

السلام عليكم



گروه بین‌الملل

نگاهی تحلیلی به تعامل میان ایران و گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

بهمن‌ماه ۱۳۹۶

نشانی: تهران - امیرآباد شمالی - خیابان جلال آل احمد

جنب دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران - پلاک ۳

تلفن: ۸۸۰۱۹۵۵۰

نمابر: ۸۸۰۲۹۹۹۶

www.ITAN.ir

فهرست مطالب

۵	۱. مقدمه
۷	۲. تاریخچه و معرفی گروه ویژه اقدام مالی (FATF)
۱۳	۳. نسبت گروه ویژه اقدام مالی با سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا
۱۹	۴. ایران و گروه ویژه اقدام مالی
۱۹	۴-۱- پیشینه
۲۰	۴-۲- همکاری ایران با FATF بعد از توافق هسته‌ای
۲۲	۴-۳- تبعات اجرای برنامه اقدام
۲۲	۴-۳-۱- تشدید پدیده خودتحریمی
۲۴	۴-۴- تحلیل محتوای بیانیه‌های گروه ویژه درباره ایران در دوران اجرای برنامه اقدام
۲۷	۵. وضعیت روابط بانکی بعد از اجرای برنامه اقدام
۲۷	۵-۱- FATF مسئله اصلی نیست
۲۹	۵-۲- دور باطل در همکاری با FATF
۳۱	۶. پیشنهادها
۳۱	۶-۱- پیشنهادهای راهبردی
۳۴	۶-۲- پیشنهادهای تاکتیکی
۳۷	۷. جمع‌بندی
۴۲	۸. مراجع

۱. مقدمه

بعد از اجرای برجام در دی ماه ۱۳۹۴، به رغم پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته توسط مسئولین، روابط بین‌المللی بانکی ایران به شرایط قبل از تحریم‌ها بازنگشت. براساس اظهارنظرهای مسئولین اقتصادی و مقامات پولی و بانکی، قرار داشتن ایران در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) از مهم‌ترین موانع این بازگشت بود. لذا باهدف خارج شدن ایران از لیست سیاه، تقریباً از اوایل بهمن‌ماه ۱۳۹۴، الی تیرماه ۱۳۹۵، ایران همکاری گسترده‌تری نسبت به گذشته با گروه ویژه اقدام مالی آغاز نمود که پذیرش «برنامه اقدام» مهم‌ترین نتیجه آن است. در این گزارش ضمن معرفی گروه ویژه، به تبعات همکاری با این نهاد و پذیرش برنامه اقدام، پرداخته می‌شود.

۲. تاریخچه و معرفی گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

گروه ویژه اقدام مالی^۱ (FATF) در سال ۱۹۸۹ در پاریس توسط سران گروه هشت (G۸)^۲ و با مأموریت مبارزه با پول شویی، تأسیس شد. سران جی-۸ ضرورت تشکیل چنین نهادی را یکسان کردن مقررات بانکی و مبارزه با پول شویی عنوان نمودند. در سال ۲۰۰۱ و به دنبال حادثه ۱۱ سپتامبر، مبارزه با تأمین مالی تروریسم جزء دستور گروه ویژه اقدام مالی FATF قرار گرفت [۱]. از سال ۲۰۰۳، این گروه علاوه بر تراکنش‌های بانکی، فعالیت‌های غیرمالی مهم دیگری مانند کازینوها، مراکز فروش طلا و دفاتر اسناد رسمی و ... را نیز به این علت که این مراکز نقش مؤثری در تبدیل پول کثیف به پول تمیز دارند مورد رصد قرار داد و به نوعی گستره فعالیت‌های خود را توسعه بخشید [۱]. از سال ۲۰۰۸ و هم‌زمان با اوج گرفتن پرونده هسته‌ای ایران، مأموریت دیگری به نام مقابله با تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی مانند سلاح‌های هسته‌ای نیز به مأموریت‌های قبلی این گروه اضافه شد [۲]. در حال حاضر، این گروه دارای سه مأموریت مقابله با پول شویی، مقابله با تأمین مالی تروریسم و مقابله با تأمین مالی اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است.

1 . Financial Action Task Force (FATF)

۲ . گروه هشت شامل ۸ کشور صنعتی - فرانسه، آلمان، بریتانیا، ایتالیا، آمریکا، ژاپن، کانادا و روسیه - دنیا بود که پس از بحران کریمه، روسیه از این گروه خارج خارج شد. در حال حاضر این گروه به G۷، موسوم است.

رسالت اصلی FATF، نظارت بر عملکرد شبکه بانکی در سطح جهانی و در سطح کشورها است. در انجام این مأموریت، دو مقوله برای FATF، اهمیت کانونی دارد:

۱. تولید اطلاعات صحیح و دقیق در بانک‌ها، سازمان‌ها و ...

۲. انتشار و به اشتراک‌گذاری آن‌ها توسط نظام بانکی و نهادهای مسئول.

از لحاظ ساختار سازمانی، گروه ویژه اقدام مالی دارای چهار رکن اصلی است که عبارت‌اند از: مجمع، رئیس، گروه راهبری و دبیرخانه^[۳]. در میان این ارکان، دبیرخانه، نقش مؤثری در عملکرد گروه ویژه دارد. دبیرخانه، خود دارای ۵ گروه اجرایی است:

• **گروه ارزیابی و انطباق**^۱: وظیفه این گروه ارزیابی و نظارت اعضا، از طریق مرور و دنبال کردن فرآیندها برای تعیین میزان مؤثر بودن رژیم کشورهای عضو در مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است. این گروه همچنین، مسئولیت رصد انطباق تکنیکی توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی از جانب کشورها را بر عهده دارد.

• **گروه توسعه سیاست**^۲: وظیفه این گروه توسعه و بهبود استانداردها و توصیه‌های بین‌المللی در مبارزه با پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی است.

• **گروه ریسک، روندها و روش‌ها**^۳: وظیفه این گروه شناسایی و تحلیل پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و دیگر تهدیدات در مقابل یکپارچگی و انسجام سیستم مالی بین‌المللی است.

• **گروه بررسی و همکاری بین‌المللی (ICRG)**^۴: وظیفه این گروه مشخص کردن کشورهای پرریسک و غیر همکار و همین‌طور کشورهایی است که در رژیم مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه دارای خلأ راهبردی هستند.

-
1. Evaluations and Compliance Group
 2. Policy Development Group
 3. Trends and Methods Group
 4. International Co-operation Review Group

• **گروه هماهنگی شبکه جهانی**^۱: وظیفه این گروه پشتیبانی از اجرای کامل و مؤثر توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی به‌وسیله همه کشورها از طریق شبکه نهادهای منطقه‌ای گروه ویژه اقدام مالی و سازمان‌های بین‌المللی است.^۲

در حال حاضر، ۳۳ کشور به‌عنوان عضو و ۹ سازمان منطقه‌ای در پیشبرد اهداف این گروه مشارکت می‌کنند. ۹ سازمان منطقه‌ای مزبور عبارت‌اند از:

- گروه اوراسیا (EAG^۳)
- گروه آسیا / اقیانوس آرام در مبارزه با پول‌شویی (APG^۴)
- گروه ویژه اقدام مالی در حوزه کشورهای دریای کارائیب (CFATF^۵)
- کمیته کارشناسان ارزیابی اقدامات ضد پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم شورای اروپا (MONEYVAL^۶)
- گروه مبارزه با پول‌شویی در شرق و جنوب آفریقا (ESAAMLG^۷)
- گروه ویژه اقدام مالی در حوزه کشورهای آمریکای لاتین (GAFILAT^۸)
- گروه اقدامات بی‌دولتی علیه پول‌شویی در غرب آفریقا (GIABA^۹)
- گروه ویژه اقدام مالی خاورمیانه و شمال آفریقا (MENAFATF^{۱۰})
- گروه ویژه پول‌شویی در آفریقای مرکزی (GABAC^{۱۱}) [۴]

این گروه ۲ مسئولیت عمده بر عهده دارد. نخست مسئول تدوین استانداردهای

1. Global Network Co-ordination Group

۲. همان

3. The Eurasian Group

4. Asia/Pacific Group on combating money laundering

5. Caribbean Financial Action Task Force

6. Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism of the Council of Europe

7. Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group

8. Financial Action Task Force on Latin America

9. Intergovernmental Action Group against Money-Laundering in West Africa

10. Middle East and North Africa Financial Action Task Force

11. The Task Force on Money Laundering in Central Africa

بین‌المللی، در سه حوزه مبارزه با پول‌شویی، مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌گری است. در این حوزه، در حد فاصل سال‌های ۱۹۹۰ الی ۲۰۰۰، ۴۰ توصیه برای حوزه مبارزه با پول‌شویی با تمرکز بر ایجاد زیرساخت‌های حقوقی و سازوکارهای اجرایی تهیه کرد و پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، نیز نه توصیه ویژه، برای مقوله مبارزه با تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌گری بدان‌ها اضافه نمود.

گروه ویژه، در سال ۲۰۱۲ با بازنگری در توصیه‌های ۴۹ گانه خود، تعداد آن‌ها را به ۴۰ توصیه کاهش داد [۵].

با بررسی توصیه‌ها، مشخص می‌شود که گروه ویژه اقدام مالی، به دودسته از توصیه‌ها اهمیت بیشتری می‌دهد. دسته اول که از آن به عنوان توصیه‌های محوری^۱ یاد می‌شود ناظر به ایجاد شفافیت است که اصلی‌ترین توصیه آن الزامات شناسایی مشتری و ذی‌نفع واقعی است. دسته دوم که از آن‌ها با عنوان توصیه‌های کلیدی^۲ یاد می‌شود ناظر به همکاری‌های بین‌المللی است که اصلی‌ترین آن، اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت است.

مسئولیت دوم این گروه، در رصد و ارزیابی اجرای توصیه‌ها و وضعیت خروجی‌های تعیین شده در کشورهای مختلف است.

در این زمینه، در وهله اول، گروه ویژه ۱۱ خروجی فوری از کشورها می‌خواهد. برخی از این خروجی‌ها، شامل گزارش‌دهی معاملات مشکوک، انجام برخی اقدامات ضدپول‌شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی و همچنین وجود همکاری‌های بین‌المللی برای ارائه اطلاعات مناسب می‌شود. گروه ویژه بر اساس خروجی‌های ۱۱ گانه، کشورهای مورد نظر را در ۴ سطح زیر طبقه‌بندی می‌کند:

- در سطح بالایی مؤثر بوده است.
- در سطح قابل توجهی اثربخش بوده است.

