

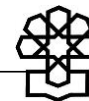
موانع برقراری تعاملات اقتصادی ایران و اروپا در دوره پسابرجام از منظر تحلیلگران خارجی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۶۰۱
آذرماه ۱۳۹۶

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۳	۱. چالش‌های داخلی
۳	۱-۱. ابهام در ساختار مالکیت شرکت‌های ایرانی
۴	۱-۲. اطلاعات ناقص در مورد فرصت‌های سرمایه‌گذاری، عدم شفافیت و نابسامانی اقتصادی ایران
۵	۱-۳. موقعیت سیاسی ایران
۶	۲. چالش‌های خارجی
۶	۲-۱. ترس از جرائم مالی هنگفت و کاهش رتبه اعتباری بانک‌ها
۶	۲-۲. پابرجا بودن تحریم‌های غیرهسته‌ای و امکان برگشت‌پذیری تحریم‌های هسته‌ای
۷	۲-۳. ریسک کمک غیرعمدی بانک‌ها به فرآیند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم ایران
۱۰	۲-۴. ممنوعیت استفاده از دلار و نظام مالی آمریکا در تجارت با ایران
۱۰	۲-۵. تقابل رویکردهای آمریکا و اروپا
۱۱	۲-۶. فقدان حمایت‌های دولتی
۱۱	۲-۷. رئیس‌جمهور جدید آمریکا
۱۱	۲-۸. تفاوت در قوانین و مقررات اروپا و آمریکا و پابرجا بودن اقدامات و قوانین کنترلی آمریکا
۱۳	۲-۹. سوءبرنامه‌ریزی اروپایی‌ها در حوزه کسب‌وکار
۱۳	۲-۱۰. امکان تغییر ناگهانی رژیم تحریم‌های آمریکا و وضع اقدامات تنبیهی
۱۴	۲-۱۱. تهدید به ابطال مجوز فعالیت بانک‌های اروپایی در آمریکا و یا کاهش سطح روابط
۱۵	۲-۱۲. تبعیت محض و خوش‌خدمتی بانک‌های اروپایی به آمریکا
۱۵	جمع‌بندی
۱۶	پیوست
۱۸	منابع و مأخذ



موانع برقراری تعاملات اقتصادی ایران و اروپا در دوره پسابرجام از منظر تحلیلگران خارجی

چکیده

هدف از ارائه این گزارش، ارائه عمده دلایل از منظر تحلیلگران خارجی است که به موجب آنها، ارتباط مالی و بانکی بین اروپا و ایران در حدود مورد انتظار برقرار نشده است. مطالعات نشان می‌دهد که از نظر تحلیلگران خارجی دو دسته چالش، پیش‌روی بانک‌ها و شرکت‌های خارجی وجود دارد: مسائل و چالش‌های داخلی در کشور و چالش‌های خارجی. چالش‌های داخلی احصا شده عبارتند از: ابهام در ساختار مالکیتی شرکت‌های ایرانی، اطلاعات ناقص در مورد فرصت‌های سرمایه‌گذاری، عدم شفافیت و نابسامانی اقتصاد ایران و موقعیت سیاسی. همچنین از نظر تحلیلگران خارجی چالش‌های خارجی عبارتند از: ترس از جرائم مالی هنگفت و کاهش رتبه اعتباری بانک‌ها، پابرجا بودن تحریم‌های غیرهسته‌ای و امکان برگشت‌پذیری تحریم‌های هسته‌ای، ریسک کمک غیرعمدی بانک‌ها به فرآیند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم ایران، ممنوعیت استفاده از دلار و نظام مالی آمریکا در تجارت با ایران، تقابل رویکردهای آمریکا و اروپا، فقدان حمایت‌های دولتی، رئیس‌جمهور جدید آمریکا، تفاوت در قوانین و مقررات اروپا و آمریکا و پابرجا بودن اقدامات و قوانین کنترلی آمریکا، سوءبرنامه‌ریزی اروپایی‌ها در حوزه کسب‌وکار، امکان تغییر ناگهانی رژیم تحریم‌های آمریکا و وضع اقدامات تنبیهی، تهدید به ابطال مجوز فعالیت بانک‌های اروپایی در آمریکا و کاهش سطح روابط، تبعیت محض و خوش‌خدمتی بانک‌های اروپایی به آمریکا. این گزارش، گردآوری و تلخیص نظرات کارشناسان خارجی است و دیدگاه‌های ذکر شده در آن الزاماً مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیست.

مقدمه

برقراری مجدد ارتباط اقتصادی بین ایران و اروپا و تسهیل روابط موجود بین ایران و کشورهای آسیایی، یکی از اهداف عمده در مذاکرات هسته‌ای به‌شمار می‌رفت. انتظار اساسی این بود که پس از امضای توافق و فرارسیدن روز اجراء، به مرور زمان، گشایش‌های اقتصادی حاصل شود؛ گشایش‌هایی که تحت عنوان «آثار رفع تحریم‌های اقتصادی و مالی اتحادیه اروپایی» و «آثار رفع تحریم‌های اقتصادی و مالی ایالات

متحده» در پیوست دو برجام مطرح شده‌اند. بی‌شک چنانچه گشایش‌های مطرح شده در برجام عملی شود، دستاوردهای شگرفی برای اقتصاد ایران پدید خواهد آمد.

اما آنچه در عمل (تا به حال) مشاهده شده است، تفاوت زیادی با مفاد برجام دارد. از آنجا که یکی از مهمترین اهدافی که در مذاکرات هسته‌ای پیگیری می‌شد، رفع تنگنای اقتصادی بود که به موجب تحریم‌ها ایجاد شده بود، لذا بررسی چرایی عدم حصول نتایج اقتصادی مورد انتظار از برجام در بخش مالی و بانکی ضروری به نظر می‌رسد هرچند که باید گفت که در بخش نفت، پتروشیمی، کشتیرانی، خودروسازی و انعقاد قراردادهای خارجی گشایش‌های قابل توجهی رخ داده است.

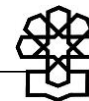
این گزارش با تمرکز بر تحلیل‌ها و اخبار مرتبط با چرایی عدم تمایل شرکت‌ها و بانک‌های اروپایی نسبت به برقراری مجدد ارتباط اقتصادی با بخش خصوصی و دولتی در ایران، به این نتیجه دست یافته است که تردید طرف‌های غربی نسبت به برقراری ارتباط، تنها ناشی از یک یا دو عامل نیست، بلکه مجموعه متکثری از عوامل در این امر دخیل هستند.

مهمترین دستاوردهای این گزارش عبارتند از: احصای نسبتاً کاملی از مجموعه عوامل مطرح شده در تحلیل‌ها و یادداشت‌های منتشر شده توسط اندیشکده‌ها و خبرگزاری‌های معتبر، دسته‌بندی، چینش و ارائه توضیحاتی راجع به هر یک از موارد.

طبق مفاد این گزارش، در باب تحلیل چرایی عدم گشایش در ارتباط اقتصادی بین ایران و اروپا در حدود مورد انتظار (به‌طور خاص حوزه مالی و بانکی) در شرایط پس‌برجام، پرداختن صرف به چالش‌های خارجی، یک خطای راهبردی است؛ بسیاری از تحلیل‌ها گویای این هستند که اقتصاد ایران، در ذات خود، کاستی‌ها و چالش‌هایی دارد که به‌موجب آنها، سرمایه‌گذاران اروپایی را تا حد زیادی دل‌سرد می‌کند. از طرف دیگر چالش‌های خارجی احصا شده، مجموعه‌ای است که ۱۲ مورد را شامل می‌شود؛ مهمترین موارد مربوط است به تحریم‌هایی که پس از توافق جامع، همچنان باقی مانده‌اند؛ تحریم‌های حوزه پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم جزء این موارد هستند؛ سازوکارهای نهفته در این تحریم‌ها (مخصوصاً تحریم‌های حوزه تأمین مالی تروریسم) به‌گونه‌ای است که کل روند معاملات فیما بین ایران و اروپا را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. طرف‌های اروپایی چنانچه بخواهند معاملات سالمی (از نقطه نظر تحریم‌های آمریکا) را ترتیب دهند، باید دو دسته ملاحظات را مد نظر قرار دهند.

