



Legal-Economic Inquiry into Civil Liability of the State (governmental liability in tort) in the Preferential Exchange Rate Issue

 Mahdi Madadi¹ ✉

1. Corresponding author, Master of Private Law. Kashan Univ., Kashan, Iran. Email: mehdimadadi4@yahoo.com

Article Info

Article type:

Original research

Keywords

Civil liability of the state (governmental liability in tort), Economic law, Preferential exchange rate, Law of permanent development provisions (law of permanent provisions of development), Exchange Rate imposed control.

Abstract

One of the constant strategies of the elected governments after the revolution in the face of currency crises has been to choose the preferential exchange rate and distribute the currency at imperative (imposed) prices. Imposed (imperative) control of exchange rate is economically and legally feasible; from an “economic” point of view, such a decision is clearly contrary to the economic principles and economic system desirable for Iran’s economic structure, because according to economic teachings, the ideal currency system for structures similar to Iran’s economic structure is “managed floating exchange system” and from an economic point of view, “fixed exchange rate system” is nothing but wasting currency and distributing rents and increasing structural corruption. The country’s foreign exchange system through the economic reflections and from a “legal” perspective, in accordance with Article 20 of the Law on Permanent Provisions of Development is a “managed floating foreign exchange system”, so choosing a fixed exchange rate system and allocating foreign exchange at a preferential rate can be considered a violation of the law, which can be the source of “civil liability arising from illegal regulations” and hold the government accountable for damages resulting from illegal decisions. According to these analyzes, it seems that the method of imperative controlling the price of foreign exchange (currency), even in order to prevent price increases, is both from a legal and economic point of view and is doomed to failure.

Cite this article: Madadi, M. (2024). Legal-Economic Inquiry into Civil Liability of the State (governmental liability in tort) in the Preferential Exchange Rate Issue. *Islamic Economics Doctrines*, 1(1), 273-298.
<https://doi.org/10.30513/ied.2021.1420>





جستار حقوقی - اقتصادی در مسئولیت مدنی دولت در مسئله نرخ ارز ترجیحی

✉ مهدی مددی^۱

۱. نویسنده مسئول، کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه کاشان، ایران. رایانامه: mehdimadadi4@yahoo.com

چکیده

گزینش نرخ ارز ترجیحی و توزیع ارز با قیمت‌های دستوری، یکی از راهکارهای ثابت دولت‌های منتخب پس از انقلاب در مواجهه با بحران‌های ارزی بوده است. کنترل دستوری نرخ ارز، از دو منظر اقتصادی و حقوقی قابل تأمل است؛ از منظر «اقتصادی»، چنین تصمیمی به وضوح در مغایرت با اصول اقتصادی و نظام اقتصادی مطلوب برای ساختار اقتصادی ایران می‌باشد؛ چرا که وفق آموزه‌های اقتصادی، نظام ارزی مطلوب برای ساختارهای مشابه با ساختار اقتصادی ایران، «نظام ارزی شناور مدیریت‌شده» می‌باشد و «نظام ارزی میخکوب» از منظر اقتصادی، نتیجه‌ای جز اسراف ارزی و توزیع رانت و افزایش فساد ساختاری ندارد. در راستای تأملات اقتصادی و از منظر «حقوقی»، وفق بند ۲۰ ماده ۲۰ قانون احکام دائمی توسعه، نظام ارزی کشور، «نظام ارزی شناور مدیریت‌شده» می‌باشد. لذا انتخاب نظام ارزی میخکوب و تخصیص ارز با نرخ ترجیحی را می‌توان تخطی دولت از قانون دانست که می‌تواند منشأ پدید آمدن «مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون» باشد و دولت را مسئول جبران زیان‌های وارده در اثر تصمیمات غیر قانونی سازد. حسب این تحلیل‌ها، به نظر می‌رسد روش کنترل دستوری قیمت ارز، ولو با هدف جلوگیری از افزایش قیمت‌ها، هم از منظر حقوقی و هم از منظر اقتصادی، امری ناصواب و محکوم به شکست می‌باشد.

طبقه‌بندی JEL: K13

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

کلیدواژه‌ها

مسئولیت مدنی دولت، حقوق اقتصادی، نرخ ارز ترجیحی، قانون احکام دائمی توسعه، کنترل دستوری نرخ ارز.

استناد: مهدی، مددی. (۱۴۰۳). جستار حقوقی - اقتصادی در مسئولیت مدنی دولت در مسئله نرخ ارز ترجیحی. آموزه‌های اقتصاد اسلامی، ۲۷۳-۲۹۸، (۱۱).

<https://doi.org/10.30513/ied.2021.1420>

مقدمه

بحران ارزی به شرایطی اطلاق می‌شود که طی آن منابع ارزی در دسترس، پاسخ‌گوی افزایش تقاضا نبوده و در نتیجه ارزش پول ملی با کاهشی شدید مواجه می‌گردد (Glick & Hutchison, 2011: 196)؛ کاهش ارزشی که حداقل ۲۵ درصد ارزش پول ملی بوده و حداقل ۱۰ درصد از میزان کاهش ارزش سال گذشته نیز بیشتر می‌باشد (Frankel & Rose, 1996: 351). برای شکل‌گیری بحران ارزی، علل و ریشه‌های گوناگونی مورد بررسی قرار گرفته است. برخی ناسازگاری میان سیاست‌های اقتصاد کلان داخلی را ریشه بحران ارزی دانسته‌اند؛ برای مثال، اگر دولت به صورت مستمر کسری‌های بودجه خود را با افزایش‌های پولی جبران کند، موجب ایجاد تورم می‌شود و در چنین شرایطی، نظام ارزی ثابت در بلندمدت محکوم به شکست خواهد بود (Krugman, 1979: 113) و برخی دیگر از عللی چون: هزینه دائمی برای ثابت نگه داشتن نرخ ارز، وجود اختلال در نظام بانکی و بازارهای مالی، ورود بانک‌ها به فعالیت‌های اقتصادی پریسک در نتیجه آزادسازی مالی و ضمانت سپرده‌های بانکی و... نام برده‌اند.