1. Core recommendation
2. Key recommendation

- در سطح متوسط مؤثر بوده است .
 - در سطح پایینی مؤثر بوده است [۶].
- توصیه های ۴۰ گانه گروه ویژه اقدام مالی ، ناظر به فرآیندها (فرآیند محور) و خروجی های ۱۱ گانه از جنس شاخص های خروجی محور هستند .
- در وهله دوم ، گروه ویژه میزان تطابق کشورها با هر توصیه را در قالب ۵ رده زیر ، نمره دهی می کند:

Technical compliance ratings		
Compliant¹	C	There are no shortcomings
Largely compliant²	LC	There are only minor shortcomings
Partially compliant³	PC	There are moderate shortcomings
Non-compliant⁴	NC	There are major shortcomings
Not applicable⁵	NA	A requirement does not apply , due to the structural , legal or institutional features of a country

- این نهاد ، بر اساس نتایج ارزیابی ها ، کشورها را بر اساس موارد زیر رتبه بندی می کند:
- کشورهای کاملاً منطبق بر استانداردها
 - کشورهای در حال پیشرفت
 - کشورهای غیرهمکار که شامل دو گروه زیر است:
 - کشورهای غیرهمکار و پرریسک
 - کشورهایی که باید علیه آنها اقدام متقابل انجام گیرد [۷].

۱. سازگار
۲. به طور قابل توجهی سازگار.
۳. تقریباً سازگار
۴. غیرسازگار
۵. نامناسب

نگاهی به بیانیه‌های عمومی گروه ویژه اقدام مالی پیرامون کشورها نشان می‌دهد که هرچند این نهاد همواره کشورها را تشویق به یک نظام کارآمد مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم می‌نماید ولی توجه این سازمان عمدتاً بر سه مقوله تشخیص هویت مشتریان، جرم‌انگاری تروریسم و دستگیری مظنونین تروریستی و همچنین همکاری‌های بین‌المللی بدون محدودیت پیرامون مبارزه با سازمان‌های تروریستی است [۸].

استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی اکنون به نوعی است که سازمان ملل نیز اقدامات این گروه در زمینه مبارزه با پول شویی و تأمین مالی تروریسم را مورد استناد قرار می‌دهد. به عنوان مثال در قطعنامه ۱۶۱۷ سال ۲۰۰۵ شورای امنیت، قویاً تأکید شد که لازم است تمامی اعضا به صورت کامل استانداردهای تهیه شده در گروه ویژه مالی را اجرا کنند. همچنین در سال ۲۰۱۰ شورای امنیت در قطعنامه ۱۹۲۹ (قطعنامه‌ی مربوط به برنامه هسته‌ای ایران که در ۹ ژوئن ۲۰۱۰ به تصویب این شورا رسید و تحریم‌های اقتصادی شدیدی را علیه ایران وضع کرد)، عملکرد گروه ویژه اقدام مالی در تهیه دستورالعمل اعمال تحریم علیه ایران را مورد تقدیر قرار داد [۹].

۳. نسبت گروه ویژه اقدام مالی با سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا

آمریکا از سال ۲۰۰۱ و پس از حوادث یازده سپتامبر علاوه بر انجام فعالیت‌هایی در حوزه سیاسی و نظامی، با تصویب قانون وطن پرستی^۱ این اختیار را به وزارت خزانه‌داری داد تا با مؤسسات مالی خارجی که قواعد نظام بانکی آمریکا را رعایت نمی‌کنند تحت عنوان مبارزه با پول شویی، برخورد کرده و آن‌ها را تنبیه اقتصادی کند. این اقدام سنگ بنای تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه سایر بازیگران اقتصادی بود. در همین زمان معاونت اطلاعات مالی و تروریسم^۲ در وزارت خزانه‌داری آمریکا به منظور انجام این مأموریت تأسیس شد.

این راهبرد آمریکا را می‌توان، «جنگ اقتصادی» نامید. آمریکا برای راه‌اندازی «جنگ اقتصادی»، اقدامات زیر را انجام داد:

۱. ایجاد زیرساخت حقوقی لازم همچون تهیه قوانین وطن پرستی (Patriot)، قانون جامع تحریم ایران (CISADA)، قانون اختیارات دفاع ملی (NDAA)، قانون کاهش

1. Patriot act

2. Secretary for Terrorism and Financial Intelligence

تهدید ایران و حقوق بشر سوریه ملقب به TRA^۱ و قانون کاتسا (CARSA) ۲ . ایجاد سازوکارهای اجرایی از جمله شناسایی و معرفی گروه‌های تروریستی

۳ . به خدمت گرفتن بخش خصوصی کشورها خصوصاً نظام بانکی در اجرای تحریم‌ها

۴ . تهیه و اجرای استانداردهایی برای ارتقای شفافیت نظام مالی و تجاری بین‌الملل برای شناسایی کامل مصرف‌کننده نهایی و احراز ذی نفع واقعی [۱۰].

دولت مردان آمریکا به این فهم از واقعیت رسیده بودند که هر تبادل اقتصادی در صحنه جهانی یک ما به ازای تراکنش بانکی دارد، لذا می‌توان با افزایش توان نظارت و رهگیری مبادلات پولی و بانکی، با افراد، گروه‌ها و کشورهایی که هدف سیاست خارجی آمریکا هستند مقابله کرد. این موضوع در کنار اینکه آمریکا به پشتوانه جایگاه خود در اقتصاد جهانی و همچنین جایگاه دلار در تجارت جهانی، قدرت بلامنزعی در نظام بانکی جهان به دست آورده است، به این کشور اطمینان می‌داد تا اعمال تحریم‌های ثانویه بانکی علیه سایر کشورها را بدون نیاز به تأیید شورای امنیت به راحتی پیاده کند [۱۱].

دیوید کوهن مسئول سابق معاونت اطلاعات مالی و تروریسم وزارت خزانه‌داری آمریکا در این زمینه می‌گوید: «مؤسسات مالی در همه جا نیاز به دلار و در نتیجه نیاز به دسترسی به بانک‌ها و مؤسسات مالی در ایالات متحده برای مشتریان خود دارند. این بدان معناست که بانک‌های خارجی با تحریم‌های ما هماهنگ خواهند بود چراکه در غیر این صورت، دسترسی آن‌ها به نظام مالی آمریکا قطع خواهد شد.» [۱۲]. بر اساس این راهبرد، آمریکا با قرار دادن نام افراد، نهادها و بانک‌های ایران در لیست تحریمی (SDN list)^۲ خود، سایر بانک‌ها و مؤسسات مالی را از ارائه خدمات بانکی مستقیم و غیرمستقیم به این لیست منع می‌کند و تمامی بانک‌های بزرگ جهان فارغ از اینکه متعلق به کدام کشور هستند، از این قواعد تبعیت می‌کنند. این اقدام آمریکا سلاح‌سازی از روابط بانکی

1. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act

2. (Specially Designated National list) SDN list:

فهرستی است که کشور آمریکا در آن افراد و نهادهای تحریم شده را مشخص می‌کند و در صورتی که بانک‌ها به افراد و نهادهای ایرانی مشخص شده در این لیست خدمات بدهند، مجازات می‌شوند.

است که از آن با عنوان «سلاح پولی» نام می‌بریم.

راهبرد آمریکا، ناامن کردن فضای بانکی بین‌المللی برای اهداف سیاست خارجی آمریکا است و پیشگیری‌های مالی هدفمند^۱، جزء اصلی این استراتژی را تشکیل می‌دهد. جزئی که پیش‌نیاز آن، بهبود شفافیت در نظام مالی برای پیشگیری از انجام عملیات بانکی توسط گروه‌های هدف است [۱۳].

دولت آمریکا در صحنه عمل، بانک‌های متخلف از قواعد تحریمی خود را جریمه سنگین نقدی کرده و از آن‌ها تعهد عدم تکرار تخلف در قالب موافقت‌نامه‌های دوجانبه با اداره کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری (اوفک) اخذ می‌کند. در صورت تکرار تخلف، این بانک‌ها اجازه گشایش روابط کارگزاری و حساب‌های کارگزاری در میان بانک‌های آمریکایی را نخواهند داشت و اسامی آن‌ها در لیست تحریمی (SDN list) قرار می‌گیرد. به‌طور خاص، در مورد تحریم‌ها علیه ایران، تاکنون آمریکا بیش از ۱۵ بانک را مجموعاً حدود ۱۶ میلیارد دلار جریمه کرده است و بانک کونلن چین را نیز در لیست تحریم قرار داده است.

برای آنکه تحریم‌های بانکی آمریکا اعم از اولیه و ثانویه دقیق اجرا شود، باید آمریکا امکان شناسایی و ره‌گیری تراکنش‌های انجام‌شده از سوی اهداف تحریمی را داشته باشد تا با بانک‌ها و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات بانکی به این افراد، برخورد کند. در ادبیات بانکداری به این موضوع «شناسایی ذی‌نفع واقعی»^۲ می‌گویند [۱۴].

دیوید کوهن در این زمینه می‌گوید: «موفقیت تحریم‌های آمریکا بستگی عمیق به شفافیت بانکی و وضع قواعد خوب در این بخش دارد. از طریق جمع‌آوری اطلاعات کلیدی، راجع به ماهیت تراکنش‌های بانکی، گروه‌های درگیر در آن و افرادی که در نهایت از آن بهره می‌برند شناسایی خواهند شد. بدین وسیله، فضا برای بازیگران نامشروع، دولت‌ها، تروریست‌ها و مجرمان، بسیار تنگ شده و نمی‌توانند خودشان را

1. targeted financial measures
2. beneficial owner

در اقتصاد مشروع پنهان کنند. به این دلیل، باید مولفه‌های ساخت، حفاظت و تقویت شفافیت بانکی، هسته اصلی مأموریت وزارت خزانه‌داری باشد» [۱۵].

