

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی

سال شانزدهم، شماره پنجاهم، بهار ۱۳۹۹

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۱۶

تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۰۴/۲۰

صفحات: ۲۲۵-۱۹۵

راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ایران

روزبه پزشکی

گروه حقوق و علوم سیاسی، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران.

ابومحمد عسگرخانی*

دانشیار دانشگاه تهران، تهران، ایران. و گروه حقوق و علوم سیاسی، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم،

ایران.

منصور عطاشنه

گروه حقوق و علوم سیاسی، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران.

چکیده

سالهاست که در عرصه بین‌المللی از تحریم به‌عنوان تدابیر قهرآمیز از سوی یک دولت یا جمعی از دولتها علیه دولتی دیگر، به منظور ایجاد تغییر در رفتار یا سیاست‌های آن اعمال می‌شود. در این میان، تحریم اقتصادی خصوصاً تحریم مالی و بانکی رایج‌ترین نوع تحریم می‌باشد. نظام بانکی ایران نیز در طول سالهای گذشته به دلایل گوناگون همواره مورد تحریم‌های یکجانبه خصوصاً از سوی آمریکا قرار گرفته است. براین اساس، با توجه به اهمیت نظام بانکی در دولت که بخش مهمی از موفقیت برنامه اقتصادی متأثر از میزان توانمندی نظام بانکی است که با تحریم بانکها، مورد هدف قرار گرفته است، به روش تحلیلی-توصیفی به این مساله می‌پردازیم که تحریم‌های بانکی آمریکا علیه نظام بانکی ایران چه آثار و ابعادی دارد؟ و برای مقابله با آن چه راهکارهایی می‌توان اعمال نمود؟ بر این اساس، می‌توان گفت تحریم‌های اقتصادی با قطع ارتباطات بانکی علاوه بر اختلال در نقل‌وانتقال وجه، عملیات صادرات، واردات، فاینانس و سرمایه‌گذاری خارجی، باعث افزایش ریسک سرمایه‌گذاران خارجی و اختلال در سیاست‌های پولی و اقتصادی شده و کشور را با کمبود منابع ارزی و کاهش رشد اقتصادی مواجه نموده است. با توجه به آن می‌توان جایگزین کردن سیستم پیام‌رسان سوئیفت، ارتقای نقش بانک‌های خصوصی در اقتصاد، مدیریت ذخایر ارزی، تقویت صرافی‌ها و استفاده از ارزهای دیجیتال، نقش بانک‌های خصوصی در اقتصاد، ارتقای کیفیت خدمات بانکی، سیاست کاهش نرخ بهره، مدیریت ذخایر ارزی، ایجاد صرافی و تقویت آن‌ها، کاهش نرخ کارمزد و پیش‌پرداخت را در مقابله با تحریم‌های بانکی کارآمد دانست.

واژگان کلیدی: تحریم‌های آمریکا، نظام بانکی، تحریم بانکی، مقابله با تحریم‌ها، تحریم اقتصادی.

مقدمه

تحریم محدودیت‌های یک دولت یا جامعه بین‌المللی علیه یک کشور یا یک گروه است. به معنایی دقیق‌تر، مفهوم تحریم عبارت است از امتناعی نظام یافته از برقراری روابط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی یا نظامی یک دولت یا گروهی خاص از دولت‌ها برای تنبیه یا ایجاد رفتار مورد قبول. با وجود این، کاربرد آن بیشتر در روابط اقتصادی بین‌المللی رایج است (حدادی، ۱۳۹۰: ۱۲۹).

به طور کلی، تحریم‌ها غالباً در چارچوب قانون نرم توجیه می‌شوند. اگرچه سال‌هاست از اصطلاح «قانون نرم» استفاده می‌شود، اما اندیشمندان همچنان پیرامون عوامل استفاده از قانون نرم به توافق جمعی نرسیده‌اند. تا حدی این سردرگمی می‌تواند نشان‌دهنده تنوع گسترده انواع توافقات بین‌المللی و وضعیت‌های استراتژیک باشد که آنها را موجب می‌شوند. در واقع، دولت‌ها ممکن است از قانون نرم برای حل بازی‌های هماهنگی استفاده کنند که در آن‌ها وجود یک نقطه کانونی برای ایجاد تطابق و ایجاب کافی باشد (گازمن و می‌یر، ۲۰۰۱: ۱۵).

در این میان، تحریم‌های اقتصادی رایج‌ترین نوع تحریم‌های بین‌المللی است که در کنار تحریم‌های سیاسی و دیپلماتیک و تحریم‌های فرهنگی و ارتباطی یا جایگزین آن‌ها به کار گرفته می‌شود. این تحریم‌ها معمولاً در قالب قطع روابط تجاری، ایجاد ممنوعیت برای عوامل و فعالان اقتصادی و جلوگیری از صدور فناوری یا تحصیل و اشتغال متخصصان و کارشناسان و مانند آن‌ها مطرح می‌شود. تحریم‌های اقتصادی در دو طبقه اصلی تحریم‌های تجاری و تحریم‌های مالی (و بانکی) دسته‌بندی می‌شود (دریزنر، ۲۰۱۵: ۷۵۶).

تحریم‌های مالی و بانکی یکی از انواع تحریمی هستند که شامل مسدود کردن دارایی‌های هدف، ایجاد محدودیت در دسترسی دولت مدنظر به بازارهای خارجی، محدودیت یا ممنوع نمودن اعتبارها، وام‌ها و مسدود کردن پرداخت‌های انتقالی بین‌المللی و بازرگانی خارجی می‌باشد. تحریم مالی، وام‌دهی یا سرمایه‌گذاری در کشور هدف را تعلیق یا محدود می‌کند. همچنین، کشورهای تحریم‌کننده محدودیت‌های مضاعفی را بر پرداخت‌های بین‌المللی کشور هدف، برای اعمال فشار بیشتر، انجام می‌دهند، نظیر مسدود کردن دارایی‌های خارجی (یاوری و محسنی، ۱۳۸۸: ۱۲).

دولت ایران سال‌ها برای رفع تحریم‌ها مذاکرات طولانی‌مدت را در چهار دور انجام نمود و در نهایت، به توافق برجام در قالب قطعنامه ۲۲۳۱ دست یافت که با هدف رفع تحریم‌ها انجام گرفت. اما با تغییر قدرت در آمریکا این توافق شکل دیگری یافت و به اهدافی که برای آن

¹ . Guzman and Meyer

² . Drezner

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦

شکل گرفته بود، دست نیافت.

پس از روی کار آمدن دونالد ترامپ، ابتدا با محدودیت‌ها و تحریم‌های متناقض با برجام دولت آمریکا تلاش کرد تا روح برجام را از درون خالی سازد. آقای ترامپ در نطق‌های انتخاباتی خود بیان می‌نمود که اولویت اول من لغو معامله فاجعه‌آمیز با ایران است (نظیف و ظاهری، ۱۳۹۷: ۱۷۰) و در نهایت، فسخ یک‌طرفه این تعهد دوجانبه را پس از رسیدن به مقام ریاست جمهوری اعلام کرد (دلخوش، ۱۳۹۶: ۵۲).

بر این اساس، ایران هدف تحریم‌های مختلفی از سوی دولت آمریکا قرار گرفت، از جمله تحریم‌های مالی و بانکی و لذا، با توجه به اهمیت نظام بانکی در اقتصاد هر کشور در این مقاله به این امر می‌پردازیم که تحریم‌های بانکی آمریکا علیه نظام بانکی ایران چه آثار و ابعادی دارد؟ و برای مقابله با آن چه راهکارهایی می‌توان اعمال نمود؟ روش تحقیق استفاده شده، روش اسنادی و کتابخانه‌ای است و منابع مورد استفاده عبارتند از: کتب، اسناد بین‌المللی، مقالات و همچنین، از فیش‌برداری به عنوان ابزار مطالعه استفاده شده است.

۱- مفهوم و ماهیت تحریم‌های بانکی علیه ایران

در روابط بین‌الملل، تحریم‌های اقتصادی معمولاً به دو صورت تجاری و مالی می‌باشند که در تحریم‌های تجاری، صادرات و واردات به کشور هدف تحریم، محدود یا قطع می‌شود؛ اما در تحریم‌های مالی انجام معاملات مالی، نقل و انتقال پول و سرمایه‌گذاری با کشور هدف محدود و یا قطع می‌شود. همچنین، دولت‌های تحریم‌کننده با استفاده از نفوذ خود در مؤسسات مالی بین‌المللی، هرگونه رابطه مالی یا مساعدت‌های فنی را از میان برداشته و یا حتی مبادرت به مسدود نمودن دارایی‌های کشور هدف می‌کنند.

با توجه به آنکه امروزه بخش اعظم تجارت و سایر فعالیت‌های اقتصادی، بستگی به دسترسی به منابع مالی دارد، بنابراین می‌توان تحریم مالی را مهم‌ترین مخاطره در حوزه تحریم‌های اقتصادی تلقی نمود. تحریم بانکی در ردیف تحریم‌های مالی دسته‌بندی می‌شود. مهم‌ترین هدف از تحریم بانک‌ها، ایجاد اختلال در نظام بانکی و مبادلات مالی و در نتیجه کاهش تجارت خارجی است که منجر به افزایش انواع هزینه‌ها، افزایش ریسک‌های بانک، ایجاد جو روانی منفی در ابعاد مختلف علیه بانک نظیر کاهش اعتماد عمومی به نظام بانکی و کاهش تعاملات بانکی بین‌المللی مانند اعطای تسهیلات مالی توسط سایر کشورها می‌گردد (وصالی و ترابی، ۱۳۸۹: ۹).

به عبارت دیگر، تحریم مالی یا قطع خدمات مالی به اشخاص حقیقی و حقوقی هدف بر اساس نهادهای مالی به سه حوزه بانک، بیمه و بازار سرمایه تقسیم می‌شود و حوزه تحریم

بانکی عبارت است از مجموعه سیاست‌ها، مقررات و اقداماتی که به منظور قطع یا کاهش روابط بانک‌های یک یا چند کشور با بانک‌های هدف (تحت تحریم) به کار گرفته می‌شود (کاتزمن، ۲۰۱۶: ۳۲).^۱

مهم‌ترین کارکرد ارتباطات بانکی در عرصه بین‌الملل، نقل و انتقال پول و در کنار آن ارائه خدماتی مانند انواع ضمانت نامه و اعتبارات اسنادی است که نقش مؤثری در تسهیل تجارت بین‌المللی دارد؛ از این رو، قطع ارتباطات بانک‌های خارجی با بانک یا بانک‌های یک کشور، علاوه بر نقل و انتقال وجه، عملیات صادرات، واردات، فاینانس و سرمایه‌گذاری خارجی در آن کشور را تا حد زیادی مختل می‌کند.