در ایران و در دهه ۹۰ شمسی نیز در شرایط مختلفی، این بحران‌های ارزی رخ داده است و سیاست اقتصادی مواجهه با وضعیت پیشانید، رخداد ثابت «اعلام نرخ‌های مرجع و ترجیحی برای ارز» بوده است. پس از اعلام این نرخ‌ها، دولت‌ها (در معنای قوه مجریه) تلاش کرده‌اند به هر طریق ممکن، سایر نرخ‌های بالاتر از نرخ اعلامی خود را ممنوع کرده و با آن‌ها مقابله کنند و با کنترل دستوری نرخ ارز، به مدیریت شرایط بپردازند. لیکن تکرار مکرر این سیاست، منطقی دال بر ناکارآمدی این سیاست در راستای درمان نوسانات ارزی است. از این منظر، ضروری است که «ناکارآمدی و یا عدم مشروعیت سیاست فوق» در مبانی مسئولیت مدنی به اثبات رسد و پس از آن با برقراری وجه اثباتی، به ارتباط میان «برخاستگی بر مشروعیت در مدیریت ارزی» و «مسئولیت مدنی دولت» نظر انداخت.

بر همین اساس، پرسش نگارنده در این گزاره است که: «اصولاً نظام ارزی در ایران چه نوع نظامی می‌باشد؟» (وجه معرفتی) و «آیا این نظام ارزی مدّ نظر قانون‌گذار از منظر اقتصادی، نظام ارزی مناسب برای اقتصاد ایران می‌باشد؟» (وجه کارآمدی) و یا این سؤال که: «اعلام نرخ مرجع برای ارز، برخاسته از قانون است و یا بر قانون برخاسته است؟» (وجه مشروعیت) و

اگر مغایر قانون است، «آیا می‌توان دولت‌ها را به استناد وضع مقررات خلاف قانون، مسئول دانست؟» (نتیجه‌گیری).

با توجه به ماهیت نظری پژوهش، با عنایت به موضوعات مرتبط با موضوع مورد مطالعه و با تکیه بر تفسیر و استدلال در سراسر پژوهش و با تبیین مفاهیم و اصطلاحات اساسی تحقیق، رویکرد تحلیلی مبتنی بر روش کتابخانه‌ای برگزیده شده و سعی گردیده است که نخست با نگاهی اقتصادی در یک «تحلیل معرفتی»، نظام ارزی مطلوب اقتصاد ایران تبیین گردد و سپس به بازشناسی حقایق اقتصاد ایران پرداخته شود. به عبارت دیگر در بخش اقتصادی، پاسخ به این پرسش تبیین می‌گردد که آیا باید از مسئولیت ناشی از نقض یک قانون صحیح صحبت به میان آید و یا اصلاح یک قانون نامناسب مورد تأمل قرار گیرد. پس از آنکه نظام مطلوب ارزی تبیین گردید، در یک لسان حقوقی با مرور تصمیمات ارزی دولت‌ها، مفاسد یکی از متداول‌ترین این تصمیمات (نرخ ارز ترجیحی) مورد تأمل قرار گرفته و پس از شناسایی این نوع از «حکمرانی ناشایست»، مسئولیت مدنی دولت نسبت به نوسانات ارزی بر مبنای آن و در جهت بیان ایده «مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقررات خلاف قانون» تبیین می‌گردد.

۱. تحلیل اقتصادی کنترل دستوری نرخ ارز

بررسی تطورات تاریخی اقتصاد ایران نشان می‌دهد که کنترل دستوری نرخ ارز، یکی از راهکارهای شایع و اولیه دولت‌ها در سال‌های وقوع بحران ارزی بوده است و با تغییر دولت‌ها صرفاً عناوین و نرخ‌های اجرای آن تغییر کرده و در عمل چیزی جز تصویب یک نرخ معین و سرکوب سایر نرخ‌ها به وقوع نپیوسته است. کنترل دستوری نرخ ارز اما از منظر «عملکردگرایی» نیز محل تأمل است و باید از بُعد رهاورد آن برای اقتصاد ایران نیز مورد تأمل قرار گیرد. به هر حال برای گزینش یک نظام ارزی مطلوب، در کنار بررسی‌های تاریخی و عملکردگرایانه باید نگاهی به «حقایق اقتصادی» ایران نیز داشت. از این رو در ادامه، ابعاد چهارگانه کنترل دستوری نرخ ارز از منظر اقتصادی تبیین می‌گردد.

۱-۱. تطور تاریخی در کنترل دستوری نرخ ارز

بررسی تحولات رژیم ارزی ایران از سال ۱۳۳۶ تا کنون حاکی از حرکت دائمی از «سطحی از شناوری» به «سطحی از میخکوب» و برعکس بوده است. به طور کلی اقتصاد ایران طی این

دوران، ۳ نوع نظام ارزی را تجربه کرده که در ۵ دوره زمانی مختلف اتخاذ شده‌اند (عاطفی‌منش، ۱۳۹۴: ۲۰). نظام ارزی ایران از سال ۱۳۳۶ تا سال ۱۳۸۰ عمدتاً و با اندکی مسامحه، نظام ارزی ثابت به صورت رسمی بوده است؛ هرچند که همواره در کنار این نرخ رسمی یک نرخ ارز غیر رسمی نیز وجود داشته است. این نظام ارزی ثابت در دوران پیش و پس از انقلاب با توجه به شرایط خاص اقتصادی، اندک تفاوت‌هایی نیز داشته است؛ چرا که با شکل‌گیری جو فرار سرمایه، بانک مرکزی به منظور مهار و کنترل این جریان، سیاست‌هایی را به اجرا گذاشت. با شروع جنگ تحمیلی، کاهش امکان صادرات نفت، افزایش تقاضا برای واردات و کاهش قیمت نفت در بازارهای جهانی، درآمدهای ارزی کشور با محدودیت‌های زیادی مواجه شد. این در حالی است که اتخاذ سیاست جانشینی واردات که از یک دهه پیش از پیروزی انقلاب آغاز شده بود، نیاز صنایع با ظرفیت بالای تولید را که عمده تجهیزات آن‌ها وارداتی بود، به درآمدهای ارزی افزایش می‌داد. از سوی دیگر، واردات کالاهای اساسی مورد نیاز جامعه و همچنین هزینه‌های عمرانی طرح‌های توسعه‌ای نیز نیازمند دسترسی به منابع ارزی بود. با توجه به محدود بودن درآمدهای ارزی کشور، هدایت و تخصیص بهینه این منابع اهمیت فراوانی داشت. علاوه بر این، از آنجا که بخش عمده درآمدهای ارزی کشور از صادرات نفت حاصل می‌شد و نوسانات قیمت نفت، درآمدهای ارزی کشور را به شدت تحت تأثیر قرار می‌داد، در سال‌هایی که کشور با محدودیت درآمدهای ارزی مواجه بود، دولت برای حمایت از نرخ ارز اعلامی با مشکلات جدی‌تری روبه‌رو شد که این امر موجب افزایش نرخ ارز در بازار غیر رسمی گردید.