مقامات آمریکایی برای پیاده‌سازی راهبرد جدید خود، از تمامی متحدان و همین‌طور سازمان‌های بین‌المللی استفاده کردند. آن‌ها این موضوع را در قالب وضع رژیم‌های تحریمی چندجانبه که ظاهراً حیات مالی تروریست‌ها و مخلان امنیت بین‌المللی را بر هم می‌زند، تعقیب کردند. همچنین وزارت خزانه‌داری، مذاکره با نهادهای بین‌المللی را شروع کرد. جوآن زاراته^۱ در کتاب جنگ خزانه‌داری‌ها به تشریح فعالیت‌های دیپلماتیک صورت گرفته از سوی وزارت خزانه‌داری برای همراه کردن گروه ویژه اقدام مالی می‌پردازد. وی می‌نویسد: «تنها چند روز پس از حادثه ۱۱ سپتامبر، جیمی گورول^۲ نهادهای مرتبط با مبارزه با پول‌شویی را فهرست نمود و سپس یک گروه منتخب به سمت این نهادها گسیل کرد تا تهیه برنامه‌هایی برای جلب توجه جهانی برای مقوله مبارزه با تروریسم آغاز شود... به همین منظور مذاکره با نهاد گروه ویژه اقدام مالی آغاز گشت. در اکتبر سال ۲۰۰۱، گروه ویژه اقدام مالی، یک نشست ویژه با تمامی اعضای خود تشکیل داد... سرانجام گروه ویژه اقدام مالی پذیرفت که توصیه‌های ویژه‌ای برای مقابله با تأمین مالی تروریسم تهیه کند... به منظور فراگیر نمودن این استانداردها نیز، نهادهایی همچون بانک جهانی^۳، صندوق بین‌المللی پول [۱۶] و سازمان ملل متحد، در انجام سیاست‌های خود، آنها را اتخاذ کردند» [۱۷].

مقامات خزانه‌داری ایالات متحده در نظر داشتند تا استانداردهای بین‌المللی پیوسته و اثربخشی در حوزه روابط مالی بین‌المللی به منظور افزایش اثرگذاری تحریم‌های ثانویه، ایجاد کنند. استانداردهایی که به‌سان یک زیرساخت برای پیاده‌سازی قطعنامه‌ها قلمداد می‌شد. گروه ویژه اقدام مالی، این ظرفیت را می‌توانست برای آن‌ها ایجاد نماید.

1. Juan Zarate

2. Jimmy Gurul

۳. به‌عنوان مثال، بانک جهانی، اعطای کمک‌های توسعه‌ای خود را رعایت استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی نموده است.

در بیانیه مشترک دانیل گلاسر، معاون وزیر خزانه‌داری در امور مبارزه با جرائم مالی و تأمین مالی گروه‌های تروریستی^۱ و آدام ژوبین^۲، رئیس دفتر کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا^۳ در دولت دوم رئیس‌جمهور بوش، در سال ۲۰۰۷ به اهمیت گروه ویژه مالی برای استفاده از سلاح پولی در سطح جهان اشاره شده است. در این بیانیه آمده است: «ما باید با سایر مراکز مالی در سراسر جهان برای ایجاد و حفظ استانداردهای بین‌المللی به منظور حفاظت از سیستم مالی بین‌المللی از منابع و عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی همکاری داشته باشیم. وزارت خزانه‌داری این موضوع استراتژیک را از طریق گروه ویژه اقدام مالی (FATF) ... پیگیری می‌کند. وزارت خزانه‌داری همچنان به نقش رهبری فعال در FATF ادامه می‌دهد. ما معتقدیم استانداردهای FATF باید در قالب توصیه‌ها، دستورالعمل‌ها و بهترین شیوه‌های اجرایی بیان شود» [۱۸].

آمریکا در مسیر استفاده از «سلاح پولی» علیه اهداف خود، موضوع اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی را نیز به بهانه‌های خود افزود و در این راستا توجه ویژه‌ای، به کشورهایی که به زعم خود اشاعه‌دهندگان سلاح‌های کشتار جمعی^۴ بودند، کرد. آمریکایی‌ها با این رویه توانستند، قطعنامه‌های چندگانه شورای امنیت سازمان ملل متحد را برای تحریم‌های هدفمند مالی خود، به‌کارگیرند. تحریم‌هایی که هدف اولیه آن، کشورهایی همچون ایران و کره شمالی به بهانه تولید تسلیحات هسته‌ای بود. آن‌ها با تحت فشار قرار دادن گروه ویژه اقدام مالی^۵ مبارزه با تأمین مالی فعالیت‌های اشاعه‌ای را به‌عنوان سومین مأموریت آن گروه تعیین کردند [۱۹].

دانیل گلاسر^۶، معاون وزیر خزانه‌داری در امور مبارزه با جرائم مالی و تأمین مالی

1. Assistant Secretary for Terrorist Financing and Financial Crimes

2. Adam J. Szubin

3. Director of the Office of Foreign Assets Control

4. Weapon of mass destruction (WMD) proliferator

5. Financial action task force (FATF)

6. Daniel Glaser

گروه‌های^۱ تروریستی در دولت دوم رئیس‌جمهور بوش و به‌عنوان یکی از طراحان اصلی تحریم‌های ایران در اواخر دهه ۸۰ شمسی، در جلسه استماع کنگره در سال ۲۰۰۷، اعلام می‌دارد: «ایالات متحده باید یک اهرم فشار بر گروه ویژه اقدام مالی، به‌منظور ایجاد یک رویکرد جهانی سازگار و مؤثر در اجرای قطعنامه‌های مربوط به عدم تکثیر سلاح‌های کشتار جمعی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم، طراحی نماید» [۲۰].

در حال حاضر نیز، پیرامون جایگاه گروه ویژه اقدام مالی نزد کانون‌های فکری کشور آمریکا، اظهارنظرهای متعددی می‌شود. به‌عنوان مثال، ماتیو لویت^۲، مدیر برنامه مقابله با تروریسم و جاسوسی در «موسسه واشنگتن در امور خاور نزدیک»^۳، برای این باور است که گروه ویژه اقدام مالی، باید نظارت خود را بر نهادهای بانکی و مالی ایران برای پیشگیری از ورود آنان به چرخه تروریسم مالی (پول شویی) تقویت کند. او در مقاله‌ای که در ۲۳ سپتامبر ۲۰۱۶ در موسسه مذکور منتشر نمود، مدعی شد: «نظارت‌های گروه ویژه اقدام مالی بر فعالیت‌های بین‌المللی ایران باید افزایش یابد. یکی از روش‌های تضعیف جریان‌هایی همچون حزب‌الله لبنان و کنترل قدرت‌نمایی جنگ‌های نیابتی، گسترش نظارت بر فعالیت‌های پول شویی ایران است. در این میان شفاف نبودن فعالیت‌های بانکی ایران، زمینه فعالیت‌های پول شویی در ایران را گسترش داده است. در چند سال اخیر قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، سپاه پاسداران و بانک ملت از پیشروان پول شویی بوده‌اند. به عبارتی رابطه پنهان سپاه پاسداران با نهادهای بانکی و مؤسسات مالی، زمینه پول شویی را فراهم کرده است.» ماتیو لویت^۴، اولین پژوهشگری بود که برای نخستین بار در جلسات استماع کنگره آمریکا، عبارت شبکه مالی غیرقانونی نیابتی در ایران را مطرح نمود و خواستار جلوگیری از توسعه آن در ایران شد» [۲۱].

1. Treasury Department's Deputy Assistant Secretary for Terrorism Financing and Financial crimes

2. Matthew Levitt

3. Washington Institute for Near East Policy

۴. از او به‌عنوان معمار فکری گسترش تحریم‌های مرتبط با پولشویی نام می‌برند.

۴. ایران و گروه ویژه اقدام مالی

۴-۱- پیشینه

پیشینه تعامل ایران با FATF، به حدود سال ۲۰۰۷ (۱۳۸۶) بازمی‌گردد. در این سال میان ایران و گروه ویژه پیرامون رفع برخی کاستی‌ها و نواقص حوزه پول شویی مذاکره و تبادل نظر شد. نتیجه این مذاکرات، تصویب قانون مبارزه با پول شویی در اواخر سال ۱۳۸۶ بود. بعد از بیانیه گروه ویژه اقدام مالی ایران در آذرماه سال ۱۳۸۸، آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پول شویی را به تصویب هیئت دولت رسید. در پی آن شورای عالی مبارزه با پول شویی در بهمن‌ماه سال ۱۳۸۸ در جلسه هیئت وزیران تشکیل شد و واحد اطلاعات مالی^۱ (FIU) زیر نظر این شورا تشکیل گردید و بنا شد اطلاعات تراکنش‌های مشکوک به این واحد ارسال شود [۲۲]. تشکیل واحدهای مبارزه با پول شویی در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و ابلاغ بخشنامه «تأکید بر احراز هویت و شناسایی مشتریان بانک‌ها» از دیگر اقدامات ایران تا قبل از سال ۱۳۹۰ بوده است [۲۳]. پس از آن گروه ویژه اقدام مالی هر بار در بیانیه‌های خود از اقدامات ایران تشکر می‌کرد اما کماکان نسبت به خطر پول شویی و تأمین مالی تروریسم در نظام بانکی ایران اعلام

1. Financial intelligence unit

نگرانی می‌کرد. این نگرانی‌ها به‌گونه‌ای بود که گروه ویژه از سال ۲۰۰۸ خطر پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم را در چند کشور از جمله ایران هشدار داده و از فوریه سال ۲۰۰۹ ایران را در لیست سیاه کشورهای که خطر بالایی پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در نظام بانکی آن‌ها وجود دارد، قرار داد [۲۴]. از همین رو از کشورهای می‌خواست که ضمن احتیاط ویژه در رابطه با مؤسسات مالی و غیرمالی ایران، اقدامات مقابله‌ای علیه این کشور اتخاذ کنند.

در مجموع، نگاهی به بیانیه‌های عمومی این گروه پیرامون ایران نشان می‌دهد که در حداصل زمانی فوریه ۲۰۰۹ [۲۵] الی فوریه [۲۶] ۲۰۱۷، همواره از ایران تحت عنوان کشوری نام برده شده است که دارای اشکالات اساسی در رژیم مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم همچون عدم جرم‌انگاری مبارزه با تأمین مالی تروریسم و عدم رعایت الزامات گزارش‌دهی تراکنش‌های مشکوک است.