لذا، می‌توان گفت تحریم‌های بانکی سلاحی جدید است که وابستگی کشورها به ارتباط بانکی با بانک‌های خارجی را هدف می‌گیرد. بدیهی است این وابستگی خود معلول وابستگی به تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه‌گذاری خارجی است و طبعاً هر کشوری که وابستگی اقتصادی کمتری به تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی داشته باشد، وابستگی کمتری به بانک‌های خارجی خواهد داشت. به دلیل وابستگی ارتباطات اقتصادی در عرصه بین‌المللی به خدمات بانکی، تحریم‌های بانکی قوی‌ترین تحریم مالی و اقتصادی است و ممکن است موجب اختلال تجاری در کشور هدف شود (هاف بیر، ۲۰۰۱: ۴۴).^۲

تحریم بانکی به چند دلیل برتر از تحریم‌های دیگر است: تعداد بانک‌ها در عرصه بین‌الملل بسیار محدودتر از عناصر فعال در بخش تجارت بین‌الملل است؛ بنابراین، اعمال تحریم بانکی آسان‌تر از تحریم تجاری است؛ ایجاد قوانین و مقررات بین‌المللی برای تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی توسط نهادهای بین‌المللی نظیر اتاق بازرگانی بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول، گروه اقدام مالی، بانک بین‌المللی تسویه، بانک جهانی و توسعه بانکداری الکترونیک موجب وابستگی سایر مسائل اقتصاد بین‌الملل نظیر تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه‌گذاری به بانکداری بین‌الملل شده است؛ سرعت اجرای تحریم‌های بانکی بسیار بیشتر از تحریم‌های تجاری است؛ به دلیل نهادها و مقررات بین‌المللی در عرصه بانکداری، بخش خصوصی در این بازار نسبت به بازار کالا قانونمندتر عمل می‌کند.

همچنین، به دلیل مکانیزم‌های رصد و نظارت بر جریان وجوه، دور زدن تحریم‌های بانکی سخت‌تر و شناسایی ناقضان تحریم‌های بانکی و مجازات آن‌ها در مقایسه با تحریم‌های تجاری آسان‌تر است؛ بانک‌ها در مقابل اعتبار خود بسیار ریسک‌گریزند و به ندرت حاضر به نقض تحریم‌ها و مخاطره در این زمینه می‌شوند. سرمایه‌بانک‌ها برخلاف تجار براساس اعتماد عمومی

^۱ . Katzman

^۲ . Hafbauer

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦
و در بلندمدت حاصل می‌شود و سودآوری آن نیز در گرو نگاه بلندمدت به فعالیت در این زمینه است (همان، ۴۶).

۲- ساختار تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران

بعد از جنگ جهانی دوم و فروپاشی نظام برتون وودز، دلار آمریکا به ارز رایج جهانی در تجارت بین کشورها تبدیل شد. ایجاد نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی، مؤسسه سوئیفت، بانک بین‌المللی تسویه و غیره باعث شد که روزبه‌روز وابستگی تجارت و اقتصاد بین‌الملل به نظام بانکی آمریکا افزایش یابد. همین وابستگی، زمینه تحریم‌های بانکی آمریکا را به‌عنوان ابزاری از سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا فراهم کرد.

در سال ۱۹۹۵ کلینتون، رئیس‌جمهور آمریکا، ایران را تهدیدی برای امنیت ملی آمریکا معرفی و تحریم‌های وسیعی در همه حوزه‌های اقتصادی از جمله بانکی وضع کرد. در این سال ارائه خدمات بانکی از سوی بانک‌های آمریکایی به بانک‌های ایرانی ممنوع شد و دیگر امکان گشایش حساب و برقراری روابط کارگزاری نبود. با وجود این، همچنان امکان پرداخت دلاری برای بانک‌های ایرانی فراهم بود. با طرح پرونده هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۶، تحریم‌های آمریکا وارد فاز توقیف دارایی شد و دسترسی بانک‌های ایرانی به دلار قطع گردید. البته، به دلیل قطع شدن روابط تجاری ایران و آمریکا پیش از آن، این اقدام تأثیر چندانی بر اقتصاد ایران نداشت. به‌رغم شروع تحریم‌های ثانویه از سال ۲۰۱۰، تحریم‌های اولیه انسداد دارایی بانک‌های ایرانی همچنان ادامه داشت. در سال ۲۰۱۲ طبق دستور اجرایی ۱۳۵۹۹، تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی ایران هدف تحریم انسداد دارایی در آمریکا قرار گرفتند.

۲-۱- تحریم‌های اولیه:

در حال حاضر تحریم‌های اولیه متنوعی در حوزه روابط بانکی ایران و آمریکا وجود دارد که ناشی از پنج قانون تحریمی در آمریکاست. شروع تحریم‌های اولیه بانکی ایران به سال ۱۹۹۵ برمی‌گردد. البته، در مقطعی از ابتدای انقلاب هم تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران وضع و به موجب آن حدود ۱۲ میلیارد دلار از دارایی‌های بانک مرکزی ایران در آمریکا مسدود شد. این تحریم‌ها با معاهده الجزایر و تبادل گروگان‌های آمریکایی لغو شد (همان، ۴).

ترتیب وضع و ساختار مقررات تحریم‌های اولیه بانکی آمریکا علیه ایران به شرح زیر است که در قالب نمودارهایی این تحریم‌ها ارائه می‌گردد.

نمودار شماره (۱) - تحریم‌های بانکی اولیه ایران

ردیف	قانون/دستور اجرایی	سال	موضوع تحریم
۱	دستور ۱۲۹۵۹	۱۹۹۵	تحریم روابط بانکی مستقیم و دسترسی به دلار
۲	دستور ۱۳۲۲۴	۲۰۰۱	انسداد دارایی بانک‌های حامی تروریسم
۳	دستور ۱۳۳۸۲	۲۰۰۵	انسداد دارایی بانک‌های درگیر در برنامه اشاعه تسلیحات کشتار جمعی
۴	اعمال قانون Patriot	۲۰۰۱	منع حساب‌های واسط و قطع دسترسی به دلار برای بانک‌های ایران
۵	دستور ۱۳۵۹۹	۲۰۱۲	انسداد دارایی بانک مرکزی و تمام بانک‌های ایران

۲-۲- تحریم‌های ثانویه

در پی دستورالعمل‌های اجرایی پیرامون تحریم ایران، وزارت خزانه‌داری آمریکا بخش مالی اقتصاد ایران شامل بانک‌های ایرانی را هدف تحریم قرار داد. دستورالعمل اجرایی ۱۳۹۰۲ به این وزارتخانه اجازه می‌دهد تا نسبت به شناسایی و تحریم بانک‌ها و موسسات مالی ایران اقدام نماید. بر این اساس، دفتر کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا (OFAC) هجده بانک بزرگ ایرانی را تحریم کرد.^۱

بر این مبناء می‌توان شکل دیگری از تحریم‌های بانکی، یعنی تحریم‌های ثانویه را تبیین نمود که مطابق آن موجودیت‌هایی که با بانک‌های ایرانی تعامل کنند، توسط آمریکا تحریم می‌شوند. این موضوع می‌تواند ریسک بانک‌ها و نهادهای مالی بین‌المللی را برای همکاری با بانک‌های ایران افزایش دهد. باوجود ادعای آمریکا در استثنای کردن غذا و دارو و اقلام بشردوستانه، همچنان این تحریم‌ها دادوستد این اقلام را با مشکل مواجه می‌سازد.

در حقیقت، تحریم‌های بانکی ایران از سال ۲۰۱۰ متحول شد. کنگره آمریکا در ژوئیه ۲۰۱۰ برای اولین بار در تاریخ تحریم‌ها، تحریم ثانویه بانکی را طراحی و اعمال کرد. بر اساس این قانون، بانک‌های ایرانی که هدف تحریم‌های اولیه اشاعه تسلیحاتی و حمایت از تروریسم باشند، مشمول تحریم ثانویه بانکی قرار می‌گیرند. این نوع تحریم بانک‌های خارجی را بر سر دوراهی

^۱ . <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1147>

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی^۱
رابطه با بانک‌های هدف یا دسترسی به دلار آمریکا قرار داد. این تغییر به گفته براد شرمین، نماینده کنگره در نشست غیرعلنی آبیگ، به منظور تشدید فشارهای اقتصادی و تقویت اعتراض‌های داخلی در ایران انجام گرفت (گازمن، ۲۰۱۳: ۱۲).^۱

متأسفانه تحریم ثانویه بانکی موفق از کار درآمد و موج گسترده‌ای از تحریم‌های ثانویه بر اساس اهرم دسترسی به دلار اعمال شد. به مرور بانک‌های بیشتری از ایران تحریم ثانویه شدند. از ابتدای سال ۲۰۱۲، این نوع تحریم علیه بانک مرکزی اعمال و به تدریج به پرداخت‌های ارزی و سایر حوزه‌های اقتصادی ایران کشیده شد. مجموع تحریم‌های ثانویه و اولیه علیه ایران، نظامی از شدیدترین تحریم‌های یک‌جانبه جهان را ایجاد کرده که به گفته اوباما و مقامات وزارت خزانه‌داری آمریکا، تاکنون علیه هیچ کشور دیگری اعمال نشده است. متخصصان، این تحریم‌ها را تنها با تحریم‌های همه‌جانبه سازمان ملل علیه عراق و لیبی قابل مقایسه می‌دانند (سالوین، ۲۰۱۱: ۱۸).^۲

در ادامه این تحریم‌ها وزارت خزانه‌داری آمریکا تحریم‌های جدیدی را به موجب قانون سیسادا^۳ علیه ایران وضع کرد. در ماده ۱۰۴ قانون سیسادا^۴، با اشاره به اقدامات و هشدارهای اف-ای-تی-اف، کشورها درباره لزوم ایجاد سازوکار برای پیشگیری از پول شویی و تأمین مالی تروریسم در روابط با بانک‌های ایران، تلاش شده است تحریم‌های بانکی در راستای مبارزه با پول شویی اعمال شود. براساس بند سوم ماده ۱۰۴، وزیر خزانه‌داری آمریکا موظف گردید ظرف ۹۰ روز ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های خاصی بر افتتاح یا ادامه وجود «حساب‌های کارگزاری» و «حساب‌های پرداختی» بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی دارای فعالیت‌های زیر اعمال کند:
الف- کمک به ایران در دستیابی و توسعه تسلیحات کشتار جمعی یا پشتیبانی از تروریسم؛ ب- تسهیل فعالیت افراد مشمول تحریم‌های مالی قطعنامه‌های سازمان ملل؛ ج- پول شویی در راستای انجام فعالیت‌های دو مورد فوق؛ د- انجام یک تراکنش برای سپاه پاسداران یا بانک‌های تحریمی ایران (کاتزمن، ۲۰۱۱: ۱۶).^۵

^۱ . Guzman

^۲ . Salvin

^۳ . CISSADA

^۴ . این قوانین تحریمی جدید، بخش صنایع پتروشیمی، بانک مرکزی و بخش مالی و زیرساخت‌های حمل‌ونقل در ایران را هدف گرفته است.