اولاً فهم دقیق از وضعیت فعلی تحریم‌های آمریکا علیه ایران: مؤسسات مالی اروپایی با داشتن تاریخچه‌ای از جریمه‌های مالی هنگفت از سوی دولت آمریکا، به‌گونه‌ای هراسناک شده‌اند که ترجیح می‌دهند وارد معاملات مبهم و غیرشفاف نشوند.^۱ حتی اگر قوانین، مقررات و اقدامات تنظیم‌گری و کنترلی دولت آمریکا کاملاً شفاف باشد، باز هم تعیین این مسئله که یک تراکنش مالی مشخص، با قوانین

۱. فهرستی از جریمه‌های بانک‌های خارجی را که توسط دولت آمریکا بر آنها تحمیل شده است، در پیوست این گزارش ببینید.



و مقررات سازگاری داشته و از آنها تبعیت می‌کند، دشواری‌هایی را به همراه دارد. ثانیاً تضمین اینکه هرگونه تسهیل در معاملات و تراکنش‌های مالی توسط یک مؤسسه مالی، نقض آن تحریم‌ها نباشد: دومین بُعد برای تطابق با استانداردها و قوانین آمریکا، همان چیزی است که بانک‌ها آن را «شناختن مشتری خود»^۱ می‌نامند؛ این مهم، نیازمند درجه بالایی از تلاش و دقت است که این اطمینان حاصل شود که طرفین، در یک تراکنش و معامله خاص (حتی مثلاً یک انتقال ساده وجوه از یک حساب به حساب دیگر) ناقض سایر تحریم‌های آمریکا نیستند. اگرچه در اولین گام از فرآیند تطابق با استانداردها و قوانین، پیشرفت‌هایی صورت گرفته است و بانک‌ها و تاجران اروپایی با مقامات آمریکایی در این باب به گفتگو پرداخته‌اند، ولی باید گفت که گام دوم همچنان چالشی است و راه‌حل شفافی برای آن وجود ندارد. موارد فوق‌الذکر به‌علاوه موارد بیشتر، به‌صورت تفصیلی مورد مذاقه قرار گرفته‌اند. در بخش اول گزارش، چالش‌های داخلی از منظر تحلیلگران خارجی تبیین شده‌اند و در بخش دوم، به مروری بر مهمترین چالش‌های خارجی پرداخته شده است.

۱. چالش‌های داخلی

۱-۱. ابهام در ساختار مالکیت شرکت‌های ایرانی

از نگاه گزارش‌های خارجی، یکی از چالش‌های داخلی که برای بانک‌های اروپایی به‌طور جدی مطرح است، ابهام در ساختار مالکیت شرکت‌های ایرانی است به‌طوری که سهام‌داران این شرکت‌ها قابل ردیابی و رصد نیستند؛ این چالش، کار را برای بانک‌های خارجی دشوار کرده است، زیرا برخی از نهادهای حقوقی در ایران، هنوز از لیست سیاه^۲ تحریم‌ها حذف نشده‌اند؛ برای مثال سپاه پاسداران انقلاب اسلامی جزء نهادهای اصلی تحریم شده از سوی دولت ایالات متحده آمریکاست. بنابراین عدم شفافیت و ابهام در ساختار مالکیت شرکت‌های ایرانی و ریسک وجود یکی از نهادهای حقوقی تحریم شده در بین سهام‌داران آنها، بانک‌های اروپایی را نسبت به شروع روابط اقتصادی مردد و هراسناک می‌کند. از نظر آنها، هرگونه تعامل با شرکت‌های ایرانی که در نهایت منافی برای نهادهایی همچون سپاه داشته باشد، ممنوع است و این امر باعث نگرانی شدید بانک‌های اروپایی شده است. یکی از طرفندهای مقامات غربی و به‌خصوص آمریکایی به این صورت است که حوزه شمول و گستره تسلط اقتصادی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را به حدی گسترده تعریف می‌کنند که گویی هر تعامل اقتصادی، قطعاً به یکی از بخش‌های سپاه مرتبط خواهد شد؛ برای مثال مارک دوپویتز، مدیر اجرایی بنیاد دفاع از دموکراسی،

1. Knowing Your Customer- due Diligence

2. Specially Designated Nationals List

در گزارش‌های متعدد، سهم سپاه را از اقتصاد ایران حدود یک‌سوم تخمین زده است و معتقد است که گشایش‌های احتمالی ناشی از برجام، در حوزه‌های تحت کنترل سپاه، بیشترین ظهور و بروز را خواهد داشت؛ در نتیجه این احتمال وجود دارد که بانک‌ها و شرکت‌های اروپایی دچار پدیده «کژگزینی»^۱ شوند. نکته مهم این است که کسب اطلاعات دقیق نسبت به ذینفعان نهایی هر مرادده اقتصادی، تجاری، مالی و ... بسیار دشوار و در بعضی موارد غیرقابل حصول است؛ البته سوای از کسب اطلاعات راجع به ذینفعان نهایی، بعضاً مشاهده شده است که تاجران بین‌المللی در اثنای ارتباط اقتصادی با بخش خصوصی در ایران و یا قبل از آن، نامه‌هایی را دریافت می‌کنند که آنها را نسبت به ارتباط احتمالی و کمک به نهادهای خاص بر حذر می‌دارد و در نهایت تهدید می‌شوند که چنین رابطه‌ای احتمالاً به ضرر آنها تمام خواهد شد.^۲

۲-۱. اطلاعات ناقص در مورد فرصت‌های سرمایه‌گذاری، عدم شفافیت و نابسامانی اقتصادی ایران

تحلیلگران خارجی در موضوع سرمایه‌گذاری در ایران عموماً به موضوع عدم شفافیت و نابسامانی اقتصادی می‌پردازند به طوری که می‌توان گفت مشکلات اقتصادی بزرگنمایی می‌شوند.

از منظر تحلیلگران خارجی، بسیاری از مشاورین اقتصادی، راجع به وجود ریسک‌ها و مشکلات متنوع در ایران، به سرمایه‌گذاران بالقوه هشدار می‌دهند: غالباً قوانین و مقررات پیچیده، سازوکارهای اختلافی غیرشفاف، مسائل نیروی کار و رشوه یا فساد اداری از جمله مهمترین این ریسک‌ها هستند. وضعیت ایران در شاخص شفافیت بین‌الملل، نامناسب است به طوری که در ماه گذشته، ایران یکی از بدترین رتبه‌ها را به خود اختصاص داده و در زمره پرفسادترین کشورها قرار گرفته است. برخی از کارشناسان معتقدند که کنترل مستقیم یا غیرمستقیم بسیاری از شرکت‌های ایرانی توسط سازمان‌های امنیتی ایران و تأثیرگذاری بر روی این شرکت‌ها می‌تواند یکی دیگر از علل عدم شفافیت و ناطمینانی برای ورود بانک‌ها به ایران باشد.^۳

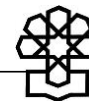
از این گذشته، نابسامانی اقتصادی در ایران که از تورم، کنترل قیمت‌ها و اعطای یارانه نشئت می‌گیرد، ظرفیت رشد بخش خصوصی را کاهش داده است. رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار^۴ که توسط بانک جهانی منتشر می‌شود، نامناسب است (رتبه ۱۱۸). یکی از دلایل پایین بودن این شاخص، به فقدان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و فرآیند بوروکراتیک در نهادهای دولتی برمی‌گردد.^۵ شاید بتوان گفت که راهکار اصلاحی در این باب، فراهم آوردن اطلاعات دقیق در مورد فرصت‌های

1. Adverse Selection

۲. یکی از تجار بین‌المللی در تهران گفته است که وی نامه‌ای را از سوی یک سازمان آمریکایی به نام سازمان «وحدت علیه ایران هسته‌ای» دریافت کرده است که به او هشدار می‌دهد که هرگونه همکاری با نیروی‌های سپاه پاسداران انقلاب، برای وی دردسر ایجاد خواهد کرد؛ وی معتقد است که به احتمال بسیار زیاد، چنین نامه‌هایی به تمامی بانک‌های اروپایی در حال ارسال است (نیویورک تایمز، می ۲۰۱۶).
۳. شبکه اقتصادی بلومبرگ، می ۲۰۱۶.

4. Ease of Doing Business

۵. سایت خبری بی دپلی، آوریل ۲۰۱۶.



سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار در ایران و ارتقای سطوح شفافیت و پاسخگویی، توسط شرکت‌های ایرانی است. در حال حاضر، تنها تعدادی از شرکت‌های ایرانی، اطلاعات دقیق و قابل اعتماد در مورد فرصت‌های مشارکت و سرمایه‌گذاری در ایران ارائه می‌کنند.