هشدارهای گروه ویژه در حدود سال‌های ۲۰۰۹، منجر شد تا دولت وقت ایران لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم را در تاریخ تیرماه ۱۳۸۹، به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. لایحه‌ای که بنابر اظهار نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، این خطر را داشت تا تعریف سازمان‌های بین‌المللی از تروریسم پذیرفته شود و حمایت ایران از نهضت‌های آزادی‌بخش را با مشکل مواجه کند [۲۴].

۴-۲- همکاری ایران با FATF بعد از توافق هسته‌ای

بعد از اجرایی شدن توافق هسته‌ای در دی‌ماه ۱۳۹۴، روابط بین‌المللی بانکی بهبود پیدا نکرد. یکی از دلایلی که برای این موضوع، عنوان می‌شد قرار داشتن ایران در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی بود. به گفته طیب‌نیا، وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی، با توجه به مقبولیت توصیه‌های این گروه نزد بانک‌ها و نهادهای مالی در جهان، وجود ایران در فهرست کشورهای پرخطر، منجر به بی‌اطمینانی بانک‌های خارجی در معامله با ایران می‌شود [۲۷]. در این زمینه قضاوی، معاون وقت امور بانک و بیمه وزیر اقتصاد

در تاریخ ۱۵ اسفند اظهار داشته بود: «برجام و رفع تحریم این مانع (مشکلات بانکی) را برطرف کرد، اما قرار گرفتن نام ایران در فهرست کشورهای غیر همکار گروه ویژه اقدام مالی یا FATF دومین مانع مهم در زمینه برقراری روابط بانکی است. به همین دلیل کشور توان خود را بعد از برجام، معطوف به حل مسئله و رفع بهانه‌های گروه ویژه اقدام مالی نمود» [۲۸].

همچنین در تاریخ ۱۸ اسفند ۱۳۹۴ تهرانفر، معاون نظارتی بانک مرکزی، با اظهار خرسندی از تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم اعلام نمود تصویب این قانون، زمینه ارتقای رتبه اعتباری ایران در سطح بین‌المللی را فراهم می‌کند. وی آن زمان اظهار داشته بود: «متأسفانه طی سال‌های اخیر، گروه ویژه اقدام مالی به دلیل فقدان قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم، علیه ایران بیانیه صادر می‌کرد و تصویب این قانون در کشور برای بانک‌های خارجی و مراجع مالی بسیار با اهمیت است» [۲۹].

بر همین اساس، گروهی متشکل از مقامات وزارت خارجه، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، مذاکره جدی با این نهاد را کلید زدند و در حفاصل زمانی بهمن‌ماه ۱۳۹۴ الی تیرماه ۱۳۹۵، با انجام برخی اقدامات اعتمادساز همچون تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و الحاق به گروه منطقه‌ای مقابله با پول شویی و تأمین مالی تروریسم اوراسیا به عنوان عضو ناظر در خردادماه ۱۳۹۵ [۳۰]، در تیرماه ۱۳۹۵ به توافقی با گروه ویژه اقدام مالی رسیدند. این توافق از طریق بیانیه عمومی صادرشده از گروه ویژه اقدام مالی اطلاع‌رسانی شد. در این بیانیه آمده بود [۲۸]:

«گروه ویژه اقدام مالی، از پذیرش و تعهد سطح بالای سیاسی ایران برای برنامه اقدام به منظور کاهش نواقص خود در رژیم مبارزه با پول شویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم استقبال می‌نماید و تصمیم دارد تا کمک‌های فنی برای اجرایی نمودن برنامه اقدام به ایران ارائه دهد. گروه ویژه به مدت ۱۲ ماه اقدامات مقابله‌ای علیه ایران را تعلیق نموده و البته در این مدت پیشرفت ایران را در اجرایی نمودن برنامه اقدام زیر نظر می‌گیرد».

برنامه اقدام، شامل ۱۰ بخش و ۴۱ اقدام است. اجرای کامل برنامه اقدام دارای تبعات جبران ناپذیری برای کشور است که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

۴-۳- تبعات اجرای برنامه اقدام

۴-۳-۱- تشدید پدیده خود تحریمی

در بندهای ۲۱ و ۳۱ برنامه اقدام که مرتبط با مسئله شناسایی و به اشتراک گذاری اطلاعات ذی نفع واقعی است، آمده است:

بند ۲۱: تضمین اجرای تمامی الزامات مربوط به شناسایی کافی مشتری^۱ یا احراز هویت ذی نفع واقعی در تمامی مواقع از جمله زمانی که مشتریان، اشخاص حقوقی باشند.

بند ۳۱: تضمین ارائه همکاری بین المللی، در زمینه تبادل و به اشتراک گذاری اطلاعات^۲ مربوط به ذی نفع واقعی.

اجرای دقیق و کامل این بندها، بدون در نظر گرفتن ملاحظات تحریمی، سبب افزایش مشکلات افراد و نهادهای تحریمی ایران خواهد شد. طبق تحریم های ثانویه بانکی و اقتصادی، هرگاه ذینفع واقعی یک تراکنش و یا فعل اقتصادی، در لیست تحریمی آمریکا (SDN List) یا لیست تحریمی شورای امنیت سازمان ملل باشند، آن تراکنش یا فعل اقتصادی، نباید انجام شود. در صورت انجام فرد متخلف، با جرائم مشخص شده ای مواجه می شود. در نتیجه هرچه شناخت ذی نفع واقعی، تسهیل شده و اشتراک گذاری اطلاعات آن ها، افزایش یابد، عرصه برای فعالیت افراد و نهادهای تحریمی ایرانی تنگ تر شده و سایر فعالان اقتصادی احتیاط بیشتری برای همکاری با

1. Customer due diligence (CDD)

۲. شناسایی منبع درآمد و وجوه، شناسایی ذی نفع نهایی (سهامدار اصلی)، سوابق اسناد رسمی هویتی همچون گذرنامه، کارت شناسایی، گواهی نامه رانندگی و سایر اسناد مشابه، پرونده های مربوط به حساب ها و روابط کاری از جمله نتایج هر گونه تحلیل انجام شده (مانند استعلام های به عمل آمده برای احراز پیشینه و هدف معاملات غیرعادی پیچیده و بزرگ)، اعمال مستمر شناسایی مشتری و ذی نفع واقعی، کسب اطلاعات درباره هدف و ماهیت روابط کاری و معاملات، نمونه هایی از اطلاعات خواسته شده پیرامون مشتریان و نهادهای معامله گراست.

آن‌ها، اتخاذ خواهند کرد.

در حال حاضر، ۲۲۳ فرد و نهاد ایرانی در لیست تحریمی آمریکا قرار دارند و مشمول تحریم‌های ثانویه بانکی و اقتصادی هستند. آمریکا در راهبرد مقابله با ایران، گام به گام در حال افزایش تعداد این افراد است. همچنین ۲۳ فرد و ۶۴ نهاد در لیست تحریمی قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل هستند. این افراد و نهادها، تحت تأثیر مستقیم اجرای استانداردهای FATF، قرار دارند.

اجرای استانداردهای FATF مندرج در برنامه اقدام، در واقع هزینه و ریسک همکاری با افراد و نهادهای باقی مانده در تحریم را برای بانک‌ها و سایر بازیگران اقتصادی داخلی که تحریم نیستند افزایش می‌دهد و عملاً کشور را به دو قسمت «تحریمی» و «غیرتحریمی» تقسیم می‌کند که نتیجه آن اختلاف داخلی و حذف و منزوی شدن نهادهای تحریمی است.

در همین زمینه، بنیاد کارنگی^۱ در گزارشی در ماه ۲ فوریه ۲۰۱۷، طی یک یادداشتی اذعان نموده بود: «اجرای کامل FATF می‌تواند به مسدود شدن منابع مالی زیرمجموعه‌های سپاه پاسداران و در نتیجه افزایش اختلافات با رئیس‌جمهور روحانی منجر شود و در حوزه‌هایی نظیر پتروشیمی و توسعه مناطق شهری تأثیرگذار باشد» [۳۱]. به عبارت دیگر پیاده‌سازی قواعد و استانداردهای FATF به طور کامل، نظام بانکی ایران را در اختیار اهداف خصمانه آمریکا قرار می‌دهد و در این میان، آمریکا هرگاه و هر هدفی را که برای اعمال تحریم مشخص کند، نظام بانکی ایران نیز همسو با دیگر بانک‌های جهان آن را تحریم می‌کند. باید توجه داشت در این زمینه مسئله اصلی تعیین مصداق نیست که بتوان با تعیین مصداق از سوی نهادهای داخلی مشکل را برطرف کرد چراکه در این ساختار قدرت تعیین مصداق در اختیار آمریکا بوده و نظام بانکی و ادار به تبعیت از آن و عدم ارائه خدمت به مصادیق تحریمی خواهد شد چراکه در

1. Carnegie endowment

غیر این صورت، دچار تحریم و یا عدم همکاری بانک‌های خارجی با خود خواهد شد.

۴-۴- تحلیل محتوای بیانیه‌های گروه ویژه درباره ایران در دوران اجرای برنامه اقدام

دولت ایران در راستای عمل به برنامه اقدام، اقدامات متعددی را انجام داده است. این اقدامات عبارت است از:

- ایجاد واحدهای مختص به AML/CFT^۲ در تمام بانک‌های ایرانی [۳۲]
 - ابلاغ آیین‌نامه ضوابط ورود و خروج ارزش‌همراه مسافروانندگان در آبان‌ماه سال ۹۵ [۳۳]
 - ابلاغ بخشنامه به بانک‌ها مبنی بر انجام تمامی نقل و انتقالات الکترونیکی ارزی برون‌مرزی پس از دریافت اطلاعات کامل و دقیق فرستنده و گیرنده در فروردین‌ماه ۱۳۹۶ [۲۳]
 - تصویب و ابلاغ آیین‌نامه قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در آبان‌ماه ۹۶ [۲۸]
 - ارسال اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی به مجلس [۳۴]
 - ارسال لایحه اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به مجلس در آذرماه ۹۶ [۳۵]
 - ارسال لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم به مجلس در آذرماه ۹۶ [۳۶]
 - تصویب لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی در دی‌ماه ۱۳۹۶ [۳۷]
- در این بین رفتار گروه ویژه در قبال انجام اقدامات ایران قابل توجه به نظر می‌رسد. رفتار این گروه در قالب بیانیه‌های این نهاد، قابل بررسی است.