^۵ . Katzman

◇ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاهم، بهار ۱۳۹۹
 نمودار شماره (۲) - تحریم‌های ثانویه بانکی ایران

ردیف	قانون/دستور اجرایی	سال	موضوع تحریم
۱	قانون تحریم‌های جامع ایران (CISADA)	۲۰۱۰	تحریم ثانویه دسترسی به دلار علیه کارگزاران بانک‌های تحریمی ایران
۲	قانون اختیارات دفاعی (NDAA)	۲۰۱۱	تحریم ثانویه دسترسی به دلار علیه کارگزاران بانک مرکزی ایران
۳	قانون کاهش تهدیدهای ایران (ITRSHRA)	۲۰۱۲	تحریم ثانویه ممنوعیت انتقال وجوه نفت ایران از کارگزاران بانک‌های ایران به کشورهای ثالث
۴	دستور ۱۳۶۲۲	۲۰۱۲	تحریم ثانویه فروش اسکناس و طلا به بانک مرکزی ایران
۵	قانون حمایت از آزادی ایران (IFCPA)	۲۰۱۳	تحریم ثانویه طلا و تحریم ثانویه ممنوعیت استفاده از وجوه نفت برای خرید کالاهای تحریمی (طبق مقررات آمریکا) از کشور خریدار نفت
۶	دستور ۱۳۶۲۸	۲۰۱۳	الزام بانک‌های خارجی وابسته به آمریکا به توقیف دارایی بانک‌های ایران
۷	دستور ۱۳۶۴۵	۲۰۱۳	تحریم ثانویه استفاده از ریال و بیمان بولی با ایران برای بانک‌های خارجی

سیاسادا ضمن تحریم بنزین و تشدید تحریم‌های انرژی موضوع قانون داماتو، تحریم‌هایی در موضوع روابط بانکی با بانک‌های ایرانی وضع کرد. قبل از این قانون، تحریم‌های بانکی آمریکا از نوع اولیه بود و فقط فعالیت بانک‌های ایرانی با بانک‌های آمریکا را هدف می‌گرفت؛ اما در قانون سیاسادا تحریم‌های ثانویه روابط بانک‌های ایرانی با بانک‌های خارجی کشورهای دیگر را هدف گرفت (علوی، ۱۳۹۳: ۶).

آمریکا سپس همه بانک‌های اصلی ایران را تحریم کرد و اتصال آن‌ها را به نظام مالی آمریکا قطع کرده و مؤسسات مالی خارجی را مجبور به تصمیم‌گیری بین تجارت با آمریکا و تجارت با بانک‌های ایرانی کرد. این موارد شامل قطع سوئیفت^۱ و بلوکه کردن تراکنش‌های یو ترن (U-

^۱ در سال ۲۰۱۲، اتحادیه اروپا به سرویس پیام‌رسان مالی بروکسل، SWIFT، دستور داد ارتباط با بانک‌های تعیین‌شده ایرانی قطع ارتباط کند.

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦

Turn^۱) می‌باشد. همچنین، در سال ۲۰۱۱، آمریکا ایران را به‌عنوان قلمروی اصلی «پول‌شویی» تحت بند ۳۱۱ قانون پاتریوت^۲ آمریکا معرفی کرد. خزانه‌داری، بخش مالی ایران را (از جمله بانک مرکزی ایران) به‌عنوان تهدیدی برای نظام مالی جهانی تعیین نمود. این نخستین بار بود که بانک مرکزی یک کشور تحت بند ۳۱۱ این قانون محکوم می‌شود. افزون بر این اقدام، اتحادیه اروپا دارایی‌های بانک مرکزی را بلوکه کرد (سامور، ۲۰۱۵: ۱۸).^۳

۳- شرایط لغو یا تعلیق تحریم‌های بانکی

با توجه به تفاوت تحریم‌ها از نظر منشأ قوانین و همچنین، از منظر علل وضع تحریم، شرایط لغو و تعلیق هر یک از تحریم‌های بانکی به تفکیک بررسی می‌شود:

نمودار شماره (۳) - شرایط لغو تحریم‌های بانکی

موانع و محدودیت‌ها در لغو	شرایط لغو		
۱. تحریم ۱۳۹۵۹ سال‌ها قبل از موضوع هسته‌ای وضع شده و اساساً ارتباطی با برنامه هسته‌ای ایران ندارد. ۲. مفاد تحریم‌های ۱۳۹۵۹ به طور موازی در بند ۱۰۳ قانون سیسادا کنگره تکرار شده است و عملاً لغو این تحریم چنانچه با لغو تحریم‌های ماده ۱۰۳ قانون سیسادا همراه نباشد، تأثیری نخواهد داشت.	کاملاً در اختیار رئیس‌جمهور آمریکاست و نیازی به تأیید کنگره ندارد.	EO12959	۱
این تحریم اساساً تحریم اشاعه و هسته‌ای نیست، بلکه علیه نهادهای حامی تروریسم وضع شده است و اختصاص به ایران هم ندارد.	کاملاً در اختیار رئیس‌جمهور آمریکاست و نیازی به تأیید کنگره ندارد.	EO13224	۲
این دستور با هدف مقابله با اشاعه تسلیحات گسترده جمع‌گرا شمالی وضع شد و اختصاص به موضوع ایران ندارد.	کاملاً در اختیار رئیس‌جمهور آمریکاست و نیازی به تأیید کنگره ندارد.	EO13382	۳
قانون پاتریوت مصوب کنگره آمریکا در واکنش به حادثه ۱۱ سپتامبر تصویب شده است و صرفاً درباره ایران نیست.	لغو از طریق تصویب کنگره آمریکا امکان‌پذیر است.	Patriot	۴

^۱. تا سال ۲۰۰۸، ایران می‌توانست تراکنش‌ها را به دلار آمریکا با استفاده از روزه‌های به نام تراکنش «u-turn» انجام دهد. این روزه به دو بانک غیرآمریکایی اجازه می‌داد تراکنش را به دلار با استفاده از صاف کردن تراکنش در نیویورک انجام دهند؛ این تراکنش نوعی «دوربرگردان» در خاک آمریکا بدون نیاز به گیرنده یا فرستنده آمریکایی محسوب می‌شود.

^۲. PATRIOT

^۳. Samore

<p>طبق ماده ۲۱۷ قانون کاهش تهدیدهای ایران (ITRSHRA)، لغو این تحریم منوط به این است که رئیس‌جمهور آمریکا طی گزارشی به کنگره اعلام کند که بانک مرکزی ایران تأمین مالی در موارد زیر را متوقف کرده است:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. سلاح‌های شیمیایی، میکروبی، هسته‌ای و فناوری‌های آن ۲. توانایی ایران برای ساخت، فعالیت و حفظ تأسیسات هسته‌ای ۳. سپاه پاسداران ۴. اشخاصی تحریمی دستورهای اجرایی ۱۳۲۲۴ و ۱۳۲۸۲ 	<p>در اختیار رئیس‌جمهور و منوط به ارائه با گزارش به کنگره است. ۹۰ روز بعد از ارائه این گزارش، تحریم‌های موضوع دستور ۱۳۵۹۹ قابل لغو شدن است. در واقع با این ماده، فرایند لغو طولانی‌تر شده است.</p>	<p>EO13599</p>	<p>۵</p>
<p>براساس ماده ۴۰۱ قانون سیاست‌ها، لغو تحریم‌های بانکی مندرج در مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون منوط به این است که رئیس‌جمهور آمریکا طی گزارشی به کنگره رسماً اعلام کند که:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. ایران حمایت از تروریسم را متوقف کرده است و دیگر لازم نیست بعد از آن به عنوان حامی تروریسم معرفی شود. ۲. ایران به صورت راستی‌آزمایی‌شده موجودیت و توسعه سلاح‌های هسته‌ای، میکروبی و شیمیایی و فناوری موشک و پرتاب موشک را خاتمه داده است. <p>با توجه به شرایط فوق، لغو تحریم‌های اولیه و ثانویه بانکی قانون سیاست‌ها در حوزه اختیارات رئیس‌جمهور است، مستقیماً به موضوع حمایت از تروریسم و فناوری موشکی ایران گره خورده است.</p>	<p>در اختیار رئیس‌جمهور و منوط به ارائه گزارش به کنگره است.</p>	<p>CISADA</p>	<p>۶</p>
<p>ابتدا در این قانون اجازه لغو تحریم‌ها به رئیس‌جمهور و دولت آمریکا داده نشده و لغو قانون صرفاً از مسیر وضع قانون دیگری توسط کنگره امکان‌پذیر بود؛ اما در ماده ۵۰۲ قانون ITRSHRA بندی با عنوان Termination به ماده ۱۲۴۵ قانون NDAA اضافه و همان مفاد و شرایط فسخ سیاست‌ها به عنوان فسخ این قانون نیز اضافه شد. به این ترتیب فسخ تحریم‌های NDAA منوط به آن است که رئیس‌جمهور آمریکا طی گزارشی به کنگره رسماً اعلام کند که:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. ایران حمایت از تروریسم را متوقف کرده است و دیگر لازم نیست بعد از آن به عنوان حامی تروریسم معرفی شود. ۲. ایران به صورت راستی‌آزمایی‌شده موجودیت و توسعه سلاح‌های هسته‌ای، میکروبی، شیمیایی و فناوری موشک و پرتاب موشک را خاتمه داده است. <p>با توجه به شرایط فوق، لغو تحریم‌های اولیه و ثانویه بانکی قانون سیاست‌ها در حوزه اختیارات رئیس‌جمهور است، مستقیماً به موضوع حمایت از تروریسم و فناوری موشکی ایران گره خورده است.</p>	<p>در اختیار رئیس‌جمهور و منوط به ارائه گزارش به کنگره است.</p>	<p>NDAA</p>	<p>۷</p>

راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی

۸	EO13622	اختیار لغو کاملاً در دست رئیس‌جمهور آمریکا و کنگره آمریکا در این زمینه دخالتی ندارد.	<p>به‌رغم اینکه لغو تحریم‌های ۱۳۶۲۲ در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است، مفاد آن در همه محورها (جز موضوع تأمین اسکناس ارز) به صورت موازی در قوانین کنگره آمریکا درج شده است:</p> <p>۱. تحریم ثانویه فروش طلا (ماده ۵ دستور ۱۳۶۲۲) به صورت مجزا در ماده ۱۲۴۵ قانون ایفا (IFCPA) کنگره درج شده است.</p> <p>۲. تحریم ثانویه در ارتباط با بانک مرکزی ایران (ماده ۵ دستور ۱۳۶۲۲) به صورت مجزا در ماده ۱۲۴۵ قانون NDAA کنگره درج شده است.</p> <p>با توجه به همپوشانی تحریم‌های ثانویه کنگره با تحریم‌های دستور ۱۳۶۲۲ (جز تحریم ثانویه تأمین اسکناس برای بانک مرکزی و بانک‌های دولتی ایران)، می‌توان گفت تعلیق و لغو این دستور اجرایی چنانچه با رفع تحریم‌های ثانویه کنگره همراه نباشد، تأثیری بر کاهش تحریم‌ها در این حوزه نخواهد داشت.</p>
۹	ITRSHRA	امکان لغو این قانون برای رئیس‌جمهور لحاظ نشده و تنها راه تصویب مصوبه جدیدی در کنگره مبنی بر لغو قانون فوق است.	<p>از آنجا که بخش مربوط به تحریم‌های ثانویه انتقال وجوه نفت در این قانون، تحریمی مستقل نیست و در واقع تبصره‌ای به تحریم‌های قانون NDAA است، شرایط لغو آن، همان شرایط لغو قانون NDAA یعنی گزارش رئیس‌جمهور به کنگره در خصوص پایان حمایت ایران از تروریسم و خاتمه برنامه موشکی است.</p>
۱۰	EO13628	لغو این دستور اجرایی هم مشابه سایر دستورهای اجرایی در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا است.	<p>از آنجا که وضع این دستور براساس الزام ماده ۲۱۸ قانون ITRSHRA کنگره انجام گرفته، لغو آن به معنای تخلف از الزامات قانونی کنگره است.</p>
۱۱	IFCPA	امکان لغو هیچ‌یک از تحریم‌های این قانون در متن لحاظ نشده و تنها راه تصویب مصوبه جدیدی در کنگره مبنی بر لغو قانون فوق است.	<p>برخی تحریم‌های این قانون در واقع قیوداتی بر تحریم‌های قبلی است و از این جهت لغو آن تابع شرایط لغو در آن قوانین است. برای مثال چنانچه تحریم ثانویه تراکنش‌های نفتی قانون NDAA لغو شود، (منوط به خاتمه حمایت از تروریسم و برنامه موشکی ایران)، قیودات آن در قانون IFCPA نظیر بند d ماده ۱۲۴۷ و بند g ماده ۱۲۴۴ نیز خود به خود لغو خواهد شد.</p>
۱۲	EO13645	اختیار لغو این دستور اجرایی کاملاً در دست رئیس‌جمهور آمریکا است.	