غالباً شرکت‌های ایرانی فاقد وبسایت‌های جامع هستند؛ چه برسد به اینکه گزارش‌های دقیق و مفصلی در مورد شناسایی مشتری^۱ یا مطالعات امکان‌سنجی در مورد پروژه‌های اقتصادی و فرصت‌های سرمایه‌گذاری خود داشته باشند؛ به معنای واقعی کلمه، اکثریت فرصت‌های سرمایه‌گذاری در ایران سودآور و پول‌ساز نیستند، به این معنی که سرمایه‌گذار نمی‌تواند سطح بالایی از اطمینان را در مورد صحت و سقم پروژه‌های در دست اجرا، داشته باشد. اگر سرمایه‌گذار نتواند در مورد جزئیات بنیادی و اصلی اطمینان حاصل کند، آنگاه بانک‌های محتاط اروپایی و خارجی برای تأمین مالی یا تسهیل تراکنش‌های مالی ضروری، دچار شک و تردید خواهند شد. در نتیجه، حتی اگر قوانین و مقررات آمریکا و سایر تحریم‌های مرتبط با آنها، کاملاً شفاف باشند، باز هم بانک‌های اروپایی نخواهند توانست مطابقت با قوانین و مقررات آمریکا را تضمین کنند.^۲

۳-۱. موقعیت سیاسی ایران

روایتی که از سوی اندیشکده‌ها و خبرگزاری‌های غربی راجع به موقعیت سیاسی ایران بیان می‌شود، چندان خوشایند نیست و طبیعتاً فعالان اقتصادی تا حد زیادی، دیدگاه‌های خود را از همین تحلیل‌ها اقتباس می‌کنند؛ تحلیل‌ها حاکی از این است که ایران به لحاظ تنش‌های سیاسی، دارای موقعیتی ریسکی از منظر مؤلفه‌های سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار است. برای مثال یکی از تحلیل‌هایی که راجع به موقعیت سیاسی ایران مطرح می‌شود، در ادامه بیان شده است:

ایران در تاریخ پرفراز و نشیب خود پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، همواره موقعیت پرتنش و خطرناکی به لحاظ سیاسی داشته است. نااطمینانی در بازار، اقتصاد ضعیف، افزایش فشارها و تنش‌های سیاسی که عمدتاً رابطه تنگاتنگی با یکدیگر دارند، ایران را کشوری ریسکی به لحاظ مؤلفه‌های سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار جلوه داده است. به نظر می‌رسد که موقعیت سیاسی ایران در اذهان بانک‌های خارجی حتی پس از توافق هسته‌ای نیز تغییر چندانی نکرده است. برای مثال، رئیس بانک جهانی در تازه‌ترین اظهارات خود، موقعیت سخت و خطرناک ایران در منطقه را عامل اصلی برای عدم پیشنهاد همکاری ذکر کرده است. این بانک که مقر آن در واشنگتن است، قصد ندارد درگیر چنین موقعیتی شده و به روابط حسنه خود با دولت آمریکا (بزرگ‌ترین سهام‌دار خود) خدشه‌ای وارد سازد.^۳

1. Due Diligence

۲. سایت تحلیلی لوبه لوگ، می ۲۰۱۶.

۳. سایت دیده‌بان اقتصادی، آوریل ۲۰۱۶.

۲. چالش‌های خارجی

۲-۱. ترس از جرائم مالی هنگفت و کاهش رتبه اعتباری بانک‌ها

در حال حاضر، بسیاری از شرکت‌های اروپایی که به ایران بازمی‌گردند، تنها هستند به این معنا که وام‌دهندگان و بانک‌های تأمین‌کننده وجوه مالی را به همراه ندارند. از یکسو ترس از جرائم مالی هنگفت و کاهش رتبه اعتباری بانک‌ها و از سوی دیگر، تداوم تحریم‌های آمریکا و پیدایش آثار مخرب برای شرکت‌های خارجی موجب شده است که این بانک‌ها، ورود به بازارهای ایران و انجام کسب‌وکار در این کشور را زود دانسته و لذا قصد جدی برای مراوده نداشته باشند. شرکت بی.ان.پی پاریباس^۱ در دو سال گذشته، مبلغ ۹ میلیارد دلار به خاطر معامله با ایران، جریمه شده است. این عدم تمایل بانک‌های اروپایی و آمریکایی، پیچیدگی‌هایی برای تولیدکنندگان مختلف نیز به همراه داشته است: گروه ایرباس، شرکت خودروسازی سیتروئن، خودروسازان پژو و ... به دنبال بهره‌گیری از رشد اقتصادی در ایران به نفع خود هستند، اما باید دانست که مسئله تأمین مالی، یک نقطه حساس در دیپلماسی مالی است.^۲

از طرفی، این احتمال وجود دارد که در صورت معامله بانک‌های اروپایی با ایران، خسارت بیشتر و بازدهی کمتر (خالص عایدی منفی) عاید آنها شود. توضیح اینکه بانک‌های اروپایی، از سال ۲۰۱۲ تاکنون بیش از ۱۵ میلیارد دلار به دلیل نقض تحریم‌های مالی آمریکا پرداخت کرده‌اند. از نقطه نظر ریسک-پاداش، می‌توان گفت که هیچ بانک اروپایی حدی از درآمد را در ایران نخواهد داشت که بتواند جریمه بزرگ و سنگین احتمالی از سوی آمریکا را جبران کند.^۳

نکته دیگری که شایان ذکر است، رفتار دوگانه دولت آمریکا در قبال بانک‌های اروپایی و آمریکایی است که بدون توجه به بیانیه‌های پیشین خود در مورد ریسک‌های جرائم مالی، آنها را تشویق به تعامل با ایران می‌کند. نمونه بارز آن، معرفی ایران به عنوان حامی دولتی تروریسم در گزارش سالیانه تروریسم ۲۰۱۵ است.^۴

۲-۲. پابرجا بودن تحریم‌های غیرهسته‌ای و امکان برگشت‌پذیری تحریم‌های هسته‌ای

مسئله فراگیر بودن تحریم‌های آمریکا (هسته‌ای و غیرهسته‌ای) در مورد بانک‌های اروپایی، عملاً رفع تحریم‌های هسته‌ای را بی‌تأثیر ساخته است. زیرا هنوز سایر تحریم‌ها کماکان پابرجا بوده و امکان برگشت‌پذیری تحریم‌های قبلی نیز وجود دارد.

سخنگوی بانک اعتباری سوئیسی^۵ در پاسخ به سؤال درباره علت عدم حضور بانک‌های خارجی در ایران گفته است که: «بانک اعتباری سوئیسی به عنوان یک بانک بین‌المللی، مطابق برنامه‌های ملی و

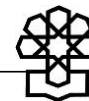
1. BNP Paribas SA

۲. شبکه اقتصادی بلومبرگ، ۲ می ۲۰۱۶.

۳. روزنامه نیویورک تایمز، ۲ می ۲۰۱۶.

۴. درگاه وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا، گزارش سالیانه تروریسم سال ۲۰۱۵.

5. Credit Suisse



بین‌المللی تحریم‌ها رفتار کرده و نسبت به این برنامه‌ها تبعیت دارد. در حالی که جامعه بین‌الملل، اخیراً بخشی از تحریم‌های ایران را برداشته است، اما سایر تحریم‌های ایران (غیرهسته‌ای) که بر عملیات بین‌المللی بانک ما تأثیرگذارند، هنوز پابرجاست. لذا بانک اعتباری سوئیسی، سیاست کلی خودش را حفظ کرده و از انجام کسب‌وکار با ایران یا فعالیت‌هایی که ایران در آن مشارکت دارد، خودداری می‌کند. لذا فعلاً ما به دقت در حال رصد اوضاع هستیم»^۱.