به رغم تلاش دولت برای حفظ نرخ ارز هدف‌گذاری شده، به دلیل اختلاف قابل توجه تورم داخلی و خارجی و فشار رو به تزاید تقاضای ارز در کنار محدودیت‌های ارزی، بانک مرکزی ناگزیر شد که نرخ ارز رسمی را در ادوار مختلف رو به بالا تعدیل نماید (همان: ۲۲). اوایل دهه ۷۰ و پس از اتمام جنگ، حدود ۱۲ نرخ برای ارز وجود داشت و از آنجا که کشور از جنگ رهایی یافته و بازسازی‌های اولیه نیز صورت گرفته بود، یکی از مواردی که توجه‌ها را برای اصلاح ساختار آن جلب می‌نمود، بازار ارز بود؛ چرا که نظام ارزی چندنرخه همواره رانت‌ها و فسادهای گسترده اقتصادی را در پی داشته و خیلی زود متولیان را از اتخاذ تصمیم نسبت به چندنرخ‌سازی ارز پشیمان ساخته است. به دلیل همین معایب، سیاست

یکسان‌سازی نرخ ارز در آن سال‌ها اجرایی گشت و بانک مرکزی نرخ رسمی ارز را ۱۴۵۰ ریال تعیین کرد که نرخ جدید و بالایی به حساب می‌آمد. اما این یکسان‌سازی نرخ ارز تجربه موفق نبود؛ چرا که در آن سال‌ها منابع بانک مرکزی به خاطر کاهش قیمت نفت، برای پاسخ‌گویی به تقاضای ارزی کافی نبود؛ تقاضایی که به خاطر واردات برای بازسازی خسارت‌های ناشی از جنگ و نیز سررسید بدهی‌های خارجی افزایش یافته بود و پس از افزایش نرخ ارز و امتحان روش‌های مکمل، یکسان‌سازی نرخ ارز با شکست مواجه گردید و در سال ۱۳۷۴، کشور با نرخ تورم ۴۹/۴ درصدی روبه‌رو شد.

در ابتدای دهه ۸۰ بار دیگر یکسان‌سازی نرخ ارز مورد توجه واقع گردید و در سال ۱۳۸۱ انواع نرخ‌های حمایتی، رقابتی و... لغو گردید و در چارچوب قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه نیز نظام ارزی ایران، شناور مدیریت شده اعلام گردید. اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، موجب کاهش فاصله نرخ‌های ارز آزاد و رسمی به میزان قابل توجهی گردید و ثبات نسبی را در بازار ارز فراهم آورد. در این راستا، اولویت‌بندی ارزی مجدد حذف گردید و به دلیل دسترسی بانک مرکزی به منابع ارزی طی این دوره، امکان حمایت از نرخ‌های ارز در بازار فراهم شد. با این حال به رغم ضرورت حمایت از قاعده آربیتراژ در فرایند مدیریت بازار نرخ ارز مطابق ماده ۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه و ماده ۸۱ قانون برنامه پنجم توسعه، به دلیل ترس از شناوری، مدیریت نرخ ارز به گونه‌ای انجام شد که نرخ ارز به مراتب کمتر از میزان اختلاف تورم داخلی و خارجی تعدیل شد. طی این دوره، وجود درآمدهای ارزی قابل توجه، حمایت از نرخ‌های هدف‌گذاری را پشتیبانی کرد که این روند با استفاده از رژیم ارزی میخکوب خزنه مطابقت داشت (همان: ۲۵). طی این دوره، ارزش پول ملی روند رو به رشدی داشت و از زمان اجرای طرح یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۸۱، تفاوت چندانی میان نرخ رسمی و غیر رسمی در بازار ارز مشاهده نشد.

در اوایل دهه ۹۰ اما شرایط مقداری متفاوت‌تر بود؛ زیرا در اواخر دهه ۸۰ بحث تحریم‌های خارجی و محدودیت نقل و انتقال ارز و کاهش درآمدها و صادرات نفتی، جدی‌تر از قبل به میان آمده بود و با کاهش منابع ارزی و بروز بحران‌های مالی، دست دولت‌ها برای دخالت در بازار ارز پسته‌تر شد؛ چرا که اکنون برای پرداخت‌های ارزی و تأمین بودجه نیز با مشکل مواجه بودند و منطقاً دیگر توان کنترل دستوری قیمت ارز را نداشتند و پاسخ به تقاضای واقعی و سفته‌بازانه کاری بسیار سخت به نظر می‌آمد. اما دقیقاً در همین دورانی که روابط بانکی و ارسال حواله‌های ارزی با اختلال مواجه

گشته بود، دولت در جهت کنترل دستوری قیمت ارز اصرار ورزید و با رسمیت دادن به نرخ مرجع ۱۲۲۶ تومانی، اقدام به پایین نگه داشتن قیمت ارز نمود. در دومین بحران دهه ۹۰ نیز دولت بار دیگر کنترل دستوری را برگزید و این بار نرخ ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی را اعلام کرد. این افزایش بیش از سه برابری طی کمتر از ۷ سال، خود حاوی نکات بسیاری در خصوص کنترل دستوری نرخ ارز می باشد و این گونه بود که دولت ها نظام ارزی را از شناور مدیریت شده به سمت نظام ارزی چندنرخ سوق دادند؛ هرچند که در ابتدا اصرار بر تأمین ارز مرجع برای تمامی کالاها داشته و در ادامه ناچار به تخصیص ارز به گروه های خاصی می شدند و پس از مدتی، در تأمین ارز همان گروه های خاص نیز با مشکل مواجه شده و عطای کنترل دستوری قیمت ارز را به لقایش می بخشیدند.