۴- تفکیک تحریم‌ها بر اساس علل وضع

در مجموع مقررات تحریم‌های بانکی، عبارت تحریم‌های هسته‌ای وجود ندارد. این حقیقتی است که در نامه ۹ ژوئیه ۲۰۱۴ نمایندگان کنگره به رئیس جمهور آمریکا تأکید شده است؛ اما بخشی از تحریم‌های اقتصادی و بانکی به اتهام برنامه ایران برای اشاعه تسلیحات کشتار جمعی وضع شده که این موضوع در خصوص تحریم‌های بعد از سال ۲۰۰۶ به دلیل برنامه هسته‌ای ایران است. مجموعه مقررات مربوط به تحریم‌های بانکی را می‌توان براساس علت وضع آن به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

نمودار شماره (۴) - دسته‌بندی تحریم‌های بانکی براساس علل وضع



راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ◇
 نمودار شماره (۵) - دسته‌بندی تحریم‌ها بر اساس محتوی تحریم‌ها



همان‌طور که در نمودار بالا ملاحظه می‌شود، اکثر تحریم‌های بانکی نظیر تحریم ثانویه بانک مرکزی، تحریم ثانویه بانک‌های تجاری و تحریم ثانویه طلا هم‌زمان تحت پوشش قوانین کنگره و دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور قرار دارد؛ از این رو، رفع تحریم نیز منوط به لغو تمام تحریم‌های موازی است و در غیر این صورت، لغو یک قانون تأثیری بر نتیجه نهایی تحریم نخواهد داشت.

۵- آثار تحریم‌های آمریکا بر نظام بانکی ایران

آثار تحریم‌های آمریکا بر نظام بانکی ایران را می‌توان در سه بخش تأثیر تحریم بانک‌ها بر روی سیستم مالی و پولی کشور و تأثیرات تحریم بانک‌ها بر سودآوری شرکت‌های طرف معامله با سیستم بانکی (کاهش سودآوری) و تأثیر تحریم‌های بانکی در سطح کلان مورد بررسی قرار داد.

۵-۱- تأثیر تحریم بانک‌ها بر روی سیستم مالی و پولی کشور

الف- تأثیر روی حساب ذخیره ارزی

از اولین روز تحریم در اولین بانک ایرانی، کلیه پرداخت‌های حساب ذخیره ارزی اعتبارات گشایش شده و فعال تحت تأثیر این تحریم قرار گرفته، به این دلیل که فروشنده‌گان از ارسال کالاهای مورد قرارداد به علت عدم امکان معامله اسناد و دریافت وجه خودداری می‌نمایند. در نتیجه، کالاهای گشایش اعتبار شده از محل حساب ذخیره ارزی بلا تکلیف مانده‌اند و بانک مرکزی به دنبال بانک جایگزین می‌باشد. در صورت ادامه مورد فوق و تسری آن به سایر بانک‌ها، تأثیرات زیان‌بار اقتصادی این تحریم‌ها غیرقابل پیش‌بینی خواهد بود.

ب- افزایش مخاطره در خصوص منابع بانک

از آنجایی که ایرانیان زیادی با شعب خارج از کشور بانک‌ها دارای مراودات مالی می‌باشند، لذا با اعمال این تحریم‌ها، بخش عظیمی از منابع بانک‌ها در این کشورها به مخاطره می‌افتد. در عین حال، برخی از مشتریان خارجی نیز مراوداتی با این شعب داشته‌اند که منجر به این مسئله می‌گردد که فرایند تجارت با شرکت‌ها و افراد ایرانی سخت‌تر شده و هزینه‌های آن را افزایش دهد.

پ- احتمال محدودیت بهره‌برداری از دارایی‌ها در خارج از کشور یا مسدود شدن سپرده‌ها به نظر می‌رسد که پس از اعمال تحریم‌های فوق، دامنه آن تا کشورهای اروپایی و حتی سازمان ملل متحد گسترش یابد و چنانچه در آینده دارایی‌های بانک‌های ایرانی مسدود شود، سیستم بانکی با زیان غیرقابل جبرانی مواجه می‌گردد و این موضوع شدیداً منابع بانک‌ها را به مخاطره خواهد انداخت.

ت- افزایش مطالبات

با اعمال تحریم و محدودیت شرکت‌ها در تأمین منابع ارزی مورد نیاز خود از طریق بانک‌ها، مشتریانی که منابع مورد نیاز خودشان را از طریق گشایش اعتبار تأمین می‌کنند، دچار مشکل می‌شوند و به دلیل مکمل بودن تسهیلات ارزی و ریالی در فرایند تولید، نمی‌توانند محصولات خود را طبق زمان‌بندی پیش‌بینی شده تولید نمایند. از این رو، به علت عدم توانایی در بازپرداخت تسهیلات خود، به نظر می‌رسد که بانک‌های تحریم شده در کوتاه مدت در بلندمدت، به دلیل کاهش مراودات ارزی و کاهش چشم‌گیر گشایش اعتبارات اسنادی، روند صعودی افزایش مطالبات ارزی بانک‌ها کاهش یابد.

_____راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦

ث- تأثیر بر روی ریسک اعتباری

از زمان شروع اولین تحریم علیه بانک‌های ایرانی، به دلیل نگرانی از بابت امنیت صادرات، ریسک اعتباری مرادفات با ایران بالا رفته و نرخ پوشش بیمه صادرات کالا به ایران رو به افزایش است و این مورد منجر به افزایش هزینه‌ها و قیمت نهایی کالاهای صادراتی به ایران می‌شود.

ج- افزایش قیمت کالاهای سرمایه‌ای

از شروع تحریم‌ها علیه ایران، شاهد رشد روزافزون قیمت کالاهای سرمایه‌ای (ماشین‌آلات و تجهیزات) از کشورهای اروپایی هستیم و این موضوع با توجه به افزایش ناچیز تورم در این کشورها (در حدود یک درصد) به موضوع تحریم و عدم امنیت در کشور ایران برمی‌گردد.

چ- کاهش اعتماد بین‌المللی به سیستم بانکی

اعتماد فروشندگان بین‌المللی نسبت به بانک‌های ایرانی به شدت کاهش یافته، به طوری که بر عدم انجام مرادفات با این بانک‌ها تأکید می‌کنند و اشاعه این موضوع در سطح وسیع بانکی بسیار جبران‌ناپذیر خواهد بود.

ح- تأثیر بر روی نیروهای متخصص بانکی

هزاران نیروی متخصص ارزی بانکی از این موضوع اثرپذیر خواهند بود و در صورت تداوم، اثرات آن بسیار جبران‌ناپذیر می‌باشد.

خ- تحمیل هزینه‌های تأمین مالی

از آثار مهم تحریم بانک‌ها می‌توان به افزایش هزینه‌های تأمین مالی اشاره نمود. افزایش نرخ حق بیمه تسهیلات، نرخ تنزیل اسناد ایران در بانک‌های خارجی، کارمزدهای بانکی پرداختی در مرادفات با بانک‌های خارجی، هزینه خرید از واسطه‌ها، هزینه کارمزد گشایش اعتبارات اسنادی، و سرانجام، هزینه‌های جایگزینی کارگزاران بانکی، از جمله هزینه‌هایی هستند که تحریم شده می‌بایست با آن‌ها مواجه شوند.

د- کاهش اعتماد عمومی به نظام بانکی

مهم‌ترین عاملی که کلیه بانک‌های تحریم شده را در برمی‌گیرد، امکان کاهش اعتماد عمومی به نظام بانکی در داخل کشور و خروج بیشتر سرمایه از کشور به دلیل افزایش زمان و هزینه (در قسمت ورود کالا و خدمات از طریق گشایش‌ها) و تسری آن به سایر بخش‌ها، به خصوص در بخش تولید است (وصالی و ترابی، منبع پیشین: ۴۰).

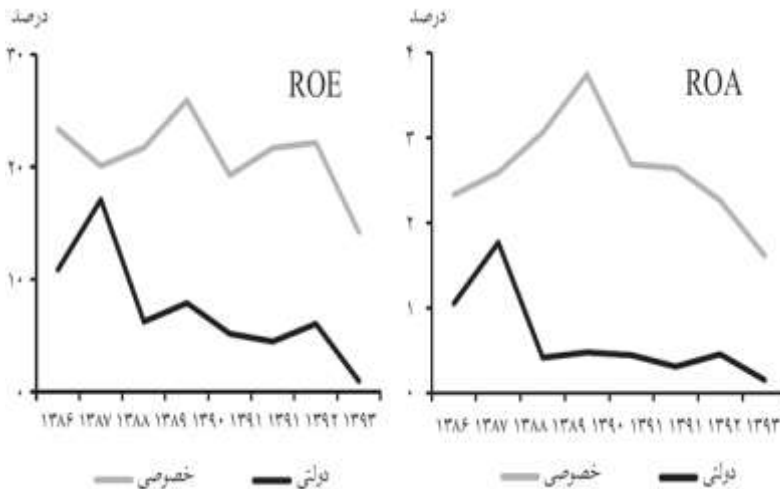
۵-۲- تأثیرات تحریم بانک‌ها بر سودآوری شرکت‌های طرف معامله با سیستم بانکی (کاهش سودآوری)

در این قسمت، پیامدهای حاصل از تحریم‌های بانکی در بازار سرمایه/ و شرکت‌های وابسته به سیستم بانکی تشریح می‌شود. می‌دانیم که مهم‌ترین مشخصه مهم بازار سرمایه/مؤسسات مالی و بانکی کسب سودآوری بعد از تخصیص سرمایه و منابع و تجهیزات می‌باشد. لذا، مهم‌ترین مؤلفه که تحریم‌های بانکی بر سیستم بانکی و بازار سرمایه تحت شعاع قرار می‌دهد، سودآوری آن‌ها می‌باشد.