نگرانی دیگر بانک‌های اروپایی ناشی از احتمال عطف بامسابق وضع مجدد تحریم‌هاست؛ به بیانی روشن‌تر، بانک‌ها نگران هستند که در صورت وضع مجدد تحریم‌ها، مبدا کسب‌وکارهایی که تا آن زمان قانونی و مشروع تلقی می‌شدند، به یک‌باره تحت شمول تحریم‌های جدید قرار گیرند و به تبع غیرقانونی قلمداد شوند. این امر می‌تواند ناشی از بالا گرفتن تنش‌های سیاسی باشد.^۲

۲-۳. ریسک کمک غیرعمدی بانک‌ها به فرآیند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم ایران

برخی کارشناسان مالی و اقتصادی غربی بر این باورند که بانک‌های ایرانی با استانداردهای بین‌المللی فاصله داشته و در معرض خطر پول‌شویی هستند. بسیاری از بانک‌داران اروپایی معتقدند که ایران بجز نقض تحریم‌های آمریکا، چالش‌های عدیده دیگری نیز می‌تواند برای بانک‌های خارجی ایجاد کند که مهمترین آن، ریسک کمک غیرعمدی بانک‌ها به فرآیند پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و جرائم مالی در کشوری مثل ایران است که سالیان متمادی در انزوا و مهجوریت مالی بوده و از بیشتر نظام‌های قانونی و مالی کنار گذاشته شده است.^۳

کارگروه اقدام مالی (FATF^۴) در بیانیه فوریه ۲۰۱۶ که حدود یک ماه پس از روز اجرای توافق جامع هسته‌ای صادر کرده است، ایران را در زمره قلمروهای پرخطر مرتبط با پول‌شویی و عدم همکاری در برخورد با تروریسم مالی قرار داده است. توضیح اینکه بانک‌ها و شرکت‌های اروپایی به شدت به بیانیه‌ها و توصیه‌های این نهاد بین‌المللی حساس هستند؛ صدور چنین بیانیه‌هایی موجب می‌شود که بانک‌های بزرگ اروپایی، تمایلی برای تعامل اقتصادی با ایران نداشته باشند.

مهمترین مطالبی که در بیانیه اکتبر سال ۲۰۱۵ کارگروه اقدام مالی مطرح شده به شرح زیر است: «بسیاری از منابع دولتی و عمومی ادعا کرده‌اند که گروه‌های تروریستی خاصی به لحاظ مالی، تحت حمایت برخی از دولت‌ها بوده‌اند و این حمایت همچنان ادامه دارد. در حالی که کارگروه اقدام مالی، هنوز

۱. سایت خبری-تحلیلی المانیتر، ۱ می ۲۰۱۶.

۲. شبکه خبری یورو نیوز، ۲ می ۲۰۱۶.

۳. سایت فایننشال تایمز به نقل از بلومبرگ، ۲۰ می ۲۰۱۶.

۴. تلاش کارگروه اقدام مالی بر شناسایی هرچه بیشتر قلمروهای قضایی است که تدابیر ضعیفی برای مقابله با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم (CFT) در نظر گرفته‌اند. فرآیند شناسایی کشورهای دارای رژیم ضد پول‌شویی (AML) ضعیف، توسط این کارگروه بسیار مفید و مؤثر بوده است. تا فوریه ۲۰۱۶، بیش از ۸۰ کشور بررسی شده‌اند و ۵۹ کشور به طور عمومی شناسایی شده‌اند. همچنین در بین ۵۹ کشور، ۴۶ کشور هستند که اصلاحات لازم را برای رفع نقاط ضعف خودشان در مسائل AML/CFT انجام داده‌اند.

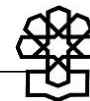
نشانه‌شناسی خاصی برای تروریسم دولتی طراحی نکرده است، ولی تأمین مالی تروریسم و یافتن منابع برای یک نهاد تروریستی از طریق هر دولتی، با استانداردها و اصول کارگروه فوق و همچنین کنوانسیون بین‌المللی سرکوب تأمین مالی تروریسم و پاراگراف‌های اول و دوم قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت سازمان ملل ناسازگار بوده و نقض صریح آنها به‌شمار می‌رود. تأمین حمایت مالی توسط دولت‌ها برای سازمان‌های تروریستی، مدت‌هاست که به تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی و همچنین ثبات نظام‌های سیاسی و مالی منطقه‌ای بدل شده است. همچنین به‌طور بنیادی، این اقدامات باعث تضعیف اثربخشی فعالیت‌های کارگروه اقدام مالی شده که قصد دارد از دولت‌ها در اتخاذ بهترین اقدامات تشخیصی و بازدارندگی حمایت کرده و یا حداقل، تأمین مالی تروریسم را با اختلال مواجه سازد.^۱

همچنین بیانیه فوریه ۲۰۱۶ این کارگروه حاوی ادعاهای بسیار سنگینی علیه ایران است؛ مفاد این بیانیه به شرح زیر است:

«کارگروه اقدام مالی، به‌طور ویژه در مورد ایران نگران است، زیرا این کشور نتوانسته است با مقوله تأمین مالی تروریسم برخورد کند و این امر تهدیدی جدی برای یکپارچگی نظام مالی بین‌الملل قلمداد می‌شود؛ در نتیجه کارگروه اقدام مالی درخواست خود را از اعضا علنی می‌کند و از تمامی حوزه‌های قضایی (کشورهای عضو کارگروه که هر یک دارای چارچوب حقوقی و قضایی خاصی هستند) می‌خواهد که به مؤسسات مالی خود توصیه کنند که در زمان برقراری روابط کسب‌وکار با ایران و تراکنش‌های مالی با این کشور (شرکت‌ها و مؤسسات مالی ایرانی) دقت لازم را داشته باشند. کارگروه اقدام مالی، مفاد بیانیه ۲۵ فوریه ۲۰۰۹ خود را مورد تأکید مجدد قرار می‌دهد؛ به این معنا که از اعضا و تمامی قلمروهای قضایی درخواست می‌شود که اقدامات متقابل و مؤثر را به‌کار گیرند و از بخش‌های مالی خود در برابر خطرهای پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم که از سوی ایران نشئت گرفته می‌شود، حفاظت کنند. این کارگروه در ادامه از این حوزه‌های قضایی می‌خواهد که خود را در مقابل راهکارهایی که برای دورزدن یا فرار از عملیات کاهش ریسک و اقدامات متقابل، مورد استفاده قرار می‌گیرد، حفاظت کرده و هر زمان که مؤسسات مالی ایرانی تقاضای افتتاح شعبی در قلمروهای قضایی آنها مطرح کردند، ریسک‌های پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را نیز لحاظ کنند». این کارگروه در ادامه بیان می‌دارد: «به‌خاطر تهدید مستمر تأمین مالی تروریسم از سوی ایران، حوزه‌های قضایی باید گام‌ها و اقدامات لازم را در جهت برقراری امنیت یا تقویت آن بردارند. کارگروه اقدام مالی از ایران می‌خواهد که فوراً و به‌طور شفاف، نواقص و کمبودهای AML/CFT^۲ خود را تبیین کرده و پوشش دهد؛ به‌طوری که تأمین مالی تروریسم غیرقانونی اعلام شود و الزامات گزارش‌دهی در مورد تراکنش‌های مالی مشکوک، اجرایی شود. اگر ایران نتواند گام‌های محکم و استواری برای ادامه بهبود رژیم CFT خود بردارد، آنگاه کارگروه اقدام مالی از

۱. بیانیه کارگروه اقدام مالی در مورد پیدایش ریسک‌های تأمین مالی تروریسم، اکتبر ۲۰۱۵.

2. Anti-money laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)



اعضای خود و تمامی حوزه‌های قضایی آنها درخواست خواهد کرد که اقدامات متقابل را در ژوئن ۲۰۱۶ تشدید کنند»^۱.

پس از انتشار این بیانیه بود که تیم کارشناسی بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، در جلساتی با حضور مسئولان کارگروه اقدام مالی در فرانسه، شرکت کردند و در پی این جلسات، بیانیه بعدی این کارگروه با ادبیات متفاوتی منتشر شد.

«کارگروه اقدام مالی از تصویب و تعهد سیاسی سطح بالای ایران به یک برنامه اقدام برای رفع کمبودهای راهبردی مربوط به مقابله با تأمین مالی تروریسم/ مبارزه با پول‌شویی و همچنین تصمیم این کشور برای دریافت کمک‌های فنی برای اجرای این برنامه اقدام، استقبال می‌کند. به همین جهت کارگروه اقدام مالی اقدامات متقابل را برای دوازده ماه به حالت تعلیق درآورده تا بر روند اجرای برنامه اقدام نظارت کند. در صورتی که در پایان این دوره، کارگروه اقدام مالی به این جمع‌بندی برسد که ایران پیشرفت لازم را در اجرای برنامه اقدام نداشته، اقدامات تقابلی کارگروه اقدام مالی بار دیگر اعمال خواهند شد. اگر ایران در این دوره به تعهدات خود ذیل برنامه اقدام عمل کرده باشد، گروه ویژه اقدام مالی گام‌های بعدی در این ارتباط را در نظر خواهد گرفت.