۱. هرچند که هنوز، در داخل کشور، این موضوع، انعکاس رسانه‌ای نیافته است اما، انجام ندادن کارسازی ارزی توسط دو بانک ملت و سپه برای شرکت‌های زیرمجموعه قرارگاه سازندگی خاتم در اردیبهشت سال ۹۵، در این راستا ارزیابی می‌شود. منبع: روزنامه کیهان، کد خبر: ۸۴۵۰۱

۲. منظور از AML، سیاست‌های ناظر بر مبارزه با پول‌شویی (Anti-Money Laundering) و CFT، سیاست‌های مقابله با تأمین مالی تروریسم (Combating the Financing of Terrorism) است.

بیانیه‌های عمومی گروه ویژه اقدام مالی در بازه زمانی اجرای برنامه اقدام

تاریخ	محتوای بیانیه
۱۲۱ اکتبر ۲۰۱۶	<ul style="list-style-type: none"> • تا هنگامی که ایران برنامه اقدام را به طور کامل انجام ندهد، در بیانیه عمومی خواهد ماند. • هرچند که ایران اقداماتی به منظور رفع نواقص مطرح شده در برنامه اقدام انجام می‌دهد، اما گروه ویژه نسبت ریسک تأمین مالی تروریسم در این کشور نگران است، بنابراین اعضا باید همچنان با احتیاط فراوان (توصیه شماره ۱۹) با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی رفتار نمایند.
۲۴ فوریه ۲۰۱۷	<ul style="list-style-type: none"> • ایران تا انجام کامل برنامه اقدام را به طور کامل انجام ندهد، در بیانیه عمومی خواهد ماند. • تا زمانی که ایران اقداماتی به منظور رفع نواقص مطرح شده در برنامه اقدام انجام می‌دهد، گروه ویژه نسبت ریسک تأمین مالی تروریسم در این کشور نگران خواهد بود، بنابراین اعضا باید همچنان با احتیاط فراوان (مطابق با توصیه شماره ۱۹) با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی رفتار نمایند.
۲۳ ژوئن ۲۰۱۷	<ul style="list-style-type: none"> • با توجه به اینکه ایران تعهد سیاسی خود را در عمل نشان داده و گام‌های مرتبط با برنامه اقدام را در یک سال اخیر انجام داده است. گروه ویژه، تصمیم به تداوم تعلیق اقدامات مقابله‌ای علیه ایران گرفت. • تا زمانی که ایران اقداماتی به منظور رفع نواقص مطرح شده در برنامه اقدام انجام می‌دهد، گروه ویژه نسبت ریسک تأمین مالی تروریسم در این کشور نگران خواهد بود؛ بنابراین اعضا باید همچنان با احتیاط فراوان (مطابق با توصیه شماره ۱۹) با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی رفتار نمایند.
۳ نوامبر ۲۰۱۷	<ul style="list-style-type: none"> • برنامه اقدام در تاریخ ۳۱ ژانویه ۲۰۱۸، منقضی می‌شود و گروه ویژه از ایران می‌خواهد تا سرعت عمل بیشتری در اجرای دقیق برنامه به خصوص موارد مرتبط با تأمین مالی تروریسم از خود نشان دهد. گروه ویژه در نشست ماه فوریه خود، پیشرفت‌های ایران را مورد ارزیابی قرار خواهد داد. • تا زمانی که ایران اقداماتی به منظور رفع نواقص مطرح شده در برنامه اقدام انجام می‌دهد، گروه ویژه همچنان نسبت ریسک تأمین مالی تروریسم در این کشور نگران خواهد بود، بنابراین اعضا باید همچنان با احتیاط فراوان (مطابق با توصیه شماره ۱۹) با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی رفتار نمایند.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود یکی از مواردی که همواره در بیانیه‌های یک سال و نیم اخیر این گروه، منتشر شده است، توصیه به رفتار محتاطانه از جانب کشورها با ایران است. همزمان با این توصیه، گروه ویژه از ایران می‌خواهد تا سرعت عمل بیشتری، در اجرای برنامه اقدام از خود نشان دهد. به نظر می‌رسد گروه ویژه، با درپیش گرفتن این رفتار، می‌خواهد فشار مضاعفی به ایران وارد کند تا ایران تعهدات خود را در قبال برنامه اقدام به‌طور کامل و دقیق انجام دهد.

۵. وضعیت روابط بانکی بعد از اجرای برنامه اقدام

۵-۱-FATF مسئله اصلی نیست

در یک سال و نیم اخیر که برنامه اقدام توسط ایران اجرایی می‌شد، هرچند که اقدامات مقابله‌ای علیه ایران به تعلیق درآمد، اما همچنان، مشکلات بانکی دامن‌گیر تجارت کشور بود. برخی از مشکلات در موارد زیر قابل مشاهده است:

۵. عدم ارتباط‌گیری بانک‌های خارجی بزرگ و برقراری ارتباطات کارگزاری صرفاً با بانک‌های کوچک و متوسط [۳۸]

۶. مشکلات ایجادشده برای تجار و دانشجویان ایرانی در چین [۳۹]

۷. مشکلات بانکی تجار ایرانی در ترکیه علی‌الخصوص از جانب هالک بانک ترکیه [۳۰]

۸. نبود بستر برای تک‌نرخ کردن ارز [۴۰]

۹. تأخیر در راه‌اندازی شعب بانکی در کشورهای اروپایی همچون سوئیس [۴۱] و

کشورهای همسایه همچون پاکستان [۳۸]

۱۰. مشکلات مربوط به مصارف آزادانه وجوه نفتی [۳۰]

۱۱. مشکلات بانکی مربوط به دریافت نکردن طلب نفتی ایران از هند [۴۲]

۱۲. وصول نشدن درآمدهای صادرات برق و گاز به کشور عراق [۲۸]

۱۳. مشکلات بانکی میان ایران و عمان در رابطه با طلب ارزی بلوکه شده در دوران تحریم [۴۳]

موارد فوق نشان می‌دهد روابط بانکی بین‌المللی در مدت اجرای برنامه اقدام، در مسیر بهبود قرار نگرفته است. این موضوع نشان می‌دهد مشکل روابط بانکی به علت درج در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی نبوده و علت دیگری دخالت دارد. این علل عبارت‌اند از: حفظ ساختار تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا و وضع جریمه‌های سنگین: حفظ زیرساخت تحریم‌های ثانویه بانکی و باقی ماندن لیست تحریمی آمریکا در برجام، منجر شده است تا همچنان روابط بانکی کشور دچار مشکل باشد. در حال حاضر، ۲۲۴ فرد و نهاد ایرانی در لیست تحریمی آمریکا قرار دارند. بر این اساس، شرط هر نوع تعامل تجاری با ایران، منوط به این است که ذی‌نفع نهایی، اشخاص و نهادهای موجود در لیست تحریمی نباشند. نتیجه آن است که بانک‌های خارجی در ارتباط با ایران محتاطانه عمل نموده و قواعد شناخت مشتری با شدت بیشتری پیاده کنند [۴۴]. این امر در کنار این موضوع که کشور آمریکا در دوره قبل از برجام، بانک‌های خارجی را به دلیل همکاری با ایران و نقض تحریم‌ها، جریمه می‌کرد، ضمانت اجرایی بیشتری پیدا نموده است.

خطر بازگشت‌پذیری تحریم‌های موجود در برجام: علت دوم، این است که تحریم‌ها در برجام، لغو نشده است، بلکه توقف موقت اجرا (Cease the application) شده است. این وضعیت دارای این پیام است که امکان بازگشت فوری تحریم‌ها (snap-back) وجود دارد. سیاست‌های خصمانه کشور آمریکا نیز، مزید بر این امر شده و این پیام را به سمت بانک‌ها و طرف‌های تجاری ایران، مخابره می‌کند که آینده برجام روشن نیست. بنابراین رابطه و تعامل تجاری با ایران، به صرفه نخواهد بود بنابراین موارد فوق، سبب شده است تا حتی انجام بخشی از برنامه اقدام نیز، بر بهبود

۱. به عنوان مثال، پارibas بانک فرانسه در تیرماه ۱۳۹۳، حدود ۹ میلیارد دلار جریمه شد. همچنین، استاندارداردچارتردن‌گلیس در مردادماه ۱۳۹۱، حدود ۶۶۷ میلیون دلار جریمه شد.

روابط بانکی کشوری، بی‌ثمر باشد. ذکر این نکته نیز ضروری است که مسئولان نیز، سخنی از اثربخشی برنامه اقدام در حل مشکلات بانکی، به میان نمی‌آورند.

۵-۲- دور باطل در همکاری با FATF

پی بردن به چرایی عدم همکاری بانک‌های خارجی با ایران با وجود تعامل با FATF، حائز اهمیت است. باید گفت همکاری با FATF، برای حل مشکلات بانکی، یک دور باطل ایجاد می‌کند که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

با یک تبیین علمی باید گفت که همکاری بانک‌های خارجی با ایران در صورتی محقق خواهد شد که هزینه همکاری کمتر از فایده حاصل از همکاری باشد. در حال حاضر، آمریکا، با اعمال تحریم‌های ثانویه بانکی، هزینه همکاری با ایران را افزایش داده است به نحوی که هزینه همکاری بیشتر از فایده آن شده است؛ در نتیجه این امر، بانک‌های بزرگ از همکاری با ایران دوری می‌کنند.

ایران در یک سال و نیم گذشته، تلاش کرده است تا با همکاری با FATF، بخش هزینه را کاهش دهد تا بانک‌های خارجی نسبت با همکاری با ایران تشویق شوند، اما این هدف محقق نشده است.

برای فهم دقیق موضوع باید اجزای هزینه مشخص شود. بخش هزینه از اجزای زیر تشکیل شده است.

$$\text{هزینه} = \left[\left[\text{جریمه نقض تحریم} \right] \times \left[\text{ریسک (احتمال نقض تحریم)} \right] \right]$$

هزینه کل حاصل ضرب جریمه نقض تحریم در ریسک یا همان احتمال نقض تحریم است.