۱-۲. آثار کنترل دستوری نرخ ارز

نرخ های ترجیحی، فارغ از ساخت اقتصادی، دارای آفات و مفاسدی می باشند که خود منجر به معضلاتی به مراتب فراتر از مشکلاتی شده اند که دولت برای فرار از رخداد آن ها دست به نرخ های چندگانه و کنترل دستوری زده است. در ذیل به برخی از آن ها اشاره می شود:

۱- توزیع رانت به نفع اشخاص خاص و عدم انتفاع عموم جامعه: تأمین ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی صرفاً به توزیع رانت در زنجیره واردات کالاهای اساسی منجر خواهد شد و آورده چندانی برای مصرف کنندگان نهایی نخواهد داشت (معاونت پژوهش های اقتصادی مجلس، ۱۳۹۷: شماره مسلسل ۱۶۰۱۰، ۱۲). اختلاف قیمت بین ارز ترجیحی و ارز بازار، به معنای یارانه ای است که دولت برای مصرف کالای اساسی پرداخت می کند. اما افزایش شدید قیمت کالاهای اساسی نشان می دهد که سهم بسیار اندکی از این یارانه پرداختی، به گروه هدف یعنی مصرف کننده نهایی می رسد و لذا باعث اتلاف شدید منابع خواهد شد؛ در حالی که اگر حتی بخشی از این منابع یارانه ضمنی مابه التفاوت نرخ ارز در سایر برنامه های رفاهی و حمایتی دولت استفاده شود، نتیجه بهتری به دست خواهد آمد (کاویانی و عبدللهی، ۱۳۹۷: ۹).

برای مثال، در آخرین موردی که نرخ ارز ترجیحی مورد استفاده دولت ها قرار گرفت، فقط در سه ماهه اول سال و با هدف عدم افزایش قیمت کالاهای نهایی که به دست مصرف کننده می رسد، دولت حدود ۱۲ میلیارد دلار ارز با نرخ ترجیحی به متقاضیان واگذار نمود که با توجه به اختلاف قیمت به طور متوسط حدود ۴۰۰۰ تومانی نرخ ترجیحی ارز و نرخ بازار غیر رسمی، دولت بالغ بر ۴۰

هزار میلیارد تومان رانت توزیع کرد^۱ که از یارانه نقدی یک سال کشور بیشتر است^۲ (همان: ۱۰). این در حالی است که این میزان از یارانه اختصاص یافته، بی آنکه به طور کامل به دست گروه هدف، یعنی مصرف کننده کالای اساسی برسد، در میان رانت جویان و گروه هایی که به ارز ترجیحی دسترسی داشته اند، توزیع شده است. اختصاص ۴۲ هزار میلیارد تومان یارانه، در حالی است که کل کسری تراز عملیاتی دولت، ۸۰ هزار میلیارد تومان بوده و میزان کل درآمدهای دولت از محل مالیات ها طی هفت ماهه نخست سال، ۶۰ هزار میلیارد تومان بوده است؛ یعنی دولت تقریباً دو سوم آنچه را که از محل مالیات ها به دست آورده، صرف اعطای یارانه به کالاهای اساسی کرده است، بی آنکه دستاورد قابل توجهی به دست آورده باشد. اما حتی با فرض تحقق اهداف، یعنی حتی در صورتی که قیمت کالاهای اساسی در اثر اجرای این سیاست ثابت می ماند، باز هم گروهی که بیشترین نفع را در این زمینه به دست می آورد، طبقه متوسط و بالاتر از متوسط شهری بود و فقرا منفعت کمتری را به نسبت کسب می کردند (همان).

۲- افزایش واردات: اعطای ارز ارزان قیمت به واردات کالاهای اساسی در حقیقت به معنای تضعیف تولید داخلی این محصولات است. در حالی که تولیدکننده داخلی کالاهای اساسی به علت افزایش سطح عمومی قیمت ها با افزایش هزینه ها روبه روست، کالای وارداتی با نرخ ارز ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار وارد می شود. در چنین شرایطی، تولیدکننده داخلی قدرت رقابت را از دست خواهد داد. نتیجه آنکه تولید کالاهای اساسی در کشور به مرور کم و کمتر شده و کشور به لحاظ تأمین کالاهای اساسی، به طور کامل به واردات وابسته خواهد بود (همان: ۱۲).^۳

۳- افزایش قاچاق کالا: حتی در صورتی که کالاها با نظارت دقیق وارد کشور شده باشند، اما این

۱. بر اساس اعلام وزارت صمت، از ابتدای سال ۱۳۹۷ مبلغ ۱۱/۱ میلیارد دلار ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی اختصاص داده شده است. بر مبنای قیمت ۸۰۰۰ تومان به ازای هر دلار در سامانه نیما (ارز اختصاصی به واردات سایر کالاها) در آذرماه ۱۳۹۷، میزان یارانه اختصاصی به ازای هر دلار ۳۸۰۰ تومان است (تفاضل ارز نیمایی از نرخ ارز ترجیحی)، که با ضرب در ۱۱/۱ میلیارد دلار، عدد ۴۲۱۸۰ میلیارد تومان به دست می آید.

۲. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، مبلغ ۴۲ هزار میلیارد تومان به طرح هدفمندی یارانه ها اختصاص یافت.