ایران تا زمان تکمیل کامل برنامه اقدام، همچنان در بیانیه عمومی گروه ویژه اقدام مالی باقی خواهد ماند. تا زمانی که ایران اقدامات لازم برای رفع کمبودهای شناسایی شده در برنامه اقدام را انجام نداده، گروه ویژه اقدام مالی نسبت به ریسک ناشی از حمایت مالی از تروریسم از داخل ایران و تهدیدی که برای سیستم مالی بین‌المللی ایجاد می‌کند، نگران خواهد بود. به همین جهت، گروه ویژه اقدام مالی، از اعضای خود می‌خواهد و به تمام دیگر کشورها توصیه می‌کند که همچنان به مؤسسات مالی خود پیشنهاد کنند که در رابطه و مبادله با افراد حقیقی و حقوقی در ایران، براساس توصیه شماره ۱۹ گروه ویژه اقدام مالی، هوشیاری لازم را به خرج دهند. گروه ویژه اقدام مالی از ایران می‌خواهد که به‌طور کامل نواقص مربوط به مبارزه با پول‌شویی و مقابله با حمایت از تروریسم را برطرف کند، به‌خصوص موارد مربوط به حمایت مالی از تروریسم را گروه ویژه اقدام مالی به تعامل با ایران و نظارت دقیق بر پیشرفت این کشور ادامه خواهد داد»^۲.

در باب بیانیه‌های این کارگروه تحلیل‌های متعددی وجود دارد که در اینجا به‌طور مختصر به چند مورد اشاره می‌کنیم:

الف) در بیانیه اخیر به صراحت بیان شده است که این برنامه اقدام، همراه با تعهد سطح بالای سیاسی بوده است؛ در مورد تعهدات سیاسی ایران در قبال کارگروه، شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی انجام نشده است.

۱. بیانیه عمومی کارگروه اقدام مالی ۱۹ فوریه ۲۰۱۶.

۲. بیانیه کارگروه اقدام مالی (FATF) راجع به ایران، مورخ ۲۴ ژوئن ۲۰۱۶.

ب) پس از صدور بیانیه اخیر، نام ایران همچنان در لیست «قلمروهای پرخطر و غیرهمکار» در سایت رسمی FATF قرار دارد.

ج) طبق این بیانیه، اگر FATF به این جمع‌بندی رسید که ایران پیشرفت لازم را در اجرای برنامه اقدام نداشته، همین تعلیق هم دوباره اعمال خواهد شد. در اینجا شاهد راستی‌آزمایی‌های کیفی برای تعهدات ایران هستیم، به این معنا که معیار مشخصی برای نقطه پایان انجام تعهدات ایران وجود ندارد و مرجع ارزیابی نیز طرف مقابل یعنی گروه ویژه اقدام مالی است.

۲-۴. ممنوعیت استفاده از دلار و نظام مالی آمریکا در تجارت با ایران

به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، فقدان دسترسی غیرمستقیم به نظام مالی آمریکا باعث شده است که توانایی ایران برای دسترسی به میلیاردها دلار از درآمدهای نفتی سخت و پیچیده شود. اغلب این دارایی‌ها در بانک‌های آسیایی بلوکه شده‌اند.

از طرفی، در نتیجه اعمال ممنوعیت شدید بر روی کسب‌وکارهای دلاری مرتبط با ایران، بیشتر بانک‌های اروپایی به شدت هراسناک هستند و هیچ برنامه‌ای برای تجارت و معامله با ایران ندارند. لازم به ذکر است که بیشتر توافقات و معاملات هوایی و نفتی مثل خرید ایرباس از فرانسه توسط ایران، نیازمند تأمین مالی کلان به دلار است.^۱

در نتیجه، اکنون که بیشتر تراکنش‌های بین‌المللی به وسیله دلار انجام می‌شود، قبل از آنکه این تراکنش‌های مالی تسویه شود، باید از سیستم مالی و بانکی آمریکا عبور کند. چه بسا بانک اروپایی نتواند ثابت کند که هیچ نهاد آمریکایی از جمله بانک‌های آمریکا، در قرارداد بانک‌های اروپایی با ایران دخیل نیستند؛ در نتیجه بانک اروپایی مشمول تحریم‌های آمریکا می‌شود.^۲

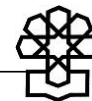
۲-۵. تقابل رویکردهای آمریکا و اروپا

ایالات متحده و اتحادیه اروپا پس از توافق هسته‌ای رویکردهای متفاوتی در قبال ایران اتخاذ کرده‌اند. به اعتقاد بعضی کارشناسان حقوقی، اتحادیه اروپا رویکردی مثبت در قبال ایران اتخاذ کرده و عزم جدی برای تعامل گسترده با ایران دارد. این در حالی است که ایالات متحده می‌کوشد تحریم‌های اولیه خود را حفظ کرده و از مشارکت مستقیم یا غیرمستقیم افراد یا نهادهای آمریکایی در کسب‌وکارهای مرتبط با ایران ممانعت به عمل آورد.^۳

۱. شبکه اقتصادی بلومبرگ، می ۲۰۱۶.

۲. روزنامه نیویورک تایمز، می ۲۰۱۶.

۳. شبکه اسکای نیوز، آوریل ۲۰۱۶.



۶-۲. فقدان حمایت‌های دولتی

دیدگاهی وجود دارد که بیان می‌دارد، دولت‌های اروپایی در راستای ارتباط اقتصادی با ایران به اندازه کافی پشتیبان شرکت‌های خصوصی نیستند؛ براساس این دیدگاه، برخی از دولت‌های اروپایی در خصوص حمایت از صادرکنندگان کشور خود دچار غفلت شده‌اند. برای مثال، بیشتر صادرکنندگان انگلیسی ادعا می‌کنند که به دلیل عدم حمایت سفارت بریتانیا از آنها در تهران، از رقبای آلمانی، فرانسوی و ایتالیایی خود عقب افتاده‌اند. آقای لورد لامونت^۱ که به عنوان سفیر تجارت نخست‌وزیر انگلیس در ایران منصوب شده است، اخیراً تأیید کرده است که بریتانیا در رقابت با همتایان اروپایی خود، در حال شکست خوردن است. به اعتقاد لامونت، عدم تشویق به تجارت قانونی با ایران علیرغم رفع تحریم‌ها، باعث شکست بریتانیا در این رقابت شده است. وی همچنین در تأیید حرف خود گفته است که: «حتی آمریکایی‌ها نیز بیشتر از ما انگلیسی‌ها، کالا و محصولات به ایران صادرات کرده‌اند»^۲.

در سایر کشورها مثل آلمان نیز، فقدان ضمانتنامه‌های صادراتی از سوی دولت این کشور برای صادرکنندگان باعث شده است که بنگاه‌ها و بانک‌های آلمانی، حضور در ایران را ریسکی قلمداد کنند. این نوع عملکرد، به نوعی بیمه کردن خود در مقابل ریسک نکول یا عدم پرداخت وجوه مالی است.^۳

۷-۲. رئیس‌جمهور جدید آمریکا

رویکرد رئیس‌جمهور جدید آمریکا در قبال ایران که مبنی بر سخت‌گیری و وضع تحریم‌های جدید است، عرصه را بر بانک‌ها و شرکت‌های خصوصی غیرآمریکایی تنگ کرده است. به اعتقاد بعضی کارشناسان، با وجود مبالغه‌هایی که آمریکا در سال‌های اخیر وضع کرده است،^۴ بانک‌های بزرگی که دارای عملیات دلاری هستند، ترجیح می‌دهند که فعلاً به بازار ایران وارد نشوند؛^۵

۸-۲. تفاوت در قوانین و مقررات اروپا و آمریکا و پابرجا بودن اقدامات و قوانین کنترلی آمریکا

علاوه بر نااطمینانی‌هایی که در کسب‌وکار با ایران وجود دارد، بسیاری از بانک‌ها، به دلیل تفاوت‌هایی که بین قوانین و مقررات اروپا و آمریکا وجود دارد، از آغاز مجدد فعالیت در ایران اجتناب می‌ورزند؛ به اعتقاد مدیر بانک سوسیئت جنرال^۶، ریسک عملیاتی قوی برای بانک‌ها که ناشی از همین تفاوت‌هاست، دلیل

1. Lord Lamont

۲. شبکه اسکای نیوز، آوریل ۲۰۱۶.