بخش ریسک یا احتمال نقض تحریم، از دو بخش تشکیل یافته است. یکی میزان شفافیت نظام بانکی ایران است که همان مسئله FATF است و دیگری تعداد افراد و نهادهای تحریمی ایران از سوی کشور آمریکا است.

$$\left[\text{ریسک} \right] = \left[\text{میزان شفافیت (FATF)} \right] \times \left[\text{لیست تعداد ایرانی‌ها در تحریمی خاص آمریکا (SDN LIST)} \right]$$

ایران در تلاش خود، با همکاری با FATF، به دنبال افزایش شفافیت نظام بانکی است تا از این طریق، ریسک را کاهش دهد، اما جزء دیگر مؤثر بر ریسک یعنی تعداد ایرانی‌های در لیست تحریمی، در اختیار آمریکا است و در طول یک سال و نیم گذشته، تعداد اعضای این لیست بیشتر شده و از ۱۷۸ به ۲۲۳ فرد و نهاد رسیده است. به عبارت دیگر کشور آمریکا، گام به گام تلاش‌های ایران را خنثی نموده است. مهم‌ترین اقدام آمریکا، تصویب و اجرای قانون کاتسا (CAATSA) بوده است که بر اساس آن، برچسب SDGT (برچسب تروریستی) به سپاه پاسداران و نهادهای مرتبط با آن زده و ریسک همکاری با آن‌ها را افزایش داده است.

نکته مهم دیگر توجه به جزء جریمه نقض تحریم‌ها است. این جزء نیز در اختیار آمریکا است و رفتار آمریکا در یک سال و نیم گذشته نشان داده است که آمریکا به دنبال افزایش جریمه نقض تحریم‌ها است. جریمه‌های مالی و افزوده شدن به لیست تحریم و متعاقباً محروم ماندن از ارتباطگیری با شرکت‌ها و نظام مالی آمریکا، نمونه‌هایی از اقداماتی است که دولت آمریکا در بازه زمانی مذکور انجام داده است.

با توجه به این مطالب، دو جز از سه جز در اختیار کشور آمریکا است و تنها یک جز که همان شفافیت نظام بانکی است، در اختیار ایران است. این کشور به طور مستمر، این دو جز را به ضرر ایران، تغییر می‌دهد.

$$\text{کل هزینه} = \left[\text{تعداد اعضای SDN LIST} \right] \times \left[\text{جریمه نقض تحریم} \right] = \text{کل هزینه}$$

بر این اساس باید گفت که همکاری با FATF، یک دور باطل را ایجاد می‌کند و تازمانی که تحریم‌های آمریکا به طور حداکثری داخلی‌سازی نشوند و خودتحریمی به بالاترین سطح خود نرسد، روابط بانکی ایران بهبود نخواهد یافت.

شایان ذکر است که اگر تمامی خواسته‌های FATF، به بهانه کاهش ریسک کشور، اجرا شود، مسیر اجرای تحریم‌های آمریکا، به واسطه شناخت ذینفع واقعی، تسهیل می‌یابد و این تحریم‌ها با شدت اثر بیشتری اجرا می‌شود.

۶. پیشنهادها

به نظر می‌رسد فضای ایجادشده قابل مدیریت است؛ مشروط به آنکه رویکردی فعالانه مبتنی بر شناخت درست از «جنگ اقتصادی» و «سلاح پولی» اتخاذ شود. پیشنهادها در دو سطح راهبردی و تاکتیکی، بیان می‌شود.

۱-۶- پیشنهادهای راهبردی

الف) بی‌اثر کردن تحریم‌های بانکی از مسیر کاهش وابستگی به نظام بانکی سلطه
دغدغه اصلی مذاکره با FATF، رفع مشکلات بانکی و تسهیل در نقل و انتقالات ارزی کشور است. به نظر می‌رسد که برای ارائه راه حل، نخست باید، علت اصلی مشکلات بانکی را شناسایی نمود. همان‌گونه که ذکر شد، علت اصلی مشکلات بانکی، تحریم‌های بانکی است. اعمال تحریم‌ها همراه با توسعه گسترش روابط بانکی و وابستگی بیشتر به نظام بانکی بین‌الملل منجر شده است تا تأثیرگذاری تحریم‌ها، بیشتر شود. بنابراین، راهبرد اصلی برای کاهش آثار تحریم‌ها کاهش وابستگی به نظام بانکی جهانی است که در این راستا اقدام‌های راهبردی زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. اجرای پیمان‌های پولی با کشورهای همسایه و شریک تجاری: اجرای پیمان‌های پولی، باعث می‌شود تا ارزش واسطه از تبادلات تجاری دو کشور حذف شود و تسویه مالی

در نظام‌های مالی دو کشور انجام شود. در نتیجه از آسیب‌پذیری در برابر تحریم‌ها به شدت کاسته خواهد شد. این پیمان‌ها باید در بستر پیام‌رسان‌های بومی و نه سوئیفت اجرایی شود تا شناسایی افراد و نهادهای تحریمی به راحتی از سوی آمریکا صورت نپذیرد.

۲. فروش ریالی نفت: در حال حاضر، فروش حاصل از پول نفت، به ارز خارجی (یورو و دیگر ارزهای در دسترس) پرداخت و در حساب بانک مرکزی در خارج از کشور نگه داشته می‌شود. حجم زیاد پول نفت همراه با مشکلات بانکی کشور، منجر شده است تا مسئولین برای حل مشکلات، با رغبت بیشتری، مذاکره با گروه ویژه اقدام مالی را دنبال نمایند. بنابراین، اگر بتوان سازوکار پرداخت برای فروش نفت را تغییر داد، تا حد بالایی، مذاکره با گروه ویژه موضوعیت نخواهد داشت. یک راه‌کار در این زمینه، فروش نفت به ریال است. در این روش، خریدار نفت ایران، باید ابتدا ریال به کشور بپردازد. واضح است که پرداخت ریال، به صورت صادرات به ایران و در داخل شبکه بانکی کشور صورت خواهد گرفت. در این صورت، وابستگی کشور به نظام بانکی بین‌الملل و آسیب‌پذیری در برابر تحریم‌ها تا حد بالایی، کاهش خواهد یافت.^۱

۳. بازمهندسی روابط تجاری: در حال حاضر، یکی از دلایل مشکلات بانکی این است که روابط تجاری کشور، با کشورهایی است که با آمریکا همسو هستند. این موضوع سبب می‌شود تا هزینه اعمال تحریم‌ها، برای آمریکا افزایش یابد. در حال حاضر، کشور بعد از اجرایی شدن برجام، به سمت ارتباط‌گیری با کشورهای حوزه اتحادیه اروپا روی آورده است. کشورهایی که از لحاظ سیاسی، پیرو آمریکا هستند. بنابراین یکی از اقدام‌های راهبردی بازمهندسی روابط تجاری و افزایش روابط تجاری با کشورهای همسایه و کشورهای آسیای مرکزی همچون روسیه است.

۱. برای اطلاع بیشتر در این زمینه، به خبرگزاری فارس، کد خبر: ۱۳۹۶۰۸۱۷۰۰۰۰۳۰ و کد خبر: ۱۳۹۶۰۸۲۱۰۰۱۷۶۰، مراجعه فرمائید.

ب) ایجاد نهادی برای مدیریت مسائل تحریمی

همان‌گونه که در اثنای گزارش، اشاره شد، تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا، مشکل اصلی در روابط بانکی است. گروه ویژه اقدام مالی نیز، به اعمال هرچه کم‌هزینه‌تر تحریم‌ها کمک می‌کند. بنابراین، پیشنهاد دوم ناظر بر مدیریت مسائل تحریمی است. این نهاد باید ۵ اقدام زیر را انجام دهد:

۱. تدوین راهبرد مقابله با تحریم‌ها: علی‌رغم آنکه بیش از یک دهه کشور با تحریم‌های تشدید شده مواجه بوده است، تاکنون نهاد متولی رصد تحریم‌ها به صورت متمرکز و ثابت ایجاد نشده است^۱. این در حالی است که نخست‌وزیری کشور روسیه بعد از تحریم سال ۲۰۱۴ روسیه و آمریکا علیه این کشور، به طور ویژه فرماندهی مقابله با تحریم را تشکیل داد. این نهاد متناسب با جایگاه قانونی خود، راهکارهای ممکن را اجرا نموده است. بنابراین در قبال مسئله تحریم‌ها نباید بی تفاوت ماند و باید با یک نگاه راهبردی فعالانه و بلندمدت، برنامه مقابله علیه آن‌ها را تدوین نمود. جدی گرفتن تحریم‌ها و اتخاذ راه‌های مقابله با مثل، یک رکن اساسی در سیاست‌گذاری‌های کشور باید باشد. لازم به ذکر است که این مهم در قانون «مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه» مصوب مرداد ۹۶ تصریح شده است، اما تاکنون عملیاتی نشده است.

۲. برنامه ملی حمایت از بنگاه‌های آسیب‌دیده از تحریم: از آنجا که تحریم‌ها، شرکت‌ها و نهادهایی را هدف گرفته است که بیشترین کمک را به اقتصاد کشور رسانده‌اند، این نهاد باید برای تداوم فعالیت این بنگاه‌ها، وارد عمل شده و با بررسی مشکلاتی که تحریم برای آن‌ها ایجاد نموده است، درصدد رفع و حل آن‌ها برآید. در حال حاضر هیچ نهادی مسئولیت این مهم را به عهده ندارد و شرکت‌های تحریمی بدون حامی رها شده‌اند.

۱. البته اقدامات ستاد تدابیر ویژه اقتصادی زیر نظر شورای عالی امنیت ملی در زمان دکتر جلیلی، تشکیل شده که به علت منزوی بودن و همچنین ساختار غیرشفاف آن، از لحاظ کارآمدی نیازمند تغییر، بود.

۳. مدیریت تولید اطلاعات از افراد و نهادهای تحریمی و شرکت‌های وابسته: به منظور کاهش آثار تخریبی تحریم بر افراد و شرکت‌های تحریم شده باید تولید اطلاعات صحیح از آن‌ها و پوشش‌های ایجاد شده توسط آن‌ها مدیریت شود. این مهم باید یکی از مأموریت‌های نهاد مدیریت‌کننده مسائل تحریم باشد.