۳. برای مثال، قبل از مصوبه ۲۰ فروردین سال ۱۳۹۷، حدود ۵۰ درصد از واردات کشور که بخش قابل توجهی از آن را کالاهای مصرفی تشکیل می داد، با نرخ ارز آزاد (۶۰۰۰ تومان) انجام می شد. با وجود این، دولت در آن مقطع، خود را متعهد به تأمین ارز مورد نیاز برای همه کالاهای وارداتی با نرخ ۴۲۰۰ تومان کرد و در حال حاضر هم این تعهد را برای کالاهای گروه ۱ و ۲ که حداقل ۸۰ درصد از کل واردات را تشکیل می دهد، بر عهده گرفته است. علاوه بر این، قبل از تصمیم دولت نرخ ارز مبادله ای حداکثر ۳۰ درصد از نرخ بازار آزاد کمتر بود؛ ولی در حال حاضر، شکاف حدود ۶۰ درصدی وجود دارد. لذا انگیزه واردکنندگان برای واردات به ویژه واردات کالاهای مشمول دریافت ارز ترجیحی افزایش یافته است. این موضوع، در حجم ثبت سفارش های انجام شده قابل مشاهده است. این اقدام قطعاً با سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و شعار سال ۱۳۹۷ که حمایت از کالاهای ایرانی است، همخوانی ندارد (معاونت پژوهش های اقتصادی مجلس، ۱۳۹۷: شماره مسلسل ۱۶۰۱).

کالا به صورت پنهان و قاچاق، مجدداً در کشورهای همسایه به فروش رسیده است. به عبارت بهتر، تمام نهادهای ذی ربط همچون وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت معدن و تجارت، گمرک و بانک مرکزی، بر تخصیص و تأمین ارز مورد نیاز و ورود کالا به کشور اطمینان داشته‌اند و در گزارش‌های خود، فرض بر تأمین عملیاتی نیاز کشور نیز داشته‌اند، اما در عمل، کالایی در اختیار مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان قرار نگرفته است. اظهارات برخی واحدهای تولیدی مبنی بر کمبود نهاده‌هایی مانند کنجاله و... می‌تواند از این امر ناشی شود. گرچه برخی اتفاقات نظیر تخصیص ارز فقط به واردکنندگان با سابقه این حوزه و عدم پذیرش شرکت‌های جدید ورود، یکی از روش‌ها بوده است، اما این مسئله خود به نوعی توزیع رانت به افرادی خاص بوده است (همان: ۱۵). به علاوه، با توجه به آنکه قیمت تمام‌شده کالاهای وارداتی با ارز ۴۲۰۰ تومانی، آن قدر نسبت به قیمت تمام‌شده همان کالا در کشورهای همسایه پایین‌تر است که فروش آن‌ها با قیمت بالاتر در کشورهای دیگر، امری جذاب می‌باشد و در عمل با افزایش این قاچاق‌ها، دولت برای تأمین کالاها در سایر کشورها، این یارانه‌ها را توزیع کرده است.

۳-۱. سنجش نظامات ارزی

تعیین نظام ارزی همخوان با اقتصاد ایران، مطلبی است که مترتب بر فهم نظامات ارزی متداول است. بر همین منطق، نخست نظامات ارزی متداول تبیین گردیده و متعاقب آن، نظام ارزی ایران مورد مذاقه قرار خواهد گرفت.

۱-۳-۱. نظام ارزی ثابت

رژیم ارزی ثابت که نظام بین‌المللی ارزی پیش از جنگ جهانی اول نیز بود، رژیمی است که در آن، یک نهاد پولی مرکزی به نام بانک مرکزی موظف می‌شود که نرخ برابری پول داخلی را با یک یا چند پول خارجی اعلام نماید. در رژیم ارزی ثابت، بانک مرکزی پایه پولی را صرفاً برای معاوضه پول داخلی با پول خارجی تغییر می‌دهد، به نحوی که نرخ برابری ثابت را حفظ نماید. در نتیجه برای اینکه نرخ تثبیت‌شده قانونی حفظ شود، باید به ازای افزایش هر واحد پول داخلی در پایه پولی، معادل پول خارجی آن مطابق با نرخ ارز در ذخیره ارزی موجود باشد. معمولاً در این رژیم، نرخ برابری ثابت با پول واحد مانند دلار و یا سبدهی از ارزهای مهم دنیا است. نرخ ارز در این رژیم ارزی بر اساس قانون تثبیت می‌شود و این نرخ وقتی تغییر می‌کند که قانون آن را تغییر دهد (یآوری، ۱۳۸۴: ۱۰۴).

در نظام نرخ ارز ثابت، مقامات پولی کشورها سعی می‌کنند با مداخله در بازار ارز، نرخ ارز تعیین شده را ثابت نگه دارند. حال اگر افزایش تقاضا برای پول خارجی، منجر به افزایش نرخ ارز به حدی فراتر از مقدار اعلام شده شود، بانک مرکزی با افزایش عرضه ارز به بازار، به حفظ نرخ اعلام شده اقدام می‌کند. چنانچه بنا به دلایلی مانند افزایش قابل ملاحظه صادرات کشور و به دنبال آن افزایش عرضه ارز، نرخ ارز کاهش یابد، مقامات پولی با خرید ارز در بازار، نرخ ارز را تا حد تعیین شده افزایش می‌دهند (شاگری، ۱۳۸۲: ۲۸).

مزیت اصلی این نظام، ایجاد ثبات در نرخ ارز است که با توجه به تأثیر بالای نرخ ارز بر اکثر متغیرها می‌تواند سبب ایجاد ثبات اقتصادی شود. البته استفاده از این نظام، مستلزم وجود ذخایر کافی ارز نزد بانک مرکزی است. مهم‌ترین اشکال این نظام، عدم تخصیص کارآمد منابع اقتصادی است. انعطاف‌پذیر نبودن قیمت ارز موجب بروز اختلال قیمتی شده و به فعالان اقتصادی، علائم گمراه‌کننده می‌دهد (همان: ۱۶). رژیم نرخ ارز ثابت، مستلزم داشتن پشتوانه بانک مرکزی است که بتواند به ازای افزایش یا کاهش هر واحد پول داخلی در میزان پایه پولی معادل آن، تغییر لازم در ذخایر ارزی به وجود آورد. یکی از مهم‌ترین دلایلی که رژیم‌های نرخ ارز ثابت در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته به مرور زمان ناپایدار می‌گردند، عدم پاسخ‌گویی به اقتضائات این نظام بنا به دلایلی چون: «کمبود منابع ارزی در مقایسه با حجم تقاضا برای ارز، عدم تنوع در کالاهای صادراتی، اولیه بودن نوع کالاهای صادراتی، بی‌ثباتی در قیمت‌های جهانی کالاهای اولیه صادراتی، وابستگی شدید تولیدات صنعتی به منابع ارزی، و لجام گسیختگی سیاست‌های پولی و مالی» می‌باشد.