۳. خبرگزاری رویترز، آوریل ۲۰۱۶.

۴. در پیوست گزارش، حجم جریمه‌ها و بانک‌های مرتبط معرفی شده‌اند.

۵. شبکه اقتصادی بلومبرگ، می ۲۰۱۶.

6. Societe Generale

اصلی عدم برقراری ارتباط اقتصادی بین ایران و اروپا محسوب می‌شود.^۱ از سوی دیگر، پابرجا بودن مقررات و اقدامات کنترلی آمریکا علیرغم برداشته شدن بخشی از تحریم‌ها، یکی دیگر از عوامل نگران‌کننده است. برای مثال یکی از کارشناسان^۲ راجع به پابرجا ماندن مقررات کنترلی ایالات متحده آمریکا نکات مهمی مطرح کرده است:

«همه فهمیده بودند که وقتی توافق انجام گیرد، باید تمامی تحریم‌ها برداشته شوند و روح توافق هسته‌ای نیز باید شامل تمامی تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای و قوانین و مقررات و اقدامات کنترلی شود؛ قوانین و مقرراتی که کشورهای اروپایی را به دلیل تعامل با ایران تا حد مرگ می‌ترساند. دلیل اصلی عدم رابطه با ایران این است که این اقدامات کنترلی و قوانین سخت آمریکایی هنوز برداشته نشده است و لذا بانک‌های اروپایی حق دارند بترسند. اگر آنها (بانک‌های اروپایی) این قوانین و مقررات را نقض کنند، بدون شک دولت آمریکا درصدد تعقیب آنها بر خواهد آمد و دارایی‌های آنها را مسدود و بلوکه خواهد کرد. آنچه همگان فکر می‌کردند این بود که با این توافق، تمامی تحریم‌ها، قوانین و مقررات و اقدامات تنظیم‌گری آمریکا دفعاتاً برداشته خواهند شد که متأسفانه چنین چیزی رخ نداد. از طرفی دولت آمریکا می‌تواند از این قوانین کنترلی به‌عنوان پُتکی برای کوبیدن بر سر بانک‌های اروپایی و ... استفاده کند».^۳ همچنین کارشناس^۴ دیگری معتقد است: «هیچ تضمینی وجود ندارد که مقامات اجرایی آمریکایی، دقیقاً چه برداشتی از فعالیت‌های بانک‌های اروپایی در ایران خواهند داشت؛ زیرا این مسئولین ممکن است بی‌دلیل صرفاً به دنبال اقدامات قانونی و اجرایی شدید علیه بانک‌هایی باشند که به بازار ایران ورود پیدا کرده و تحریم‌های پیچیده آمریکا را نقض کرده‌اند».

بسیاری از بانک‌های اروپایی که در جلسه‌ای با حضور جان کری، وزیر امور خارجه آمریکا به بحث و گفتگو نشستند، تردید دارند که جان کری بتواند رویکرد محتاطانه خود را در قبال ایران تغییر دهد. این بانک‌ها واهمه دارند که حتی اگر تضمین‌هایی از سوی خزانه‌داری آمریکا دریافت کنند، باز هم این احتمال وجود دارد که پیگردهای قانونی در آمریکا و تنظیم‌گران و کنترل‌کنندگان قوانین آمریکایی، تفسیر متفاوت و شدیدتری را از قوانین برداشت کنند.^۵

درواقع دولت‌ها، بانک‌ها و سایر شرکت‌های خارجی، تأییدیه و مجوز کتبی از خزانه‌داری آمریکا می‌خواهند که در اصل تضمینی بر این مطلب باشد که از سوی دولت آمریکا تنبیه نخواهند شد. اما واشنگتن رغبت زیادی برای صدور چنین مجوزها یا تأییدیه‌هایی ندارد، زیرا نمی‌خواهد در ظاهر،

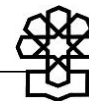
۱. شبکه اقتصادی بلومبرگ، می ۲۰۱۶.

۲. مدیر موسسه آینده آزادی، جکوب هورنبرگر.

۳. خبرگزاری روسی راشا تودی، می ۲۰۱۶.

۴. معاون حقوقی ارشد بانک HSBC انگلیس و قائم‌مقام و معاون اطلاعات مالی و تروریسم در خزانه‌داری آمریکا در بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱.

۵. سایت فایننشال تایمز، به نقل از بلومبرگ، می ۲۰۱۶.



مجازات‌های سخت و شدید خود را به خاطر رفتارهای غیرهسته‌ای، ملایم و ساده جلوه دهد.^۱ از طرف دیگر مشاهده می‌شود که دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا^۲ که متولی اصلی ارائه مجوز برای مراوده اقتصادی با ایران و همچنین تفسیرکننده موارد مبهم در مورد تحریم‌های ایران است، نه تنها مجوزهای جامع و کاربردی صادر نمی‌کند، بلکه در مقام پاسخگویی به سؤالات پیرامون تحریم‌ها، به‌گونه‌ای مبهم پاسخ می‌دهد که در نهایت فرد سؤال‌کننده قانع نمی‌شود.^۳

۹-۲. سوءبرنامه‌ریزی اروپایی‌ها در حوزه کسب‌وکار

یکی دیگر از چالش‌های خارجی که به اعتقاد مقامات آمریکایی سهم بسزایی در بروز موانع بر سر راه بانک‌های اروپایی و خارجی ایجاد کرده است، سوءبرنامه‌ریزی در حوزه کسب‌وکار و تجارت از سوی اروپایی‌هاست. معاون هماهنگ‌کننده اصلی وزارت خارجه آمریکا در موضوع توافق هسته‌ای^۴، گفته است که در صد روز گذشته، بنگاه‌های بین‌المللی زیادی بوده‌اند که علت عدم تعامل با ایران را، تحریم‌های آمریکا دانسته‌اند، اما واقعیت چیز دیگری است. وقتی این موضوع را عمیقاً مورد بررسی و کنکاش قرار می‌دهیم و به دنبال پاسخی برای سؤالاتی از این قبیل هستیم، درمی‌یابیم که تصمیم‌گیری‌های مرتبط با کسب‌وکار از سوی شرکت‌های اروپایی خیلی بیشتر از تحریم‌ها، نگرانی‌هایی را به وجود آورده است. در واقع مقامات آمریکایی معتقد هستند که بیشتر شرکت‌های اروپایی به دلیل سوءبرنامه‌ریزی نتوانسته‌اند فرصت‌های کسب‌وکار خوبی را به خود اختصاص دهند و لذا بانک‌های اروپایی انگیزه‌ای برای همکاری با این شرکت‌ها در کشور ایران ندارند.^۵

۱۰-۲. امکان تغییر ناگهانی رژیم تحریم‌های آمریکا و وضع اقدامات تنبیهی

ترس از چرخش ۱۸۰ درجه‌ای جامعه بین‌الملل در حمایت و طرفداری‌های سیاسی از ایران، علتی دیگر در رابطه با تردید بانک‌های خارجی نسبت به حضور در ایران است. یکی از مثال‌هایی که چرخش احتمالی سیاست آمریکا را در قبال ایران نشان می‌دهد، رأی دادگاه عالی آمریکا نسبت به برداشت از دارایی‌های بلوکه شده ایران در آمریکا، برای جبران غرامت خانواده‌های آمریکایی است؛ خانواده‌هایی که گفته می‌شود قربانی حملات تروریستی مورد حمایت ایران بر ضد آمریکا بوده‌اند.

در پاسخ، ایران نیز آمریکا را تهدید به پیگرد قانونی این موضوع در دادگاه بین‌المللی لاهه کرده است. هنوز مشخص نیست که این کشمکش در بلندمدت چه عواقب و نتایجی خواهد داشت.^۶

۱. خبرگزاری تایمز اسرائیل، ۱ می ۲۰۱۶.

2. OFAC

۲. پورتال قوانین تحریم، یادداشتی به قلم تایلر کولیس، کارشناس حوزه تحریم، ۶ ژانویه ۲۰۱۶.

۴. آقای جارت پلانک.

۵. خبرگزاری رویترز آمریکا، می ۲۰۱۶.

۶. سایت دیده‌بان اقتصادی، آوریل ۲۰۱۶.