۴. نظارت بر انتشار اطلاعات مؤثر بر افراد و نهادهای تحریمی: مسئله دیگر در رابطه با نهادهای تحریمی، این است که اطلاعات این نهادها باید به گونه‌ای مدیریت شده با لحاظ مسئله تحریم‌ها، انتشار یابد تا امکان سوءاستفاده کاهش یابد. لذا مسئله نظارت بر تعاملات مراکز حساس همچون واحد اطلاعات مالی با خارج از کشور، یکی دیگر از مأموریت‌های این نهاد است.

۵. ارائه مشاوره به افراد و نهادهایی که در خطر تحریم قرار دارند: تمامی شواهد نشان می‌دهد که آمریکا مسیر خود در تحریم افراد و شرکت‌های ایرانی را ادامه خواهد داد. در نتیجه باید انتظار افزایش لیست تحریمی را داشته باشیم. در نتیجه یکی از مأموریت‌های نهاد مذکور باید پیش‌بینی روند تحریم و ارائه پیشنهاد به شرکت‌های در معرض خطر تحریم باشد تا مشکلات احتمالی آن‌ها کاهش یابد.

۲-۶- پیشنهاد های تاکتیکی

در پیشنهاد های تاکتیکی، موضوع، بروز رفتار مناسب در حال حاضر نسبت به گروه ویژه اقدام مالی است. در این زمینه دو پیشنهاد، قابل عرضه است.

الف) اتخاذ دیپلماسی مالی تهاجمی در مواجهه با FATF

به نظر می‌رسد که مواجهه ایران با FATF، باید مواجهه سیاسی - فنی باشد و کشور رویکرد دیپلماسی مالی تهاجمی را برگزیند. منظور از دیپلماسی مالی تهاجمی انجام حداقلی مطالبات گروه ویژه (به صورتی که به امنیت ملی و منافع ملی آسیب وارد نکند) به همراه فعالیت‌های دیپلماتیک با کشورهای مؤثر در گروه ویژه و تهدید به قطع همکاری‌ها با گروه ویژه در صورت عدم تغییر رفتار سیاسی خود در قبال ایران است.

ایران می‌تواند با یادآوری تجربیات کشورهای مختلف در تعامل با FATF، نسبت به رفتار سیاسی با خود معترض شود. در حال حاضر تلاش‌های دیپلماتیکی از سوی رئیس‌کل بانک مرکزی^۱ آغاز شده است اما این تلاش‌ها از موضع پایین و منفعلانه بوده و بدون اثر خواهد بود. اتخاذ رویکرد دیپلماسی مالی تهاجمی منجر به کاهش رفتارهای سیاسی و زیاده‌خواهانه گروه ویژه خواهد شد.

ب) کاهش سرعت پیگیری مطالبات FATF

با توجه به اینکه، پیاده‌سازی خواسته‌های FATF، برای کشور تهدیدات جدی به همراه دارد، باید سرعت اجرای بندهای برنامه اقدام را تا حد امکان کاهش داد؛ به عنوان مثال، لازم است موضوع پیوستن ایران به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با تامین مالی تروریسم با تامل بیشتری بررسی شود. کاهش سرعت پیگیری مطالبات FATF، سبب می‌شود تا ضمن، کاهش آسیب‌پذیری از بعد تهدیدات، زمان بیشتری نیز، در اختیار مقامات، قرار گیرد که فرصت بیشتری در اجرای اقدامات راهبردی (همچون بی‌اثر کردن تحریم‌ها) داشته باشند. در واقع خرید زمان، مجالی برای ایجاد ابتکارات بیشتر، برای مقابله با این نهاد، به وجود خواهد آورد. ذکر این نکته ضروری است که برنامه اقدام منعقدشده میان ایران و گروه ویژه، شامل اجرای ۴۱ بند در بازه زمانی یک‌ساله و نیمه بوده است که حجم و سرعت اجرای بالایی تعهدات را نشان می‌دهد.

۱. در این زمینه می‌توان به دیدار رئیس‌کل بانک مرکزی با سفرای اتریش و آلمان اشاره نمود.

۷. جمع بندی

بعد از اجرای برجام در دی ماه ۱۳۹۴، علی‌رغم پیش‌بینی‌های صورت‌گرفته توسط مسئولین، روابط بین‌المللی بانکی ایران به شرایط قبل از تحریم‌ها بازنگشت. براساس اظهارنظرهای مسئولین اقتصادی و مقامات پولی و بانکی، قرار داشتن ایران در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی (FATF) از مهم‌ترین موانع این بازگشت بود. لذا باهدف خارج شدن ایران از لیست سیاه، تقریباً از اوایل بهمن‌ماه ۱۳۹۴، الی تیرماه ۱۳۹۵، ایران همکاری گسترده‌تری نسبت به گذشته با گروه ویژه اقدام مالی آغاز نمود که پذیرش «برنامه اقدام» مهم‌ترین نتیجه آن است.

آنچه که از مجموع اظهارنظرها و رفتارهای ایران در مواجهه با FATF مشخص می‌شود، آن است که بینش درستی در رابطه با ماهیت، ماموریت‌ها و اهداف FATF وجود ندارد. برای درک درست از گروه ویژه لازم است، سیاست خارجی آمریکا و جایگاه تحریم‌های اقتصادی در پیش‌برد این سیاست و نیز نقش FATF در تحقق آن، به درستی فهم شود. آمریکا پس از حادثه ۱۱ سپتامبر و به بهانه مقابله با اعمال تروریستی، ابزارهای پولی را در جهت تحقق اهداف سیاسی و امنیتی خود به خدمت گرفت و به‌طور رسمی، از «سلاح پولی» بدین منظور استفاده نمود. آمریکا راهبرد «جنگ اقتصادی» را با تکیه بر دو منبع قدرت اقتصادی خود اتخاذ کرد: نخست دلار که به عنوان یک ارز جهان‌روا برای

پرداخت‌های تجاری است. دوم اینکه این کشور بزرگ‌ترین اقتصاد جهان بوده و نقش محوری در اقتصاد جهان دارد.

آمریکا با استفاده از «سلاح پولی»، فضای مالی بین‌المللی را برای کشورها و گروه‌های هدف، ناامن می‌کند و در ارتباطات بانکی آن‌ها، اختلال ایجاد می‌کند. این سلاح علیه جمهوری اسلامی ایران، از سال ۲۰۱۰، مورد استفاده قرار گرفت و عملاً جنگ اقتصادی علیه ایران، به راه افتاد. آمریکا برای پیشبرد جنگ اقتصادی علیه اهداف، اقدامات زیر را انجام داده است:

۱. ایجاد زیرساخت‌های حقوقی لازم همچون تهیه قوانین وطن پرستی (Patriot)، قانون جامع تحریم ایران (CISADA)، قانون اختیارات دفاع ملی (NDAA)، قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه ملقب به TRA و قانون کاتسا (CARSA)

۲. ایجاد سازوکارهای اجرایی از جمله شناسایی و معرفی گروه‌های تروریستی

۳. به خدمت گرفتن بخش خصوصی کشورها خصوصاً نظام بانکی در اجرای تحریم‌ها

۴. تهیه و اجرای استانداردهایی برای ارتقای شفافیت نظام مالی و تجاری بین‌الملل برای شناسایی کامل مشتری و احراز ذینفع واقعی.

آمریکا اقدام چهارم را از طریق گروه ویژه اقدام مالی (FATF)، در سطح جهان دنبال می‌کند. نگاهی به اسناد موجود نشان می‌دهد که رایزنی و مذاکره آمریکا با این نهاد از سال ۲۰۰۱ به منظور تهیه استانداردهای شفافیت‌زا، در جهت مقابله و ایجاد شرایط سخت‌گیرانه علیه گروه‌ها و کشورهای مخالف سیاست‌های این کشور آغاز شده است. FATF، نقش ویژه‌ای در پیشبرد جنگ اقتصادی و به‌کارگیری و اثرگذاری «سلاح پولی» دارد. بنابراین FATF، صرفاً یک نهاد فنی نبوده و نهادی با کارکرد و مأموریت‌های منطبق بر سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا است.

مأموریت اصلی FATF، نظارت بر عملکرد شبکه بانکی در سطح جهانی و در سطح کشورها است. در انجام این مأموریت، دو مقوله برای FATF، اهمیت کانونی دارد:

۱. تولید اطلاعات صحیح و دقیق در بانک‌ها و سازمان‌ها و ...

۲. انتشار و به اشتراک گذاری آن‌ها توسط نظام بانکی و نهادهای مسئول.

براین اساس، این نهاد همواره تأکید جدی بر انجام دو توصیه از میان توصیه‌های ۴۹ گانه خود داشته است. تضمین وجود الزامات شناسایی کامل مشتری و تضمین ارائه همکاری‌های بین‌المللی در زمینه تبادل و به اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به ذینفع واقعی، دو توصیه مورد اشاره هستند. این اقدامات، زمینه اثرگذاری هرچه بیشتر سلاح پولی را فراهم می‌سازد.

بعد از برجام، کشور به سطح بالای مذاکره با گروه ویژه اقدام مالی، به منظور رفع مشکلات بانکی روی آورد که نتیجه آن، ارائه یک تعهد سطح بالای سیاسی برای اجرای «برنامه اقدام» از جانب ایران بود. با بررسی متن برنامه اقدام مشخص می‌شود که در صورت اجرای کامل این برنامه، عواقب جبران‌ناپذیری گریبان‌گیر کشور خواهد شد. در این برنامه پیاده‌سازی نظام شناخت کامل مشتری، شناسایی ذینفع واقعی و به اشتراک‌گذاری اطلاعات مربوط به مشتری نهایی از ایران خواسته شده است. اجرای این استانداردها، تولید اطلاعات صحیح و دقیق درباره افراد و نهادهای تحریمی و نهادهای پوششی آن‌ها و در وهله بعد، انتشار این اطلاعات را هدف‌گیری نموده است. بنابراین پیاده‌سازی این استانداردها، موجب افزایش شکنندگی اقتصاد ایران در مقابل تحریم‌های کشور آمریکا می‌شود. امری که با توجه به ساختار تحریم‌های ثانویه منجر خواهد شد تا جامعه اقتصادی کشور، به دو بخش «غیرتحریمی» و «تحریمی» تقسیم شود و بخش غیرتحریمی برای فرار از اقدامات تحریمی آمریکا و بهره‌مندی از فضای غیرتحریمی، ارتباط خود با بخش دیگر را به طور فزاینده کاهش دهد. به عبارت صریح‌تر دو قطبی «تحریمی» و «غیرتحریمی» در جامعه ایجاد شود.

