسط اروپایی صورت گرفته که این مقدار برابر با ۶۷ درصد شغل‌های موجود در اتحادیه است. این آمار و ارقام حاکی از این موضوع است که بیش از نیمی از

تقویت صنعت گردشگری در دیگر حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی نیز قابل‌مشاهده است. تحقق این امر مستلزم آن است که اولاً نسبت به اهمیت قابل‌توجه صنعت گردشگری در سطوح تصمیم‌گیران دولتی و غیردولتی، حساسیت ایجاد شود و پس‌از آن، سرمایه‌های در جریان با اعطای امتیازهای تشویقی به سمت بازار گردشگری هدایت گردد. ناگفته پیداست که برای یک انسان اقتصادی، بازگشت سرمایه دارای اهمیت بسیاری بوده و اگر چنین فردی در خصوص سرمایه‌گذاری در صنعت گردشگری توجیه شود، سرمایه‌ها به سمت این صنعت به‌صورت خودکار سرازیر خواهد شد. اعطای انواع امتیازهای تشویقی از سوی دستگاه‌های تقنینی و اجرایی به توجیه شدن هر چه بیشتر سرمایه‌گذاران شتاب می‌بخشد.

در بعد سیاسی، چالش اصلی ایران در جذب گردشگر غربی (اروپایی)، قانون «محدودیت سفر به آمریکا» است. مجلس نمایندگان آمریکا هشتم دسامبر (۱۷ آذر) طرحی را تصویب کرد که محدودیت‌های جدیدی را برای شهروندان ۳۸ کشور که در حال حاضر بدون روادید به آمریکا سفر می‌کنند، در نظر گرفته است. بر اساس این طرح اگر شهروندان این ۳۸ کشور از ابتدای ماه مارس سال ۲۰۱۱ میلادی به ایران، سوریه، عراق و سودان سفر کرده باشند، نمی‌توانند مانند گذشته بدون روادید وارد آمریکا شوند.<sup>۴</sup> اگرچه این قانون دارای استثنائاتی است، لکن مانع اصلی در جذب سرمایه‌گذار غربی است، چراکه بسیاری از آن ۳۸ کشور در زمره کشورهای اروپایی هستند. با این حال، کشورهای

4. US Department of State (23 January 2016). "Visa Waiver Program", at: [https:// travel. state. gov/ content/ visas/ en/ visit/ visa- waiver- program.html#reference](https://travel.state.gov/content/visas/en/visit/visa-waiver-program.html#reference)



از حیث نظری، به اعتقاد بسیاری از مقامات دولتی، تنها راه نجات ایران از بیکاری و رکود، توجه به بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی در داخل کشور است؛ هرچند در مقام عمل، نادیده گرفتن این بنگاه‌ها در کنار مشکل نقدینگی عملاً بسیاری از این بنگاه‌ها را به سمت تعطیلی کشانده است. راهکار معقولی که می‌تواند جذب سرمایه‌های اروپایی را به سمت کشور تسریع بخشد، توجه بخش دولتی و خصوصی به بنگاه‌های کوچک و متوسط اروپایی است. اهمیت این موضوع از آن جهت است که نخست، حجم سرمایه و سرمایه‌گذاری این بنگاه‌ها به میزانی است که در صورت ورود به بازار ایران، ناقض تحریم‌های اولیه آمریکا نخواهند شد. دوم، به دلیل سرمایه محدود، همکاری با بنگاه‌های کوچک و متوسط نیازمند مشارکت بانک‌های بزرگ اروپایی نبوده، بلکه می‌توان از ظرفیت بانک‌های کوچک و درجه دوم اروپایی نیز بهره برد و نهایتاً، تعامل اقتصادی با بنگاه‌های کوچک و متوسط اروپایی سطح وسیع‌تری از اقتصاد کشور را در بر می‌گیرد، هرچند حجم تعاملات چشمگیر نخواهد بود.