از سوی دیگر، تدابیر پیش‌گیرانه و مجازات‌گونه ایالات متحده و دولت انگلیس در مورد سرمایه‌گذاری در ایران، باعث ایجاد فشار بر بانک‌های اروپایی شده است که از تعامل با ایران صرف‌نظر کنند. یکی از تحلیلگران^۱ مسائل سیاسی معتقد است: «آنچه آمریکا اکنون انجام می‌دهد، یک دوگانگی عجیب است. آمریکا از یکسو، به‌طور رسمی تحریم‌ها را بر روی کاغذ برمی‌دارد، اما از سوی دیگر، به تلاش‌های خود مبنی بر ایران‌هراسی و ترساندن کسب‌وکارها از تجارت با ایران ادامه می‌دهد. البته ریشه این‌گونه اقدامات ضدایرانی در آمریکا، از لابی قدرتمند صهیونیست نشئت می‌گیرد». وی معتقد است که مؤسسات مالی، قصد بهره‌بردن از بازار ایران را دارند، ولی ترس آنها از تغییر ناگهانی رژیم تحریم‌های آمریکا باعث شده است که از انجام کسب‌وکار با ایران امتناع ورزند، زیرا ممکن است دارایی‌های آنها در نتیجه اقدامات آمریکا بلوکه شود.^۲

۱۱-۲. تهدید به ابطال مجوز فعالیت بانک‌های اروپایی در آمریکا و یا کاهش سطح روابط

هژمونی و تسلط نظام مالی آمریکا بر اروپا و به‌تبع بانک‌های اروپایی بسیار گسترده است؛ هر عاملی که باعث شود سطح روابط بانک‌های اروپایی با نظام مالی آمریکا کاهش یافته و یا دچار اختلال شود، قطعاً نامناسب تلقی خواهد شد. در ادامه به سه عامل از این جنس اشاره خواهد شد:

۱. اکثر بانک‌های بزرگ اروپایی به‌گونه‌ای هستند که حداقل یک تبعه آمریکایی در هیئت مدیره بانک عضویت دارد؛ در نتیجه، به‌موجب عدم رفع تحریم‌های اولیه ایالات متحده، بانک اروپایی مزبور نسبت به تعامل مالی با ایران منع خواهد شد.^۳

۲. اکثر بانک‌های اروپایی، تعاملات مالی گسترده‌ای با سیستم مالی آمریکا دارند. چه‌بسا تعامل با ایران باعث شود که رتبه اعتباری بانک‌های اروپایی نزد سیستم مالی آمریکا کاهش یابد و در نتیجه این بانک‌ها از مزیت‌های موجود در آمریکا بی‌بهره شوند.

۳. اکثر بانک‌های اروپایی، حداقل یک شعبه و یا شاخه در ایالات متحده آمریکا دایر کرده‌اند؛ نکته مهم این است که محدودیت‌های مربوط به تحریم‌های اولیه، شامل شعب خارجی بانک‌های اروپایی که در خاک آمریکا قرار دارند نیز می‌شود.

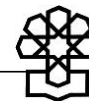
اظهارنظر مقام حقوقی ارشد بانک اچ. اس. بی. سی^۴ که خود، پیش از این در سال‌های مابین ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱، قائم مقام و معاون اطلاعات مالی و تروریسم خزانه‌داری آمریکا بوده است، نشان از بی‌انگیزه بودن بانک مزبور برای انجام هرگونه کسب‌وکار با ایران دارد. وی با بی‌اثر دانستن سفر جان کری به انگلیس و دیدار با مقامات بانک‌های اروپایی، خاطر نشان کرد که: «با وجود این سفر، هنوز صنعت بانکداری

۱. حفصه کارا مصطفی، روزنامه‌نگار و تحلیلگر، سابقه فعالیت در روزنامه فایننشال تایمز و خبرگزاری رویترز.

۲. شبکه خبری پرس. تی. وی، آوریل ۲۰۱۶.

۳. شبکه اسکای نیوز، آوریل ۲۰۱۶.

۴. استوارت لویی، مقام حقوقی ارشد بانک HSBC انگلیس.



اروپا از جریمه‌های مالی گسترده وحشت‌زده است و تهدید به ابطال یا از دست دادن مجوزهای اصلی فعالیت بانک‌های اروپایی در آمریکا به خاطر نقض قوانین آمریکا (مثلاً در تعامل با ایران) خود مزید بر علت شده است.^۱

۱۲-۲. تبعیت محض و خوش خدمتی بانک‌های اروپایی به آمریکا

یکی از نکاتی که در مورد روابط بین بانک‌های اروپایی با مقامات آمریکایی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد، تبعیت محض آنها از دولت آمریکاست. در واقع رابطه نزدیک این بانک‌ها با آمریکایی‌ها سبب شده است که برای جلب رضایت آمریکا، از هرگونه خوش خدمتی به آمریکا دریغ نکنند. مدیر کسب‌وکار بین‌الملل در شرکت مشاوره‌ای زیرساخت‌ها به نام «راه شهر» معتقد است که بنگاه‌های اروپایی کاملاً در خدمت منافع آمریکا هستند و برای برآورده کردن این منافع تبعیت محض دارند. در حالی که ایالات متحده، بانک‌های خارجی را از انجام کسب‌وکار با ایران، منع نمی‌کند، ولی بسیاری از بانک‌ها پس از اینکه با جریمه‌های چند میلیارد دلاری در زمان تحریم‌ها مواجه شدند، هم‌اکنون نیز همان نااطمینانی‌ها را دارند و به معامله با ایران اقدام نمی‌کنند.^۲

جمع‌بندی

همان‌طور که بیان شد، تقسیم دلایل عدم برقراری تعاملات اقتصادی در حدود مورد انتظار میان ایران و اروپا پس از انعقاد برجام به دلایل داخلی و خارجی برخاسته از این نگاه است که این موضوع، نه صرفاً ناشی از تحریم‌های باقی‌مانده و فشارهای دولت‌های غربی (به‌خصوص آمریکا) است و نه صرفاً نتیجه ضعف‌ها و کاستی‌های ذاتی اقتصاد ایران است؛ لذا تحلیل تک‌بعدی راجع به این موضوع، خطایی راهبردی خواهد بود.

البته تحلیل چندبعدی، ناقص امکان اولویت‌بندی بین عوامل مطرح شده در این گزارش نخواهد بود؛ به عبارت دیگر، می‌توان وزن هر یک از دو چالش داخلی و خارجی را ارزیابی کرد.

به نظر می‌آید (دیدگاه نویسنده گزارش) که اهمیت و وزن چالش‌های خارجی بیشتر است؛ به این معنا که چالش‌های خارجی اعم از تحریم‌های حوزه پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، ترس بانک‌های خارجی نسبت به تسهیل غیرعمدی معاملات ممنوعه، بیانیه‌های متعدد سازمان‌هایی نظیر کارگروه اقدام مالی^۳ و تأکیدهای متعدد بر غیرقابل اطمینان بودن ایران در حوزه پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، ممنوعیت استفاده مستقیم و غیرمستقیم از دلار در معاملات، امکان چرخش ناگهانی سیاست بلندمدت

۱. روزنامه انگلیسی گاردین، می ۲۰۱۶.

۲. خبرگزاری رویترز آمریکا، می ۲۰۱۶.

آمریکا در قبال ایران به تبع انتخابات پیش‌رو و ... همه و همه مواردی هستند که بیش از چالش‌های داخلی، راه را بر تعامل اقتصادی ایران و اروپا بسته‌اند. در تحلیل این ادعا می‌توان کشورهای همجوار ایران را مثال زد که اگرچه اقتصاد این کشورها دارای معضلات متعدد از جمله: انحصار، عدم شفافیت، تأمین مالی تروریسم و ... است، اما مراودات بین آنها و اروپا بدون هیچ وقفه‌ای در حال انجام است.

غرض اینکه رفع تحریم‌های مرتبط با فعالیت‌های هسته‌ای به تنهایی نمی‌تواند راه را بر تعامل اقتصادی ایران و اروپا باز کند؛ البته دلالت ضمنی ادعای فوق این نیست که باید در حوزه‌های دیگر نیز وارد مذاکره شد. بلکه برون‌رفت از شرایط فعلی نیازمند راه‌حل دیگری است که در ادامه بیان خواهد شد.