۱-۳-۲. نظام ارزی شناور آزاد

رژیم شناور آزاد، رژیمی است که در آن ارزش مبادله یک پول از طرف مقامات پولی کشور اجازه دارد که آزادانه در بازار مبادله خارجی شناور باشد (رحیمی بروجردی، ۱۳۷۹: ۸۹) و مسئولان اقتصادی هیچ گونه تلاشی در جهت مدیریت و تثبیت نرخ ارز و یا دخالت برای پایین یا بالا بردن نرخ ارز به طور سیستماتیک از طریق تغییر نرخ بهره یا اعمال سیاست پولی انجام نمی‌دهند (یاوری، ۱۳۸۴: ۱۰۶) و این ارزش هر روز به وسیله موقعیت‌های عرضه و تقاضا تعیین می‌گردد (رحیمی بروجردی، ۱۳۷۹: ۸۹). بنابراین در رژیم شناور آزاد، مدیریت نرخ ارز اعتماد به بازار است، ولی به هر حال این نرخ تحت تأثیر عوامل متعددی است که یکی از آن‌ها هم مبادلات ارزی دولت است (یاوری، ۱۳۸۴: ۱۰۶).

۱۰۶). یکی از عمده‌ترین مزایای این نظام ارزی این است که ارزش کلیه پول‌ها در قیمتی برقرار می‌شود که به شفافیت بازار مبادله خارجی منجر می‌گردد.

۱-۳-۳. نظام ارزی شناور مدیریت شده

در این نظم، مقامات پولی کشور مسئولیت دخالت در بازار ارز را تا سرحد تعدیل نوسانات کوتاه‌مدت بر عهده دارند. در نتیجه مسئولان نسبت به اینکه نرخ ارز در چه سطحی باید قرار گیرد، نظر دارند و برای اعمال نظر خود وارد عمل می‌شوند و سعی در اصلاح نوسانات نرخ ارزی دارند که در نظام ارزی کاملاً شناور رخ می‌دهد (سالواتوره، ۱۳۸۹: ۱۱۵). این اصلاحات نرخ ارز می‌تواند از طریق استراتژی‌های گوناگونی باشد که یکی از استراتژی‌های بسیار معمول نزد بانک‌های مرکزی، عبارت است از «ثابت ولی قابل تعدیل تحت فشار بازار». در این استراتژی، مسئولان نرخ ارز را تقریباً تثبیت می‌کنند، ولی هنگامی که فشارهای بازار انباشته می‌شود، اجازه می‌دهند که نرخ به گونه‌ای حرکت کند تا بازار دوباره آرام شود و نرخ جدید را تثبیت می‌کنند تا اینکه فشارهای جدیدی انباشته شود. استراتژی دیگر، استراتژی «تکیه در مقابل باد» است؛ بدین معنا که وقتی نرخ در حال کاهش است، بانک مرکزی ذخایر ارزی را انباشته می‌کند و وقتی نرخ در حال افزایش است، ذخایر را به فروش می‌رساند، بدون اینکه قضاوتی کند که پول داخلی گران یا ارزان است. استراتژی سوم این است که یک مرز خزنده‌ای را بدون اعلام قبلی برای نرخ ارز در نظر بگیرند و از آن دفاع کنند (یاوری، ۱۳۸۴: ۱۰۷).

نظام ارزی شناور مدیریت شده در مقایسه با نظام نرخ ارز ثابت، مجاز است تا نقش تعدیل بخشی خصوصی را ایفا کند. به علاوه، سیاست داخلی به حدی که در نظام ارز ثابت محدود است، در این نظام محدود نیست. در مقایسه با نرخ ارز شناور آزاد، کشور قادر است تا نوسانات وسیع در نرخ ارز را که ممکن است اثرات ناسازگار بر سطح قیمت، ریسک‌پذیری و حرکت‌های منابع داشته باشد، تعدیل کند.

۱-۳-۴. نظام ارزی میخکوب خزنده

نظام ارزی میخکوب خزنده، ترکیبی از نظام نرخ ارز ثابت و نرخ ارز شناور است و بر اساس خصوصیات ویژه‌ای نظیر درجه تعدیل و طول زمان بین تعدیلات و اینکه سیستم بیشتر شبیه رژیم‌های ثابت یا شناور است، تعیین می‌گردد. در نظام ارزی میخکوب خزنده، ارزش برابری

می‌تواند با توجه به یک پول واحد یا سببی از ارزها تعیین شود. در برخی موارد، رژیم میخکوب خزننده می‌تواند با رژیم ارزی که نرخ ارز را در دامنه معینی تعیین می‌کند، ترکیب شود. در این نظام، نرخ ارز بر اساس یک رویه قانونی تعیین می‌شود و بر اساس نرخ تورم انتظاری یا واقعی که قبلاً در قانون تعیین شده، تعدیل می‌گردد (عاطفی‌منش، ۱۳۹۴: ۱۰). به همین منظور در صورت کارا بودن سازوکار نرخ بهره در اقتصاد، می‌توان با تغییر متناسب نرخ بهره کوتاه‌مدت، از انجام فعالیت‌های سوداگرانه ارزی که با هدف کسب سود و به دنبال اعلام برنامه‌های تغییر نرخ برابری ارز صورت می‌گیرد، جلوگیری کرد و از بی‌اعتباری ناشی از تضعیف پول نیز کاست.