مطابق با موارد مندرج در نمودار زیر بررسی روند سالانه نسبت‌های سودآوری نظام بانکی کشور در دوران اعمال تحریم‌های بانکی نشان می‌دهد که دو نسبت نرخ بازدهی سهام و بازده دارایی‌ها تحت شرایطی که دامنه تحریم بانک‌های دولتی طی دوره تحت بررسی مدام تشدید شده است، در مجموع دارای روند نزولی بوده است. همچنین، از سال ۱۳۸۹ شمار بانک‌های مورد تحریم کشور افزایش یافته و از سال ۱۳۹۰ نیز شدت تحریم‌ها بر بانک مرکزی و قطع خدمات سوئیفت صورت گرفته است که نمود این امر در روند نزولی شده نسبت‌های سودآوری بانک‌های خصوصی از سال ۱۳۸۹ قابل مشاهده می‌باشد.^۱

^۱. آمارهای منتشره صورت‌های مالی بانک‌ها توسط مؤسسه عالی آموزش بانکداری ایران: به نقل از کیماسی و همکاران، ۱۳۹۵.

راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦
نمودار (۷) روند نسبت‌های سودآوری بانک‌ها به تفکیک دولتی و خصوصی



از نمودار فوق دو نکته قابل تأمل می‌باشد: یک اینکه تأثیر تحریم‌ها بر بانک‌های دولتی به نسبت بانک‌های خصوصی بیشتر قابل لمس می‌باشد و دوم اینکه، ملاحظه می‌شود با اعمال تحریم‌های شاخص‌های سودآوری، سیر نزولی داشته‌اند.

تحریم بانک مرکزی دارای تأثیر منفی بر سودآوری بوده است، زیرا قطع سوئیفت به عنوان یک کانال ارتباطی، هزینه‌های بین‌المللی انتقال وجوه را برای بانک‌ها افزایش داده و از طرف دیگر، ممنوعیت تبادلات بین‌المللی بانک مرکزی که با بلوکه شدن حجم وسیعی از دارایی‌ها و درآمدهای نفتی ایران همراه بود، تولید و درآمد کشور را تحت تأثیر قرار داده که این امر به طور غیرمستقیم بر بانک‌ها از دو کانال تجهیز منابع و دریافت تسهیلات تأثیرگذار بوده است. تحریم خود بانک‌ها نیز با ایجاد محدودیت شدید در روابط بانکداری بین‌المللی و به‌ویژه حوزه اعتبارات اسنادی باعث گردیده تا تعهدات بابت این اسناد به‌عنوان یکی از اقلام دارایی بانک‌ها با افت شدیدی مواجه شده و درآمدهای مربوط به این حوزه را نیز تقلیل دهد. تأثیر منفی تحریم بانک‌ها بر عملکرد آن‌ها به‌ویژه در فضای تبادلات بین‌المللی نتیجه‌ای است که در اکثر مطالعات اخذ شده است. تحریم بانک مرکزی و قطع همکاری سازمان سوئیفت، بر سودآوری بانک‌ها اثر منفی گذاشته است، زیرا با قطع سوئیفت، هزینه‌های بین‌المللی انتقال وجوه برای بانک‌ها افزایش یافته و از طرف دیگر، با قطع جریان ورود درآمدهای نفتی به کشور، وضعیت رکود تورمی در کشور حاکم گردیده که از دو جنبه تجهیز منابع و تقاضای تسهیلات، بانک‌ها را به طور

◊ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاهم، بهار ۱۳۹۹

غیرمستقیم تحت تأثیر قراردادها و موجب تأثیر منفی بر سودآوری آنها شده است. حیثه اثرگذاری بر بانکها و در مجموع اقتصاد کشور، می‌تواند به نقش بانک مرکزی در اقتصاد مرتبط باشد (کیماسی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۸۰).

بر این اساس، تأثیرات تحریم بانکها بر سودآوری شرکت‌های طرف معامله با سیستم بانکی را شامل موارد زیر دانست:

الف- گشایش اعتبار و نقل و انتقالات مالی با سایر کشورها

تحریم بانک‌های ایرانی در شرایطی اعلام شده که در حال حاضر، حجم عظیمی از منابع بانکها در اختیار بانک‌های ملی، ملت، صادرات و سپه (نزدیک به ۸۰ درصد عملیات بانکی) قرار دارد و لذا، بسیار محتمل است که گشایش اعتبار و نقل و انتقالات مالی با سایر کشورها دچار معضل گردد، لذا شرکت‌هایی که با این بانکها همکاری می‌کنند، دچار مشکل می‌شوند و معاملات خارجی این گونه شرکتها با چالش‌های جدی همراه خواهد بود و صورت‌های مالی و سودآوری شرکتها را تحت تأثیر قرار خواهد داد. در این شرایط، شرکتها قادر نیستند تا از منابع مالی بین‌المللی به منظور اجرایی کردن طرح‌های توسعه‌ای خود بهره‌مند شوند. این امر از یکسو احتمال ناکارآمدی سرمایه و به تعویق افتادن طرح‌های توسعه‌ای شرکتها را افزایش می‌دهد و در نتیجه، باعث عدم تحقق سود مورد انتظار سهامداران خواهد شد؛ و از سوی دیگر، باعث افزایش بیکاری و کاهش حجم تولید ناخالص داخلی و مشکلات اقتصادی خواهد شد.

ب- کاهش سودآوری شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس

اخیراً، اثرات روانی تحریم بر بازار سهام کشور در چند ماه اخیر مشهود بوده و موجب بروز نگرانی‌هایی برای سهامداران و تشکیل صف‌های طولانی برای فروش سهام شده و سودآوری شرکت‌های بورسی را کاهش داده است. شایان ذکر است که با توجه به اینکه یکی از بانک‌های وثایق موردپذیرش بانکها، سهام شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس است، لذا در صورت عدم بازپرداخت مطالبات در سررسید، بانکها در خصوص زنده کردن این وجوه با محدودیت مواجه خواهند شد. در این شرایط، بانکها می‌بایست در خصوص توثیق سهام شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس با احتیاط بیشتری برخورد نمایند.

پ- محدود شدن تولیدکنندگان در تأمین نیازهای وارداتی

بخش عظیمی از تولیدات داخلی، وابسته به واردات مواد اولیه و لوازم یدکی، تجهیزات و فناوری از سایر کشورها می‌باشد. بررسی روند رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که سهم واردات از تولید ناخالص ملی در همه سطوح درآمد سرانه از ۲۱ درصد کمتر نبوده است. عملکرد بلندمدت اقتصادها حاکی از آن است که پایه‌پای صادرات و رشد تولید

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦

و درآمد سرانه، سهم واردات از تولید ناخالص داخلی افزایش می‌یابد. مرسوم‌ترین روش جهت انجام واردات از سایر کشورها در دنیای مدرن، استفاده از اعتبارات اسنادی است و این بانک‌ها هستند که اعتبارات اسنادی را گشایش می‌کنند. بدیهی است که نداشتن پشتوانه بانکی، محدودیت‌های جدی برای صاحبان صنایع و متصدیان واردات و صادرات کالا در ایران ایجاد کرده است. از آنجاکه قطعه‌نامه‌های تحریم در مورد برخی از کالاها، کشورهای عضو را از معامله با تجار ایرانی منع کرده است، لذا شرکت‌ها مواد اولیه و کالاهای موردنیاز وارداتی خود را با چندین رابطه (ارتباطات چندلایه) تهیه نموده و هزینه تمام‌شده محصول آن‌ها چندین برابر می‌گردد که بدون شک بر تقاضای این محصولات تأثیر منفی داشته و علیرغم این که شرکت‌ها را در تأمین مالی منابع موردنیاز خود دچار مشکل می‌نماید، آن‌ها را در بازپرداخت منابع بانکی (فعلی و آتی) نیز با بحران مواجه خواهد نمود.

ت- افزایش هزینه و زمان معاملات و مراودات

اعمال تحریم علیه بانک‌های ایرانی باعث شده است که شرکت‌های ایرانی که در زمینه خریدوفروش کالا با کشورهای خارجی فعالیت می‌کنند، ناگزیر شوند در فقدان پشتوانه بانکی، مشکلات را دور بزنند و از طریق واسطه‌ها و دلالان کشورهای ثالث گشایش اعتبار کنند. مستقیم‌ترین پیامد چنین کاری، بالا رفتن هزینه معامله و صرف زمان طولانی‌تر برای رسیدن به اهداف و تأثیر منفی بر کیفیت و زمان‌بندی آن‌ها است. واضح است که بخش اعظمی از انرژی مفید تولیدکننده‌ها و شرکت‌های داخلی، به‌جای جریان یافتن در روند تولید و توسعه، به فرسایش زمانی می‌گذرد. این وضعیت، علاوه بر ایجاد بار تورمی، تولیدکنندگان را تحت فشار قرار می‌دهد و از حاشیه سود آن‌ها می‌کاهد و حتی چه‌بسا هزینه‌های تمام‌شده برای آنان بیش از قیمت فروش باشد. طبیعی است که در چنین شرایطی، تولیدکنندگان نتوانند طبق انتظارات قبلی به تعهدات مالی خود در برابر بانک‌ها عمل نمایند و بازپرداخت تسهیلات دریافتی با تأخیر مواجه می‌شود.

ث- قطع منابع ارزی و عدم تزریق پول به شرکت‌ها

اعمال تحریم، شرکت‌ها را در تأمین منابع ارزی موردنیاز خود از بانک‌ها و تأمین‌کنندگان سرمایه داخلی دچار مشکل می‌کند. لذا، تولیدکنندگانی که منابع موردنیاز خود را از طریق فاینانس و یوزانس تأمین می‌کنند، با تنگنا مواجه می‌شوند و به دلیل مکمل بودن تسهیلات ارزی و ریالی در فرایند تولید، نمی‌توانند محصولات خود را طبق زمان‌بندی پیش‌بینی‌شده تولید نمایند. از این‌رو، احتمال می‌رود که به دلیل عدم تحقق منابع مالی لازم و بالطبع، عدم تحقق درآمدهای انتظاری، قادر به بازپرداخت تسهیلات بانکی در موعد مقرر نخواهد بود و پرداخت

ج- دشواری انجام سفرهای تجاری

با توجه به محدودیت صدور روادید، بالأخص برای کشورهای اروپایی، زمان قابل توجهی برای این موضوع صرف می‌شود که ممکن است در بسیاری از محاسبات شرکت‌های تولیدی در خصوص زمان‌بندی تولید و فروش یا محاسبات نرخ ارز اختلال ایجاد نماید. همچنین، طرف‌های خارجی نیز به دلیل محدودیت‌های اعمالی کشورهای ثالث، از سفر به ایران اکراه دارند.

چ- افزایش ریسک سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران خارجی

به‌رغم تصویب قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و رفع ابهامات قانونی که باید جذب سرمایه‌های خارجی را تسریع نماید، با اعمال تحریم، سرمایه‌گذاران خارجی و مؤسسات تأمین مالی خارجی به لحاظ افزایش ریسک که از این بابت در کشور ایجاد خواهد شد، عملاً از سرمایه‌گذاری در کشور اکراه خواهند داشت.