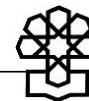
دقت نظر و بررسی موشکافانه نظام تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا علیه ایران گویای یک برنامه‌ریزی پیچیده و درهم تنیده است به‌گونه‌ای که برای مثال رفع نیمی از تحریم‌ها، نمی‌تواند چاره‌ای برای نیمی از مشکلات اقتصادی در فضای بین‌الملل باشد؛ حال ممکن است بعضی از نماگرهای اقتصادی در برهه زمانی پس از رفع تحریم‌های هسته‌ای رشد قابل توجهی داشته باشند؛ برای مثال گفته می‌شود که صادرات نفت خام ایران در بازه زمانی کوتاهی به حدود دو برابر مقادیر قبل از رفع تحریم‌ها رسید، اما باید توجه داشت که به اذعان بسیاری از اقتصاددانان، مهمترین عامل باز تولید آسیب‌پذیری‌های اقتصاد ایران، وابستگی بودجه دولت و نیازهای ارزی کشور به درآمدهای نفتی است و اگر قرار باشد پس از رفع تحریم‌ها، مجدداً همان آسیب‌پذیری‌ها گریبانگیر اقتصاد ایران شود، قطعاً عواقب ناگواری به دنبال خواهد داشت. حاد بودن این رخداد زمانی بیشتر نمایان می‌شود که آمریکا و اتحادیه اروپا یک‌بار تجربه اعمال تحریم‌های نفتی را پشت سر گذاشته‌اند و به کرات نسبت به موفقیت‌آمیز بودن این تجربه ابراز خرسندی کرده‌اند و صریحاً اذعان کرده‌اند که در آینده، همچنان تحریم، یکی از ابزارهای سیاست خارجه آمریکا خواهد بود.

نکته مهم دیگر اینکه وقتی اظهارنظرها و مواضع اندیشکده‌ها و تحلیلگران غربی را راجع به اقتصاد ایران بررسی می‌شود، این نتیجه حاصل می‌شود که به‌زعم آنها، بازار بزرگ و متکثر ایران (بازار مصرفی) جذابیت بیشتری خواهد داشت تا سرمایه‌گذاری‌های گسترده و عمیق.

پیوست

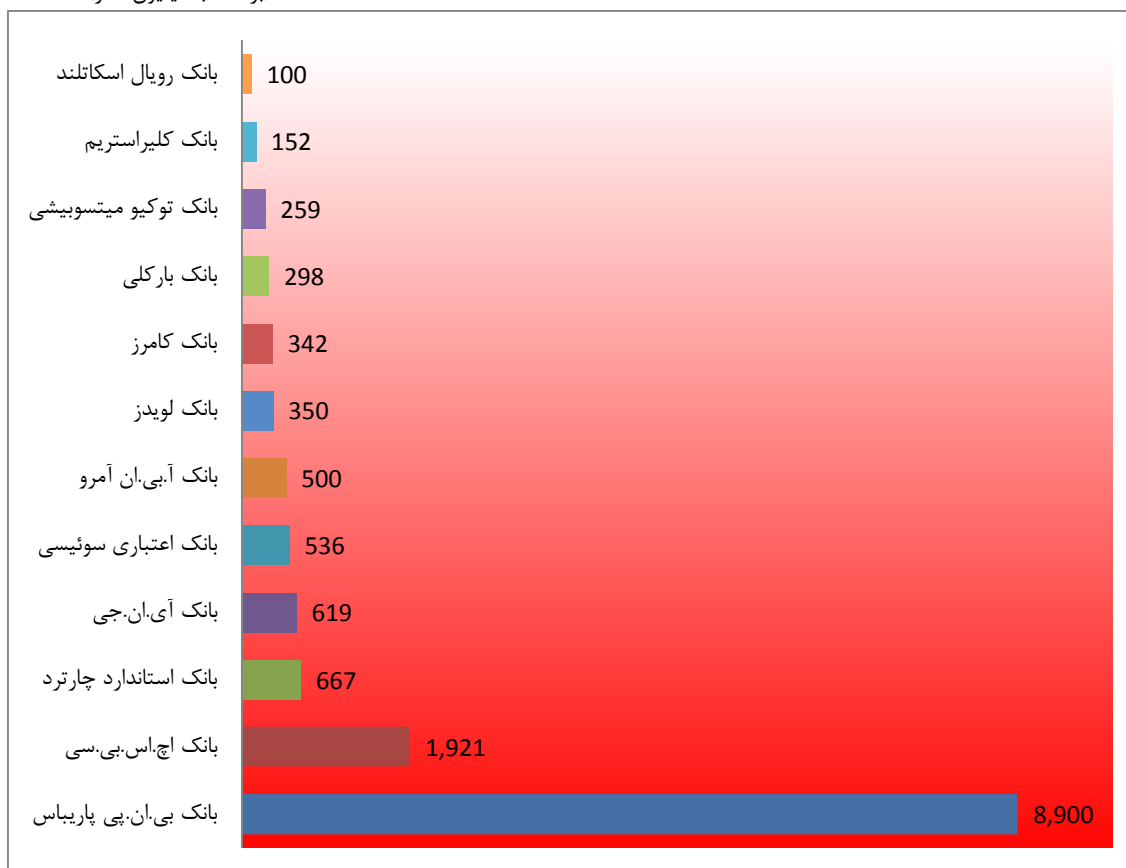
جریمه‌های مالی بانک‌های اروپایی

در نمودار زیر، جریمه‌ها و خسارات وارده به بانک‌های اروپایی را مشاهده می‌کنید. نقض تحریم‌های آمریکا و نقض قوانین پول‌شویی، علت وضع این جریمه‌ها ذکر شده است.

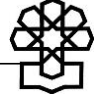


شکل ۱. جریمه‌های مالی بانک‌های اروپایی به خاطر نقض تحریم‌ها و پول‌شویی

(بر حسب میلیون دلار)



مأخذ: وزارت دادگستری آمریکا.



منابع و مأخذ

1. "UK Banks to Study Iran Sanctions Impacts," Press tv, May 11, 2016.
2. "Iran's Center for Illicit Finance," Defense of Democracies, May 10, 2016.
3. "Iran Open for Business, if you're Brave Enough," Brad Daily, May 11, 2016.
4. "German Business Lobby Says Obstacles Remain to Iran Deals" Reuters, May 11, 2016.
5. "Europe's Banks are Staying out of Iran" Bloomberg, May 11, 2016.
6. "Despite Lifting of Sanctions World Bank Still Reluctant to Engage with Iran" Economy Watch, May 11, 2016.
7. "Banks Wrestle With Iran Sanctions Move," Sky News, May 11, 2016.
8. "Emerging Terrorist Financing Risks" Financial Action Task Force, October 1, 2015.
9. "US Policy Puts Iran Deal at Risk" The New York Times, May 10 2016.
10. "United States and Iran Should Settle, Not Escalate Mutual Claims " Iran sight, May 2, 2016.
11. "US Officials Circle Globe to explain Iran Policy but Fail to Persuade" Al-Monitor, May 10, 2016.
12. "What to know about Doing Business in Iran" The Economic Times" May 11, 2016.
13. "OFAC's Interpretive Guidance Can Prove Dated" Sanctionlaw .com" June 6, 2016.
14. "Country Reports on Terrorism 2015, Chapter 2. Country Reports: Middle East and North Africa Overview" U.S. Department of State" June, 2016.
15. "Scared to Death of US Retaliation, Europe Shuns Trade with Iran" Russia Today, www.rt.com, May 14, 2016.
16. "US Says Iran Open for Business, but Europe's Banks Disagree" Times of Israel, www.timesofisrael.com, May 14, 2016.
17. "Obama Sending Mixed Messages on Iran, Charges Ex-Sanctions Officer", The Jerusalem Post, www.Jpost.com, May 14, 2016.
18. "Kerry Tries to Reassure Nervous European Banks on Trade with Iran", Euro News, www.Euronews.com, May 14, 2016.
19. "Iran Gripes it's not Reaping Economic Benefit from Nuclear Deal", USA Today Newspaper, May 13, 2016.
20. "HSBC Criticizes John Kerry over Business with Iran Request", The Guardian Newspaper, May 14, 2016.
21. "European Banks Resist Calls to Increase Business Ties with Iran", www.ft.com, May 14, 2016.
22. "Public Statement- 24 June 2016 , Financial Action Task Force", <http://www.Fatf-Gafi.org>, june 2016.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۰۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: موانع برقراری تعاملات اقتصادی ایران و اروپا در دوره پسابرجام از منظر تحلیلگران خارجی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مهدی رزم‌آهنگ، علی اشرف‌زاده

ناظر علمی: سیداحسان خاندوزی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. تحریم
۲. برجام
۳. پول‌شویی
۴. تأمین مالی تروریسم
۵. بانک‌های اروپایی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۹/۲۶