در این نظام با توجه به تغییرات وضعیت ذخیره ارزی کشور، عرضه پول، قیمت‌ها یا نوسانات نرخ ارز که دلالت بر خارج شدن از دامنه نوسانات مجاز دارند، نرخ برابری جدیدی نیز تعیین می‌شود. این نظام به دلیل انعطاف‌پذیری قابل توجه آن در قدرت تعدیل بالقوه، می‌تواند بر نظام ارز میخکوب قابل تعدیل برتری داشته باشد. به نظر می‌رسد که نظام نرخ ارز میخکوب خزننده برای کشورهای در حال توسعه‌ای که با شوک‌های خارجی بالا و نرخ‌های تورم ناشی از آن مواجه هستند، مناسب‌تر باشد. از سوی دیگر به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، این نظام به دلیل اینکه نرخ ارز سقف و کف را مشخص می‌کند، می‌تواند تا حدودی انضباط پولی را تضمین، و آثار شدید محتمل بر اقتصاد کشور را که در نرخ ارز شناور متصور است، محدود کند (شاکری، ۱۳۸۲: ۱۷).

۴-۱. نظام ارزی متناسب با ساختار و حقایق اقتصادی ایران

پس از تبیین نظامات مختلف ارزی، در تشخیص رژیم ارزی ایران باید توجه داشت که در انتخاب رژیم ارزی، مؤلفه‌هایی چون سیاست‌های کلان اقتصادی، اعتبار مقامات پولی، بی‌ثباتی و ناهماهنگی نرخ ارز و آسیب‌پذیری رژیم‌های ارزی در برابر بحران و شوک‌های اقتصادی از عناصر مهم محسوب می‌شوند. برای تصمیم‌گیری در مورد رژیم نرخ ارز مناسب، همه این عوامل باید مدّ نظر قرار گیرد. علاوه بر این موارد، ویژگی‌های منحصر به فرد هر کشوری نیز ممکن است تأثیرات قابل توجهی بر فرایند تصمیم‌گیری در مورد رژیم‌های ارزی داشته باشد (عاطفی‌منش، ۱۳۹۴: ۱۲).

اقتصاد ایران به علت متکی بودن درآمدهای ارزی به درآمد نفتی و با توجه به تک‌محصولی بودن، دارای شرایطی خاص می‌باشد. در مدل اقتصادی تک‌محصولی به علت فقدان تنوع

در صادرات کالاها و خدمات، منشأ ارزآوری در اقتصاد محدود شده و محدودیت تعداد عرضه‌کنندگان، سبب مشقت شکل‌گیری بازار عمیق ارزی می‌گردد؛ چرا که تغییر رفتار هر کدام از معدود عرضه‌کنندگان، باعث متأثر شدن بازار ارز می‌گردد (سیف و خوشکلام خسروشاهی، ۱۳۹۲: ۱۹۹). با توجه به ساختار اقتصاد ایران، «دولت» به عنوان عمده‌ترین عرضه‌کننده ارز دارای اثرگذاری انکارناپذیر در تعیین قیمت ارز می‌باشد؛ چرا که بخش عمده‌ای از عرضه ارز با توجه به وضعیت ارزآوری ناشی از فروش نفت خام، میعانات گازی و فراورده‌های پتروشیمی، به گونه‌ای انحصاری در ید دولت می‌باشد. از طرف دیگر، قیمت نفت و میزان صادرات نفت به عنوان عوامل خارجی، اثر بسزایی در درآمد ارزی و سیاست‌گذاری ارزی دولت دارند. از همین روی، همواره در نوسانات ارزی، یکی از ارکانی که نوسانات بدو منتسب می‌شود، دولت است. در طرف تقاضای ارز نیز متقاضیان ارز در اقتصاد ایران زیاد هستند؛ اما به دلایلی نظیر نقدینگی بسیار و معاملات سفته‌بازانه، این امکان وجود دارد که حجم بالای نقدینگی به بازار ارز سرازیر شده و با افزایش تقاضای ارز، بازار ارز را تحت تأثیر قرار دهد. لذا با وجود اینکه تعداد زیادی تقاضاکننده در بازار ارز وجود دارد، اما رفتار چند عامل محدود می‌تواند بازار ارز را متأثر کند (همان)؛ حال آنکه حقیقت نظام ارزی، سازوکاری است که در آن نرخ ارز به وسیله نیروهای عرضه و تقاضای بازار ارز تعیین می‌شود و تغییر رفتار هر کدام از این عوامل، وضعیت بازار ارز را متأثر نمی‌کند. با عنایت به این مباحث، بدیهی است که کشور واجد منشأهای گوناگون ارزآوری و دارای توان صادرات طیف گسترده‌ای از کالاها و خدمات، دارای نظام ارزی حقیقی خواهد بود.

این ویژگی‌ها سبب گردیده که انتخاب هیچ یک از نظام‌های ارزی ثابت و نرخ‌های چندگانه برای نظام ارزی کشور، مطلوب ارزیابی نشود و باید از نظام بینابین استفاده نمود. به عبارتی، ویژگی بسته بودن اقتصاد ایران، سبب برگزیدن نرخ ارز ثابت می‌شود؛ نظامی که در عمل سبب اتلاف منابع ارزی خواهد شد و از طرف دیگر تحرک پایین سرمایه در ایران، ما را به سمت نظام ارزی شناور سوق می‌دهد که در عمل ممکن است بدل به حیات خلوتی برای معاملات سفته‌بازانه و سوداگریانه گردد. بنابراین در انتخاب یک نظام مناسب ارزی، گزینش نظام کاملاً شناور یا کاملاً ثابت، چندان منطقی و به صلاح کشور نیست. با توجه به مشکلات عدیده اقتصاد کشور در سطح کلان و لزوم اعمال کنترل و مدیریت بر سازوکارها و مؤلفه‌های آن، نظام «شناور مدیریت شده» می‌تواند گزینه‌ای مطلوب باشد؛ به

ویژه اینکه قابلیت انعطاف و قدرت مانور کافی برای سیاست‌گذاران ارزی کشور به جای گذاشته و در صورت وقوع و انتقال شوک‌های خارجی به اقتصاد، به تعادل رساندن مجدد بخش خارجی اقتصاد با استفاده از ابزارهای این نظام محتمل‌تر و آسان‌تر خواهد بود.