گرچه ممکن است اثر تحریم‌های کنونی در حد شرکت‌های کوچک چندان محسوس نباشد و در ۲ تا ۳ درصد گردش کاری آن‌ها اثر گذاشته باشد، اما در شرکت‌های بزرگ و دولتی و پروژه‌های بزرگ در سطح کشور، اثر تحریم‌ها کلان خواهد بود. در حال توسعه حاضر، پیامدهای این تحریم‌ها در کیفیت و زمان‌بندی پروژه‌ها مشاهده می‌شود و برای تولیدکنندگان این نگرانی وجود دارد که با افزایش مشکلات نتوانند مواد اولیه و واسطه‌ای مورد نیاز برای تداوم تولید را فراهم کنند. در خصوص محدود صنایعی که علی‌رغم دشواری‌های فراوان ادامه حیات می‌دهند، افزایش قیمت تمام‌شده از ۱۰ درصد تا ۳۰ درصد را شاهد هستیم که طبعاً سبب عدم رقابت‌پذیری و مانع از حضور در بازارهای جهانی می‌شود.

ح- ایجاد نااطمینانی در اقتصاد کشور

علاوه بر پیامدهای تحریم که در بالا مورد بررسی قرار گرفت، تا زمانی که در خصوص شدت و گستره تحریم نااطمینانی وجود داشته باشد و بیم گسترده‌تر شدن تحریم‌ها برود، به نگرانی سرمایه‌گذاران تولیدکنندگان دامن می‌زند و در فعالیتهای اقتصادی اختلالاتی را ایجاد می‌کند که برخی از آن‌ها به‌قرار زیر می‌باشد:

الف- برآورد هزینه و درآمدهای آتی فعالیت‌ها غیرشفاف می‌شود و در تخصیص منابع و کارایی فعالیت‌های اقتصادی اختلال ایجاد می‌شود.

ب- قیمت کالاها و خدمات به‌دفعات بیشتری از طرف بنگاه‌های تولیدی و توزیعی در سطح خرده‌فروشی تعدیل می‌شود.

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦
پ- تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی برای کلیه بخش‌های اقتصادی - اعم از خانوارها، بنگاه‌ها و یا بخش دولتی - مشکل می‌شود.
ت- در تصمیمات سرمایه‌گذاری بنگاه‌های اقتصادی انحراف ایجاد می‌شود (وصالی و ترابی، منبع پیشین: ۴۲).

۵-۳- آثار تحریم‌های بانکی در سطح کلان

در این قسمت، آثار کلان تحریم‌هایی که به واسطه تحریم‌های بانکی علیه جمهوری اسلامی ایران اتخاذ شده، بیان می‌گردد:

الف) تنگناهای معاملات بانکی

برخلاف شواهد، استثنائات محدود در قوانین اجرایی آمریکا و اروپا که برای تسهیل دادوستد کالاهای ضروری تضمین‌کننده حقوق بشر با ایران تعبیه شده، ساختار پیچیده اجرای قوانین تقریباً آن را غیرممکن می‌سازد. به عبارت دیگر، چیزی که به‌طور صوری توسط متن تحریم‌ها تحت عنوان مجاز شمرده می‌شود، توسط مصونیت‌های صریح تحت عنوان دیگر ممنوع می‌شود. قرار دادن بانک‌های اصلی ایران و قطع دسترسی جمهوری اسلامی از ارتباطات آزاد مالی موانعی برای تجارت بین‌المللی به همراه داشته که دادوستد کالاهای ضروری با مشکل مواجه شده و دارو از این موضوع مستثنی نیست (مافی، ۱۳۸۵: ۶۳).

می‌توان گفت با حذف بانک‌های بزرگ ایرانی از سیستم دادوستد، چرخه بانکی بین واردکننده ایرانی کالاهای اساسی مجاز و فروشنده قطع شد. استثنائات تحریم‌های موجود نه تنها ناقص و ناکافی هستند، بلکه در عمل اجراکنندگان این تحریم‌ها از ملزومات قانونی بسیار پافراتر می‌نهند. مجازات‌های سهل‌گیرانه برای نقض ضمانت اجرایی آمریکا، بانک‌های بین‌المللی را در تجارت با ایران، حتی زمانی که خود شرکت‌های معروف آمریکایی و اروپایی درگیرند و تمام فرآیند لازم قانونی را طی کرده‌اند، مردد می‌کند. تردید آن‌ها قابل درک است؛ زیرا یک اشتباه می‌تواند جریمه‌های سنگینی از سوی آمریکا به همراه داشته باشد. به بیان ساده‌تر، حتی زمانی که ایران می‌تواند به دلار یا یوروی موردنیاز دست یابد و دارو خریداری کند، نمی‌تواند کانال بانکی مناسبی برای انجام این معامله بیابد.

با قرار دادن بانک‌های ایرانی در لیست سیاه و تردید بانک‌های بین‌المللی، انتخاب‌ها و راه‌های کمی برای شرکت‌های غربی باقی می‌ماند تا بتوانند محصولات پزشکی خود را به ایران بفروشند، در نتیجه دادوستد کالاهای حیاتی به‌طور فراوانی کاهش یافته است. به عبارتی، از یک طرف به دلیل بررسی‌های بیش‌ازحد در جهت تضمین قانونی بودن معامله و از طرف دیگر،

◊ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاهم، بهار ۱۳۹۹
حجم مبادلاتی که از ظرفیت بانک‌های انجام‌دهنده‌ی آن‌ها بیشتر است، همواره با تأخیر همراه است و این تاخیرات به نوبه خود نقش مهمی در کمبود ذخایر دارویی ایفا می‌کند (متین پارسا و دیگران، ۱۳۹۳: ۴).

از طرفی، این مشکل معاملات بانکی نیز مشکلاتی دیگر از قبیل عدم حواله کردن پول، مشکل شدن دادوستدهای بازرگانان ایجاد کرده است و بسیاری از تیم‌های ورزشی در پرداخت حق‌الزحمه مربیان خود عاجز ماندند. این یکی از مصادیق تنگنای معاملات بانکی کشور در روزهای و سال‌های اخیر می‌باشد.

ب) کمبود ارز مبادله

برای تسهیل ورود کالاهای بشردوستانه به ایران یک رژیم مههم معافیت طراحی شده است، اما سایر قوانین محدودکننده مبادلات با ایران، اجرای این رژیم معافیت را غیرممکن می‌سازد؛ بنابراین، صادرات موارد دارویی از نظری قانونی است، اما عملاً غیرممکن است، زیرا ایران نمی‌تواند پول محصولات دارویی خریداری‌شده از شرکت‌های غربی را پرداخت کند. به عبارت دیگر، واردکنندگان دارو در ایران نیاز به گشایش اعتبار ارزی دلار یا یورو دارند، ولی بانک‌ها می‌توانند ارزهایی دیگر مانند روپیه، ین و یوان را به صورت فوری فراهم کنند و تأمین دلار و یورو موردنیاز مستلزم انتظار بیشتری است و این امر بدان سبب است که شرکت‌های دارویی آمریکایی و اروپایی چنین واحدهای پولی را نمی‌پذیرند، به طوری که اثر مستقیم تحریم‌ها قابلیت تبدیل واحد پول ایران به پولی دیگر را محدود می‌کند (همان، ۶).

۶- اقدامات متقابل در قبال تحریم‌های بانکی

با آغاز تحریم‌ها بانک‌های ایرانی تلاش برای پیدا کردن راهکارهایی به منظور گریز از تأثیرات منفی تحریم‌ها را آغاز کردند و هر یک نیز به موفقیت‌های نسبی نائل گشت. اکنون به نظر می‌رسد با گذشت زمان و ادامه‌دار شدن تحریم‌ها، بانک‌ها و خبرگان اقتصادی آن‌ها به تجربیات ارزشمندی برای رویارویی با تحریم‌ها دست یافته‌اند که می‌توان با گردآوری این تجربیات و تحلیل و مرتب‌سازی آن‌ها به الگویی کاربردی برای همه بانک‌ها و نهادهای مالی در مدیریت چالش‌های ناشی از تحریم‌ها رسید که می‌توان برخی از چالش‌های حاصل از تحریم‌های بانکی را در موارد زیر جستجو نمود:

الف- دشواری در حواله و انتقالات ارزی ب- چالش دریافت و انتقال وجه حاصل از صادرات و به طور ویژه فروش نفت، پ- چالش واردات کالا و خدمات به ویژه کالاهای اساسی به کشور

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦

به دلیل دشواری در پرداخته وجه مربوطه، ت- ایجاد ویژه خواری در نتیجه چند نرخی شدن ارز و احیای نظام تخصیص ارز ث- دشواری در گشایش اعتبارات اسنادی و متعاقباً واردات کالا به کشور در نتیجه تضعیف روابط کارگزاری بانک‌ها، ج- تعطیلی با کاهش حجم فعالیت‌های شعب خارج از کشور، چ- ممنوعیت استفاده از خدمات ارتباطی همچون سوئیفت و رویترز معاملاتی، ح- افزایش ریسک در انتقالات ارزی به دلیل استفاده از شیوه‌های نامن، خ- افزایش ریسک اقتصادی و سیاسی کشور، کاهش درآمد بانک ناشی از کاهش فعالیت‌ها و به تبع آن، گردش مالی بانک همچون گشایش اعتبار و حواله‌ها، د- بی میلی سایر بانک‌ها (در کشورهای غیرتحریم‌کننده) به همکاری با بانک‌های ایرانی (حتی بانک‌های تحریم نشده)، ذ- عدم بازگشت ارزهای صادراتی به نظام بانکی کشور و غیرشفاف شدن درآمدهای صادرکنندگان، ر- محدودیت در صادرات کالا و خدمات به دلیل محدودیت در گشایش ضمانت‌نامه‌های ارزی، انتقال وجه و نظایر آن، ز- افزایش هزینه‌های نقل و انتقال ارز (برای مثال: کارمزد صرافی)، س- چالش تنظیم تعهدات کشور توسط بانک مرکزی (منظور از تنظیم تعهدات اختصاص درآمدهای ارزی به مصارف ارزی به شکل کارآمد است)، ش- عدم امکان تأمین مالی بین‌المللی و کاهش خدمات سرمایه‌گذاری مجدد، ص- عدم عرضه خدمات توسط کارت‌های شناخته‌شده جهانی همچون مستر کارت و ویزا کارت به بانک‌های ایرانی، ض- مخدوش شدن وجه بین‌المللی بانک‌ها و کاهش اعتبار آن‌ها در برابر بانک‌های خارجی، ط- فشار شدید بر بانک مرکزی و جلوگیری از ایفای نقش مدیریتی خود در سطح جهانی، ظ- خروج سرمایه‌های ملی به سایر کشورهای منطقه، ع- هجوم مردم به بازار ارز به دلایل مختلف (همچون پوشش ریسک‌های آتی، سفته‌بازی، سرمایه‌گذاری و خروج دارایی‌ها از کشور)، غ- افزایش ریسک اعتباری بانک و به تبع افزایش هزینه‌های مربوط، ک- کاهش قدرت منطقه‌ای ایران به لحاظ اقتصادی و جایگزینی رقبا، گ- کاهش اعتماد عمومی به سیاست‌های اعلامی بانک مرکزی، ف- محدودیت در پرتفوگردانی جهت ارزهای موردنیاز کشور، ق- بلوکه شدن دارایی‌های بانک‌ها در حساب‌های خارجی، ل- چالش حفظ ارزش پول توسط بانک مرکزی به دلیل محدودیت در عرضه ارز و افزایش هزینه‌های مدیریت بازار ارز (قضاوی خوراسگانی و محمدی، ۱۳۹۴: ۳۴۹-۳۵۱).