به‌رغم اینکه گروه ویژه اقدام مالی، اقدامات مقابله‌ای علیه ایران را در طول یک سال و نیم اخیر تعلیق نموده است، همچنان مشکلات بانکی کشور برقرار است و بهبودی مشاهده نمی‌شود. وجود مشکلات، خود شاهدهی براین مدعاست که قرار داشتن ایران در لیست سیاه گروه ویژه مانع اصلی بهبود روابط بین‌المللی بانکی ایران نیست. در این

رابطه تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا و افراد و نهادهای ایرانی باقی مانده در لیست تحریم متغیرهای اصلی هستند؛ چراکه این دو متغیر، تاثیر اصلی بر هزینه همکاری با ایران می‌گذارند. معادله زیر به خوبی، گویای این مطلب است:

$$[\text{ریسک (احتمال نقض تحریم)}] \times [X] [\text{جریمه نقض تحریم}] = \text{هزینه}$$

$$\text{ریسک} = [FATF (\text{میزان شفافیت})] \times [SDN LIST (\text{لیست تحریمی خاص آمریکا})]$$

$$[FATF (\text{میزان شفافیت})] \times [\text{تعداد اعضای } SDN LIST] \times [\text{جریمه نقض تحریم}] = \text{کل هزینه}$$

هرچه ایران تلاش می‌کند تا با افزایش شفافیت ریسک همکاری با خود را کاهش دهد، آمریکا با افزایش افراد و نهادهای ایرانی تحریمی اثر آن را خنثی خواهد کرد. علاوه بر این آمریکا می‌تواند با افزایش جریمه نقض تحریم‌ها همچون تصویب قانون کاتسا و الصاق برچسب حامی تروریسم به نهادهای ایرانی، هزینه همکاری با ایران را بسیار افزایش دهد تا اثر مثبت شفافیت خنثی شود. ناگفته پیداست که این موضوع یک دور باطل از همکاری بدون انتها با گروه ویژه ایجاد می‌کند که به فایده منافع ملی ایران نیست و سبب افزایش اثرگذاری بیشتر تحریم‌های ثانویه آمریکا می‌شود.

بازخوانی این تجربه لازم است که از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲ به رغم آنکه ایران در لیست سیاه گروه ویژه بود، اما روابط خارجی بانکی برقرار بود و با تحریم شدن بانک مرکزی و تعداد زیادی از بانک‌ها، مشکلات بانکی، شدت گرفت.

بررسی بیانیه‌های عمومی گروه ویژه در قبال ایران در یک سال و نیم اخیر نشان می‌دهد که این نهاد همواره با تهدید به اینکه ایران در لیست سیاه قرار دارد، کشور را به صورت تهدیدآمیزی، وادار به انجام کامل برنامه اقدام می‌کند. به نظر می‌رسد این گروه هیچ‌گاه ایران را از لیست سیاه خارج نمی‌کند چراکه به دنبال تعامل با ایران در جهت فشار بر کشور و امتیازگیری بیشتر برای نیل به اهداف تحریمی کشور آمریکا است. از این جهت رفتار گروه ویژه، شبیه رفتار آژانس انرژی اتمی در پرونده هسته‌ای ایران است.

بر اساس تحلیل فوق، پیشنهادهای زیر، در رابطه با همکاری ایران با FATF، ارائه می‌شود:

• در سطح راهبردی، دولت ایران، باید به دنبال بی‌اثر کردن تحریم‌های بانکی، از مسیر کاهش وابستگی به نظام بانکی سلطه باشد که این مهم از طریق اجرای پیمان‌های پولی با کشورهای همسایه و شرکای تجاری، فروش ریالی نفت، باز مهندسی روابط تجاری و ... حاصل خواهد شد. همچنین از منظر نهادی، نیازمند تاسیس یک نهاد، به منظور مقابله با تحریم‌ها و مدیریت مشکلات ناشی از تحریم‌ها در کشور هستیم. ۵. ماموریت برای این نهاد می‌توان متصور شد: تدوین راهبرد مقابله با تحریم‌ها، تدوین برنامه ملی حمایت از بنگاه‌های آسیب‌دیده، مدیریت تولید اطلاعات از افراد و نهادهای تحریمی و شرکت‌های وابسته به آنها، نظارت بر انتشار اطلاعات موثر بر آنها و ارائه مشاوره به افراد و نهادهایی که در معرض تحریم قرار دارند، ۵ ماموریت مورد اشاره هستند.

• در سطح تاکتیکی، با توجه به ماهیت و اهداف سیاسی FATF، دولت ایران باید رویکرد دیپلماسی مالی تهاجمی را در مواجهه با FATF، اتخاذ کند؛ به این معنا که از اهرم تهدید به قطع همکاری‌ها برای کاهش فشار و کند کردن مطالبات FATF استفاده کند. همچنین، ضروری است سرعت پیگیری مطالبات FATF، در داخل کشور، برای ایجاد فرصت جهت پیشبرد اقدامات راهبردی از جمله بی‌اثر کردن تحریم‌ها، کاهش یابد.

۸. مراجع

۱. گروه ویژه اقدام مالی، بخش درباره ما.
۲. گروه ویژه اقدام مالی، گزارش «گونه شناسی تامین مالی فعالیت‌های غیر مشروع». ۲۰۱۰، صفحات ۱۰-۱۲.
۳. گروه ویژه اقدام مالی، بخش درباره ما، بخش «اعضا و ناظران». ۲۰۱۳.
۴. گروه منطقه ای اوراسیا، بخش «اعضای منطقه ای گروه ویژه اقدام مالی». ۲۰۱۴.
۵. فردوس زارع قاجاری، علی قائم مقامی، استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم. بانک مرکزی، ۱۳۹۲.
۶. گروه ویژه اقدام مالی، گزارش سالانه گروه ویژه پیرامون کشورها. ۲۰۱۵-۲۰۱۶.
۷. گروه ویژه اقدام مالی، ارزیابی تلفیقی از کشورها. ۲۰۱۸.
۸. گروه ویژه اقدام مالی، رهنمودهایی برای ارتقای شفافیت شناخت ذینفع نهایی، ۲۰۱۷.
۹. سازمان ملل متحد، قطعنامه ۱۹۲۹. ۲۰۱۰.
۱۰. اریک، لوربر، تضمین منافع آمریکا، عصر جدیدی از قدرت اقتصادی. ۲۰۱۷.
۱۱. جیمز ریکاردز، جنگ ارزی. ترجمه دنیای اقتصاد، ۲۰۱۱.
۱۲. دیوید کوهن، سیر تکامل قدرت مالی آمریکا. ۲۰۱۴.

۱۳. دانیال گلاسر، چگونه باید با فعالیت‌های نامشروع مقابله نمود؟ financial integrity network، ۲۰۰۹.

۱۴. شبکه کانون‌های تفکر ایران، «بررسی تأثیرات برجام بر تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران»، ۱۳۹۵.

۱۵. دیوید کوهن، سیر تکامل قدرت مالی آمریکا. ۲۰۱۴.

۱۶. بانک مرکزی، گزارش هیات ویژه صندوق بین‌المللی پول از ایران. ۱۳۹۵.

۱۷. جوان زارانه، «جنگ خزانه داری، دوره جدیدی از جنگ مالی شروع شده است»، ۲۰۱۳.

۱۸. دانیال گلاسر، آدام ژوبین، بیانیه به جلسه استماع کنگره. ۲۰۰۷.

۱۹. جیمز فالور، مبارزه با تامین مالی اشاعه ای. ۲۰۱۱.

۲۰. دانیال گلاسر، بیانیه خطاب به نمایندگان کنگره آمریکا. ۲۰۰۷.

۲۱. ماتیو لویت، «شبکه جرائم مالی حزب الله، بازیگران و تسهیل‌کنندگان جرائم

سازمان یافته». «موسسه واشنگتن در امور خاور نزدیک» ۲۰۱۶.

۲۲. علی ابوالحسنی، رمزگشایی از FATF. سازمان صدا و سیما، شبکه ۱، ۱۳۹۵.

۲۳. بانک مرکزی، کد خبر: ۸۱۱۷.

۲۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، اظهار کارشناسی پیرامون لایحه مبارزه با تامین مالی تروریسم، ۱۳۸۹.

۲۵. بیانیه عمومی گروه ویژه اقدام مالی، فوریه ۲۰۰۹.

۲۶. بیانیه عمومی گروه ویژه اقدام مالی، فوریه ۲۰۱۷.

۲۷. پایگاه خبری تابناک، کد خبر: ۶۲۶۵۶۵.

۲۸. خبرگزاری ایسنا، کد خبر: ۸۲۹۱۶۹۲۵.

۲۹. بانک مرکزی، کد خبر: ۱۴۴۲۵.

۳۰. خبرگزاری فارس، کد خبر: ۱۳۹۶۱۱۱۵۰۰۰۷۷۹.

۳۱. بنیاد کارنگی، اصلاحات بانکی ایران، ۲۰۱۷.

۳۲. بانک مرکزی، کد خبر: ۱۵۴۶۹.
۳۳. بانک مرکزی، کد خبر: ۱۵۴۰۰.
۳۴. خبرگزاری ایرنا، کد خبر: ۸۲۷۳۶۶۲۵.
۳۵. خبرگزاری مهر، کد خبر: ۴۱۴۹۷۲۵.
۳۶. خبرگزاری تسنیم، کد خبر: ۱۵۷۲۸۰۴.
۳۷. خبرگزاری مهر، کد خبر: ۴۲۰۸۶۰۹.
۳۸. دنیای اقتصاد، کد خبر: ۱۹۹۱۰۲.
۳۹. خبرگزاری تسنیم، کد خبر: ۱۴۸۶۵۱۶.
۴۰. بانک مرکزی، کد خبر: ۱۵۵۴۱.
۴۱. بانک مرکزی، کد خبر: ۱۷۳۷۲.
۴۲. خبرگزاری ایرنا، کد خبر: ۸۲۴۸۸۲۱۲.
۴۳. پایگاه خبری عیارآن لاین، کد خبری: ۲۳۳۶۷۹.
۴۴. شبکه کانون‌های تفکر ایران، «بررسی تأثیرات برجام بر تحریم‌های ثانویه بانکی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران»، ۱۳۹۵.