درواقع، اگر جمهوری اسلامی به همکاری اقتصادی بلندمدت با اروپا تمایل دارد، لازم است همکاری‌های اقتصادی در عمق کم اما در سطحی گسترده را در دستور کار خود قرار دهد. به بیانی دیگر، جذب سرمایه‌های اقتصادی اروپایی دشوار و عمدتاً منوط به تحقق شروطی غیراقتصادی است، لکن همکاری اقتصادی متمرکز در قالب بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط بهتر می‌تواند اقتصاد ایران را در سطحی وسیع با اقتصاد اروپا پیوند بزند، هرچند

ارزش‌افزوده‌ی تزریق شده به اقتصاد اتحادیه اروپا از سوی این بنگاه‌ها صورت گرفته است.<sup>۵</sup>

آندرا گلدستین، اقتصاددان مطرح ایتالیایی، معتقد است یکی از شاخصه‌های بنگاه‌های کوچک و متوسط در مقایسه با تولیدکننده‌ها و شرکت‌های بزرگ، عملکرد بهتر آن‌ها در صادرات و فروش است. همچنین نرخ بازگشت سرمایه و بازده حقوق صاحبان سهام طی سال‌های مذکور حاکی از آن است که عملکرد شرکت‌های متوسط نسبت به بنگاه‌های بزرگ تولیدی حائز برتری بوده است. این اقتصاددان ایتالیایی می‌افزاید که بنگاه‌های کوچک و متوسط در کشور ایتالیا تنها در برخی بخش‌ها تمرکز کرده‌اند که عمدتاً شامل صنایع سنتی از قبیل مبلمان، کفش، چرم و جواهرات است و عموماً با فناوری و سرمایه نسبتاً پایین کار می‌کنند و نیز رقابت قابل‌توجهی با بازارهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه دارند. تمرکز بر بخش‌های خاصی از بازار باعث شده است که بنگاه‌های متوسط ظرف دو دهه گذشته به‌عنوان موتور محرکه اقتصاد ایتالیا شناخته شوند و رشدی درون‌زا برای این کشور را محقق کنند. وی در نهایت این‌گونه توصیه می‌کند که بهتر است ایران به جای تولید محصولات متفاوت تنها بر چند بخش خاص تمرکز کند و همچنین سیاست‌های آن باید با شرایط سازگاری داشته باشد و لزوماً نباید در بخش‌های با فناوری بالا سرمایه‌گذاری کند بلکه می‌تواند با تولید محصولات سنتی با کیفیت که متناسب با شرایط، به‌روز می‌شوند به این مهم دست یابد.<sup>۶</sup>

5. European Commission (2014). "Enterprise". Luxembourg: Publications Office of the EU, p. 4

۶. روزنامه ایران (۱۳ مرداد ۱۳۹۵). «گزارشی از سخنرانی

«آندرا گلدستین»، اقتصاددان اروپایی در نشست مؤسسه عالی

مدیریت و برنامه‌ریزی"، قابل‌دسترس از:

اصلی دولت و احتمالاً نظام ایران، حفظ برجام است، لذا هرگونه تعامل اقتصادی خرد و کلان میان ایران و اروپا در تثبیت این هدف راهبردی تأثیرگذار خواهد بود.

سرمایه و سود حاصل از سرمایه‌گذاری این بنگاه‌ها در کشور به مراتب کمتر از کمپانی‌های عظیم اقتصادی است.

همچون صنعت گردشگری، پیوند اقتصادی با اروپا در قالب بنگاه‌های کوچک و متوسط دربردارنده پیامدهای سیاسی (حفظ برجام) است، گرچه این الزام وجود دارد که مذاکره و تعامل با کمپانی‌های عظیم اقتصادی در اروپا و همکاری با بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ غیراروپایی نیز در صدر اولویت‌های تصمیم‌گیران اقتصادی قرار گیرد.

### جمع‌بندی

در حال حاضر، زمینه‌های بالقوه تحقق دو راهکار مطروحه (جذب سرمایه از طریق صنعت گردشگری و همکاری با بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی) در کشور وجود دارد، اگرچه موانع داخلی و خارجی مقابل فعلیت یافتن آن‌ها قرار گرفته است. به نظر، مهم‌ترین چالش در مسیر این دو راهکار، تحریم‌های بانکی است که عملاً هرگونه تعامل و ابتکار عمل اقتصادی را مانع شده است. با وجود آنکه رفع این معضل در صدر اولویت‌های سیاسی و اقتصادی دولت قرار دارد، اما به دلایل مطرح‌شده در ابتدای این نوشتار، همکاری‌های کلان اقتصادی میان ایران و اروپا از چشم‌انداز مثبتی برخوردار نیست. با این حال، اگر گشایشی واقعی در سطح تعاملات اقتصادی میان ایران و اروپا شکل گیرد، تمرکز و سرمایه‌گذاری بر گردشگری و کسب‌وکارهای کوچک و متوسط به مراتب بسیار بیشتر و سریع‌تر از دیگر صنایع و راهبردهای اقتصادی، برای کشور سودآور بوده و میزان بیشتری از اشتغال را در کوتاه‌مدت ایجاد خواهد نمود. نیازی به اشاره نیست که از جمله اهداف