۶-۱- سازوکارها جهت کاهش اثرات تحریم

در ایران، بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت تلقی شده و کارهای تجاری آن را انجام داده یا به جریان می‌اندازد. به عنوان نمونه، تمام درآمد ارزی کشور در داخل بانک مرکزی به ریال تبدیل می‌شود، اما در واقعیت بانک مرکزی باید مقام ناظر و قانون‌گذار بخش پولی کشور باشد. اگر

بانک مرکزی تنها در حیطه اعمال سیاست های پولی حرکت نماید، امکان تحریم آن وجود نخواهد داشت. چنانچه طی سال های اخیر بانک مرکزی مورد تحریم واقع نمی شد، اثرات تحریم بر نظام بانکی و اقتصاد کشور می توانست کمتر باشد. بنابراین، لزوم بازنگری در حوزه وظایف بانک مرکزی احساس می شود (کیماسی و همکاران، منبع پیشین: ۱۸۶).

گرچه مطابق برخی نظرها، تحریم نمی تواند اثر قابل توجهی بر سیستم اقتصادی و بانکی داشته باشد، لکن به دلایل پیش گفته به نظر می رسد که اتخاذ تدابیری برای کاهش زیان های ناشی از تحریم اجتناب ناپذیر خواهد بود. در ارائه راهکاری جهت کاهش زیان های ناشی از تحریم، می بایست دو سناریو را در مدنظر قرار داد: اول، مواجه شدن با تحریم اقتصادی و عواقب سنگین آن و دوم، کاهش تنش های بین المللی و رفع تحریم. به هر حال، این امری انکارناپذیر است که وضعیت اقتصادی کشور بستگی زیادی به گستردگی و شدت تحریم و میزان تأثیرپذیری سیستم بانکی از این مسأله خواهد داشت. در حال حاضر، با توجه به قطعی شدن تحریم تعدادی از بانک ها، به نظر می رسد که راهکارهای زیر بتوانند تا حدودی اثرات آن را بر اقتصاد و سیستم بانکی کمرنگ نمایند:

الف- ارتقای نقش بانک های خصوصی در اقتصاد:

به نظر می رسد که در شرایط تحریم، بانک های خصوصی تحت فشار و محدودیت های کمتری نسبت به بانک های دولتی (یا بانک هایی که به تازگی سهام آن ها به بخش خصوصی واگذار گردیده) قرار گیرند. لذا، تقویت نقش و عملکرد این بانک ها، به ویژه در عرصه فعالیت های ارزی و بین المللی، می تواند تا حدودی از مشکلات تعاملات بانکی بین المللی بکاهد، لکن لازم است برای آنکه بانک های خصوصی نیز دچار تحریم نگردند، دقت ویژه ای در انجام عملیات بانکی، به ویژه عملیات بین المللی و رعایت مقررات مربوطه مبذول نمایند.

ب- ارتقای کیفیت خدمات بانکی:

اهمیت این موضوع در آن است که پس از رفع تحریم، سیستم بانکی با سرعت بیشتری بتواند فعالیت گذشته خود در عرصه عملیات بانکی بین المللی را از سر بگیرد و خود را با شرایط روز تطبیق دهد.

پ- سیاست کاهش نرخ بهره:

با توجه به اینکه با اعمال تحریم های بین المللی و افزایش ریسک سرمایه گذاران خارجی برای سرمایه گذاری در کشور، اقتصاد ایران با کمبود منابع ارزی و کاهش رشد اقتصادی مواجه خواهد گردید، لذا لازم است با اتخاذ سیاست های پولی تشویقی در این خصوص از طریق کاهش

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦
نرخ بهره، مشوقی برای افزایش سرمایه‌گذاری خارجی ایجاد گردد.

ت- مدیریت ذخایر ارزی

در حال حاضر، تعدادی از بانک‌های ایرانی تنها در معاملات دلاری و برخی دیگر در معاملات به دلار و یورو تحریم شده‌اند. لذا، بانک‌های تحریم شده می‌بایست تغییرات لازم را در ترکیب ارزی ذخایر خود ایجاد کنند و سبد جدیدی از اشعار عمده را برگزینند. برقراری روابط کارگزاری با کشورها بانک‌های جدید (که البته از اعتبار پایین تری برخوردار خواهند بود) و سرمایه‌گذاری، خرید و تأسیس بانک مشترک در خارج از کشور نیز می‌تواند تا حدودی از مشکلات ایجادشده در اثر تحریم بکاهد.

ث- ایجاد صرافی و تقویت آن‌ها

با افزایش تحریم‌ها، سیستم بانکی دیگر از امنیت لازم جهت مبادلات ارزی برخوردار نخواهد بود، لذا ایجاد و تقویت صرافی‌ها می‌تواند در بالا بردن سطح امنیت و سرعت مبادلات پولی نقش مؤثری را ایفا نماید.

ج- کاهش نرخ کارمزد و پیش‌پرداخت

با در نظر گرفتن کارمزد و پیش‌پرداخت کمتر برای تسهیلات ارزی، می‌توان از فرار سرمایه‌ها از سیستم بانکی جلوگیری کرد، در ضمن رویکرد فوق‌الذکر می‌تواند تا حدودی از تبعات تحریم بر روی سیستم تولید کشور نیز جلوگیری نماید.

۶-۲- مدیریت چالش‌های حاصل از تحریم‌های بانکی

در راستای غلبه بر تحریم‌ها و مرتفع کردن چالش‌های فوق می‌توان سه الگوی زیر را در دستور کار قرار داد:

الف- مدیریت چالش‌ها از طریق تبدیل تهدیدها به فرصت‌ها

ب- مدیریت چالش‌ها با استفاده از سناریوهای جایگزین

پ- مدیریت چالش‌ها با استفاده از راهکارهای تضعیف‌کننده تحریم‌کنندگان

در مورد تحریم‌های بین‌المللی شناسایی نقاط ضعفی که هدف قرار گرفته‌اند، با بررسی ماهیت تحریم‌ها و گزارش‌های داخلی تحریم‌کنندگان ممکن خواهد بود. مهم‌ترین این نقاط ضعف که در گزارش سال ۲۰۱۲ کنت کاتزمن به کنگره آمریکا به آن اشاره شده است، عبارت است از وابستگی دولت ایران به درآمدهای نفتی که حدود ۷۰ درصد از درآمد دولت ایران را به خود اختصاص داده است. نقطه ضعف دیگری که به عنوان پایه‌ای برای اتکای تحریم‌ها قرار گرفته

◇ فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال شانزدهم، شماره پنجاهم، بهار ۱۳۹۹

است، وابستگی کشور به واردات کالا به خصوص واردات کالاهای اساسی است. چالش انتقال وجوه حاصل از صادرات به ویژه فروش نفت و چالش ورود کالاهای مورد نیاز به کشور به خصوص کالاهای اساسی اولویت های دوم و سوم اختصاص داد. بنابراین، می توان نتیجه گرفت که نظام بانکی کشور باید اولویت خود را نقش آفرینی در پوشش نقاط ضعف کشور قرار دهد که برخی ریشه تاریخی دارد.

به اذعان محققان، فرصت های ایجاد شده در محیط بین الملل در نتیجه جهانی سازی اثربخشی تحریم ها، به خصوص تحریم های یک جانبه را کاهش داده است. استفاده از سناریوهای جایگزین به معنی استفاده از شیوه هایی است که در نتیجه تحریم ها یا تحت تأثیر قرار گرفته یا کمتر متأثر شده است (هارپر، ۲۰۱۷: ۳۲).^۱

نظام بانکی کشور با به کارگیری شیوه های جایگزین، جایگاه خود را در مراودات تجاری کشور حفظ خواهد کرد. هر چند هزینه انجام معاملات در سناریوهای جایگزین بیش از شیوه های استاندارد است، بانک ها می توانند با ایفای نقش مؤثر همچنان به سودآوری برای خود از این طریق مبادرت ورزند. همچنین، شناسایی کامل فرایند اجرای تحریم ها به استفاده از منافذ موجود و گلوگاه هایی کمک می کند که از تحت نظارت تحریم کنندگان خارج مانده است. همان طور که اشاره شد، این دسته از راهکارها به شدت اقتضایی، محرمانه و کوتاه مدت است، به طوری که بخشی از آن ها یک بار مصرف است و قابلیت تکرار ندارد. منظور از راهکارهای تضعیف کننده، به کارگیری رویکرد تهاجمی در قبال تحریم کنندگان است. در این رویکرد ممکن است به دنبال تضعیف ارز کشورهای متخاصم باشیم یا با استفاده از ابزارهای در اختیار خود از قبیل جایگاه سیاسی کشور در بین کشورهای منطقه به منافع کشورهای تحریم کننده آسیب برسانیم و برنامه های تحریمی آنان را تحت تأثیر قرار دهیم. روند رو به گسترش بانکداری اسلامی که حجم قابل توجهی از مبادلات بانکی در جهان را به خود اختصاص داده است، زمینه مناسبی برای افزایش اثرگذاری کشورهای اسلامی در اقتصاد بین المللی و به تبع آن کاهش توان تهدیدکننده کشورهای متخاصم از جمله آمریکا را فراهم می کند. تأکید ویژه بر استقلال و توانمندی بانک توسعه اسلامی از طریق گسترش بنگاه های فراملی اسلامی، مقابله با چالش های سرمایه ای ناشی از تحریم ها را امکان پذیر می سازد.

جهت مدیریت چالش ها در خصوص تحریم های اعمال شده علیه سیستم بانکی کشور می توان راهکارهای زیر را مورد توجه قرار داد:

الف- شایسته است بانک های کشور با برنامه ریزی دقیق و هماهنگ در جهت حمایت از

^۱ . Harper

- _____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦
- تولید داخلی به‌ویژه در زمینه خودکفایی در تولید کالاهای اساسی گام بردارند و ارائه تسهیلات به این موضوعات را در اولویت کاری خود قرار دهند؛ اقدامی که سیاست تحریم‌کنندگان مبنی بر ایجاد فشار از طریق محدود کردن واردات کشور را بی‌اثر می‌کند.
- ب- ایجاد بسترهای لازم برای جلوگیری از صدور مواد اولیه و منابع خدادادی کشور از قبیل نفت خام از طریق عرضه تسهیلات به بخش‌های تولیدی واسطه‌ای مانند پالایشگاه‌ها نیز در زمره سیاست‌های ضدتحریمی بانک‌های ایرانی است.
- پ- بانک‌ها می‌توانند با افزایش تلاش خود و ایجاد ساختارهای پویا و منعطف، جایگاه خود را در چرخه واردات و صادرات کشور حفظ کنند و با ارائه راه‌حل‌های جایگزین جهت انجام مراودات تجاری به فعالان اقتصادی، هم‌پیشگام مقابله با تحریم‌ها باشند و هم نقش واسطه‌گری و در نتیجه، سودآوری خویش را جامه تحقق ببوشانند.
- ت- استفاده از ظرفیت‌های نهادهای غیردولتی خصوصی، مردمی و خیریه پوشش خوبی در زمینه فعالیت‌های بانکی ایجاد می‌کند.
- ث- جهانی شدن و ایجاد نهادهای چندملیتی، همان‌طور که مانعی برای اعمال تحریم‌های اثربخش است، به‌منظور خنثی‌سازی آثار تحریم‌ها به کار گرفته می‌شود.
- ج- ایجاد سازوکارهای حقوقی جدید برای انجام معاملات خارجی از قبیل اعتبارات اسنادی ویژه و ضمانت‌نامه‌های ویژه در معاملات تهاتری که خارج از روبه‌های معمول بانکی صورت می‌پذیرد، جایگاه بانک‌ها در مدیریت چالش‌های ناشی از تحریم را ارتقا می‌بخشد.
- چ- با عنایت به روند رو به گسترش بانکداری اسلامی که حجم بزرگی از مبادلات بانکی در جهان را به خود اختصاص داده است، تأکید ویژه بر استقلال و توانمندی بانک توسعه اسلامی از طریق گسترش بنگاه‌های فراملی اسلامی، مقابله با چالش‌های سرمایه‌ای ناشی از تحریم‌ها را امکان‌پذیر می‌سازد.
- ح- برنامه‌ریزی برای استفاده از ابزارهای در اختیار کشورهای اسلامی از قبیل منابع انرژی، برای تحت‌فشار قرار داد کشورهای تحریم‌کننده و تعیین نقش نظام بانکداری برای به اجرا گذاشتن برنامه‌ها نیز از دیگر اقدامات ممکن در جهت مقابله با تحریم‌هاست.
- خ- باید توجه داشت که تحریم‌های بین‌المللی تا ابد ادامه نخواهند داشت. بنابراین، لازم است نظام بانکی کشور قابلیت‌های خود را برای حضور فعال در بازارهای پولی و مالی بین‌المللی حفظ و برای ارتقای آن تلاش کند.
- د- برنامه‌ریزی برای دوره پس از رفع تحریم‌ها به‌منظور فعال کردن روابط کارگزاری با بانک‌های بین‌المللی و تبادل خطوط اعتباری و نیز توسعه همکاری‌های بین بانکی از راهکارهایی است که به حفظ رابطه بلندمدت بین بانک‌های داخلی و خارجی کمک کرده و تحریم‌های

نتیجه‌گیری

در روابط بین‌الملل، تحریم‌های اقتصادی معمولاً به دو صورت تجاری و مالی می‌باشند که در تحریم‌های تجاری، صادرات و واردات به کشور هدف تحریم، محدود یا قطع می‌شود؛ اما در تحریم‌های مالی انجام معاملات مالی، نقل و انتقال پول و سرمایه‌گذاری با کشور هدف محدود و یا قطع می‌شود. همچنین، دولت‌های تحریم‌کننده با استفاده از نفوذ خود در مؤسسات مالی بین‌المللی، هرگونه رابطه مالی یا مساعدت‌های فنی را از میان برداشته و یا حتی مبادرت به مسدود نمودن دارایی‌های کشور هدف می‌کنند. علل رویکرد به تحریم بانکی باز می‌گردد. ایجاد نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی، مؤسسه سوئیت، بانک بین‌المللی تسویه و غیره باعث شد که روزه‌روز وابستگی تجارت و اقتصاد بین‌الملل به نظام بانکی آمریکا بیشتر گردد. نظام بانکی ایران نیز در طول سالهای گذشته به دلایل گوناگون همواره مورد تحریم‌های یک‌جانبه خصوصاً از سوی آمریکا قرار گرفته است. در سال ۱۹۹۵ کلینتون، رئیس‌جمهور آمریکا، ایران را تهدیدی برای امنیت ملی آمریکا معرفی و تحریم‌های وسیعی در همه حوزه‌های اقتصادی از جمله بانکی وضع کرد. در این سال، ارائه خدمات بانکی از سوی بانک‌های آمریکایی به بانک‌های ایرانی ممنوع شد و دیگر امکان گشایش حساب و برقراری روابط کارگزاری نبود. با وجود این، همچنان امکان پرداخت دلاری برای بانک‌های ایرانی فراهم بود. با طرح پرونده هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۶، تحریم‌های آمریکا وارد فاز توقیف دارایی شد و دسترسی بانک‌های ایرانی به دلار قطع گردید. البته، به دلیل قطع شدن روابط تجاری ایران و آمریکا پیش از آن، این اقدام تأثیر چندانی بر اقتصاد ایران نداشت. به رغم شروع تحریم‌های ثانویه از سال ۲۰۱۰، تحریم‌های اولیهٔ انسداد دارایی بانک‌های ایرانی همچنان ادامه داشت. در سال ۲۰۱۲ طبق دستور اجرایی ۱۳۵۹۹، تمام بانک‌ها و مؤسسات مالی ایران هدف تحریم انسداد دارایی در آمریکا قرار گرفتند. در ادامه این تحریم‌ها وزارت خزانه‌داری آمریکا تحریم‌های جدیدی را به موجب قانون سیسادا علیه ایران وضع کرد. در قانون سیسادا تحریم‌های ثانویه علاوه بر ممنوعیت روابط بانک‌های ایرانی با بانک‌های آمریکایی، روابط بانک‌های ایرانی با بانک‌های خارجی کشورهای دیگر را نیز تحریم نمود. اکثر تحریم‌های بانکی نظیر تحریم ثانویه بانک مرکزی، تحریم ثانویه بانک‌های تجاری و تحریم ثانویه طلا هم‌زمان تحت پوشش قوانین کنگره و دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور قرار دارد؛ از این رو، رفع تحریم نیز منوط به لغو تمام تحریم‌های موازی است و در غیر این صورت، لغو یک قانون تأثیری بر نتیجه نهایی تحریم نخواهد داشت. به لحاظ تأثیر، تحریم‌های آمریکا در سه بخش الف- تحریم بانک‌ها بر روی

_____ راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦

سیستم مالی و پولی کشور و ب- تحریم بانک‌ها بر سودآوری شرکت‌های طرف معامله با سیستم بانکی (کاهش سودآوری) و ج- تحریم‌های بانکی در سطح کلان تاثیر داشته است؛ اما در ارائه راهکاری جهت کاهش زیان‌های ناشی از تحریم، می‌بایست دو سناریو را در مدنظر قرار داد: اول، مواجه شدن با تحریم اقتصادی و عواقب سنگین آن و دوم، کاهش تنش‌های بین‌المللی و رفع تحریم. به نظر می‌رسد که راهکارهای زیر بتوانند تا حدودی اثرات آن را بر اقتصاد و سیستم بانکی کمرنگ نمایند: الف- ارتقای نقش بانک‌های خصوصی در اقتصاد، ب- ارتقای کیفیت خدمات بانکی، پ- سیاست کاهش نرخ بهره، ت- مدیریت ذخایر ارزی، ث- ایجاد صرافی و تقویت آن‌ها، ج- کاهش نرخ کارمزد و پیش‌پرداخت. و همچنین، استفاده از شیوه‌های جایگزین مانند تأکید ویژه بر استقلال و توانمندی بانک توسعه اسلامی از طریق گسترش بنگاه‌های فراملی اسلامی.

منابع

الف: منابع فارسی

- حدادی، مهدی (۱۳۹۰). **تحول در اجرای مسئولیت بین‌المللی دولتها**، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول.
- یاوری، کاظم؛ محسنی، رضا (۱۳۸۸). **آثار تحریم‌های تجاری و مالی بر اقتصاد ایران: تجزیه و تحلیل تاریخی**، مجلس و پژوهش سال شانزدهم، شماره ۶۱.
- نظیف، مجتبی؛ ظاهری، علیرضا (۱۳۹۷). **نسل جدید موافقت‌نامه‌های بین‌المللی؛ برجام**، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۸.
- دلخوش، علیرضا (۱۳۹۶). **برجام و پس‌برجام از دیدگاه حقوق بین‌الملل**، فصلنامه سیاست خارجی، سال ۳۱، شماره ۱.
- وصالی، ساناز؛ ترابی، مهرنوش (۱۳۸۹). **اثرات تحریم بانک‌ها بر اقتصاد و سیستم بانکی، بانک و اقتصاد**، شماره ۱۱۱.
- علوی، سید یحیی (۱۳۹۳). **واکاوی ساختار تحریم‌های بانکی آمریکا و الزامات رفع آن در مذاکرات جامع هسته‌ای**، دوره ۷، شماره ۲۵.
- کیماسی، مسعود؛ رضایی، سولماز؛ غفاری نژاد، امیرحسین (۱۳۹۵). **تأثیر تحریم‌های نظام بانکی کشور بر سودآوری آن‌ها**، فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی، سال نهم، شماره ۲۸.
- مافی، همایون (۱۳۸۵). **تأملی بر تحریم اقتصادی آمریکا علیه ایران از منظر حقوق بین‌الملل**، فصلنامه پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی، شماره ۱.
- متین پارسا، محمد و سلیم زاده، فائزه و علیزاده نجد، سمیه (۱۳۹۳). **بررسی ابعاد تحریم‌های آمریکا بر نظام اقتصادی ایران از دیدگاه حقوق بشری**، دومین کنفرانس بین‌المللی اقتصاد در شرایط تحریم، بابلسر.
- قضاوی خوراسگانی، حسین؛ محمدی، محمدحسن (۱۳۹۴). **الگوی مدیریت چالش‌های سیستم بانکی جمهوری اسلامی ایران در شرایط تحریم**، دوره ۱۷، شماره ۲.

منابع لاتین:

- Guzman, Alexander (2013). "New Economic Sanctions on Iran, Washington's Regime Change Strategy", Global Research, April 10, Available at: <http://www.globalresearch.ca/new-economic-sanctions-oniran-washingtons-regime-change-strategy/5330823>.
- Drezner, D.W. (2015). **Targeted sanctions in a world of global finance**, International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations, 41(۴)

- راهکارهای مقابله با آثار تحریم‌های آمریکا علیه نظام بانکی ♦
- Katzman, K. (2016). **Iran's foreign policy**, Congressional Research Service, Report No. 7-5700.
 - Hufbauer, G., Schott, J., Elliott, K., Oegg, B. (2007). **Economic Sanctions Reconsidered**, 3rd edition, Institute for International Economics, Washington DC.
 - Guzman, A.T., & Meyer, T.L. (2010). **International soft law**, Journal of Legal Analysis, 2(1).
 - Slavin, Barbara (2011). **Iran Sanctions: Preferable to War but No Silver Bullet**, Atlantic Council's Iran Task Force, Washington, DC, Available at: <http://www.acus.org/publication/iran-sanctions-preferable-war-no-silver-bullet>.
 - Katzman, Kenneth (2011). **Iran Sanctions**, Congressional Research Service Report for Congress, May 25.
 - Samore, G. (2015). **Sanctions against Iran: A guide to targets, terms, and timetables**, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
 - Harper, S.R. (2017). **Can U.S. sanctions on Iran survive Iran's world trade organization accession?** N.Y.U, Annual Survey of American Law, pp. 243-270.
 - <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1147>.