علاوه بر تمامی مزیت‌های یادشده، در این نظام که مقام پولی بدون تعیین یا تعهد قبلی نسبت به یک مسیر از قبل اعلام‌شده برای نرخ ارز در بازار ارز دخالت می‌کند،^۴ سیاست پولی برای هدایت اقتصاد داخلی به نسبت آزادانه به کار گرفته می‌شود. بنابراین امکان هدف‌گذاری پولی و استفاده از ابزارهای سیاست پولی جهت رسیدن به اهداف اقتصادی، به ویژه در بخش واقعی اقتصاد نظیر رشد اقتصادی و اشتغال فراهم می‌شود (کميجانی و نادعلی، ۱۳۸۴: ۲۵ و ۵۶).

در نظام ارزی شناور مدیریت‌شده، بهترین حالت شرایطی است که انضباط پولی و مالی به نحوی برقرار باشد که اقتصاد با تورم‌های بالا مواجه نشود. اما اگر به هر دلیل تورم افزایش یافت، بهتر است اثر آن بر نرخ ارز به صورت تدریجی تخلیه و از هر گونه اصرار برای پایین نگه داشتن نرخ ارز از ارزش واقعی آن احتراز شود. در این فرض، کارگزاران اقتصادی به تدریج خود را با نرخ‌های ارز تعادلی بازار همسو می‌کنند و اگر یک عامل بیرونی مانند تحریم‌ها رخ دهد، دیگر از محل فاصله نرخ ارز بازار با نرخ ارز تعادلی، نوسانی در بازار رخ نمی‌دهد (کیایی، ۱۳۹۴: ۶۳).

در کنار تمامی این موارد باید توجه نمود که ایجاد و حمایت از رژیم نرخ ارز شناور مدیریت‌شده که در تعدادی از اقتصادهای پیشرفته جهان - نظیر سوئد، نیوزلند و کانادا - دنبال شده، اساساً مستلزم پیش‌نیازها و الزاماتی است و در وضع کنونی با توجه به عدم وجود نظام ارزی رقابتی، باید بسترسازی‌ها و زمینه‌سازی‌هایی چون ایجاد شفافیت در حساب‌های دولت و بانک‌ها و دستگاه‌ها، کاهش وابستگی بودجه به نفت، مبارزه با فساد و قاچاق سازمان‌یافته، اصلاح نظام بانکی و ایجاد شفافیت پولی و مالی، استقلال بانک مرکزی، تأمین ارز تولید و سرمایه‌گذاری‌های مولد و تعیین نرخ ارز بر اساس مقتضای تولید و پاره‌ای دیگر از اقدامات لازم همچون چون تک‌رقمی کردن نرخ تورم و استقلال سیاست‌گذاری پولی صورت پذیرد (عاطفی‌منش، ۱۳۹۴: ۲۰)؛ چرا که تصور جامه عمل پوشاندن به یک رژیم ارزی شناور مدیریت‌شده برای کشوری مانند ایران که با عدم استقلال مقام پولی و تورم دورقمی مواجه است، به جهت نظری - عملی، غیر قابل انتظار به نظر می‌رسد و روند حاکم بر بازار ارز ایران طی دهه گذشته نیز آن را به اثبات رسانده است. از این رو نخستین توصیه سیاستی قابل طرح

۴. این دخالت ممکن است مستقیم (عقیم‌سازی یا غیر عقیم‌سازی) یا غیر مستقیم از طریق تغییرات در نرخ‌های بهره و... باشد.

برای صیانت از رژیم شناور مدیریت شده در ایران، هدف‌گذاری تورم و تحقق تورم تک‌رقمی خواهد بود؛ وضعیتی که بی‌تردید بدون افزایش سطح بیشتری از استقلال مقام پولی، دور از دسترس خواهد بود. بدیهی است مادامی که تورم تک‌رقمی در ایران از طریق اصلاح رابطه دولت و نظام مالی تحقق نیابد، مقاومت طبیعی در بدنه نظام تصمیم‌گیری برای رعایت قاعده آریترائز وجود خواهد داشت و بروز شوک‌های ارزی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

در نهایت صیانت از یک رژیم نرخ ارز شناور مدیریت شده در کشور، مستلزم برنامه‌ای روشن است که باید علاوه بر اینکه اجازه مداخله مقام پولی را در بازار ارز به منظور خنثی کردن اثر شوک‌های موقت می‌دهد، متضمن یک سیستم گزارش‌دهی باشد که از طریق آن، هم میزان ارز در دسترس و هم مخاطرات مربوط به بدهی‌های خارجی را پشتیبانی نماید. ایجاد چنین رژیم ارزی در دوران پساتحریم احتمالاً بتواند زمینه اتخاذ یک استراتژی سلسله‌مراتبی را جهت باز کردن بازارهای مالی داخلی به روی جریان‌ات سرمایه خارجی مهیا کند.

۲. تحلیل مبانی حقوقی مسئولیت مدنی ناشی از نرخ ارز ترجیحی

پس از تطور تاریخی در قانونمندسازی نظام ارزی ایران، واکاوی مبانی مسئولیت مدنی در پی کنترل دستوری نرخ ارز را از دو منظر می‌توان مورد تأمل قرار داد؛ نخست آنکه مبنای چنین مسئولیتی در فقه امامیه چیست؟ و سپس وفق مقررات و نظریات دکترین حقوقی، آیا مبنایی برای مسئول دانستن دولت در پی کنترل دستوری نرخ ارز وجود دارد؟ در ادامه، در دو مبحث جداگانه به واکاوی این مهم پرداخته شده است.

۲-۱. تطور تاریخی در قانونمندسازی نظام ارزی

نظام ارزی شناور مدیریت شده که در ماده ۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه رسمیت یافته بود، در سال ۱۳۹۵ و در ماده بند ۲۰ قانون احکام دائمی توسعه، به عنوان نظام ارزی قانونی ایران شناخته شد. در این قانون، قانون‌گذار اشعار می‌دارد:

» در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر فعال‌سازی منابع مالی و همچنین اصلاح و تقویت نظام مالی کشور، نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» است. دامنه نرخ ارز با توجه به حفظ رقابت‌پذیری در تجارت

خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین می‌شود.

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته نسبت به ملزومات نظام ارزی شناور مدیریت شده به خوبی روشن است که قانون‌گذار به دنبال تعیین قیمت از طریق سیستم عرضه و تقاضا بوده است و دخالت بانک مرکزی و دولت در تعیین قیمت ارز، محدود به نقش نظارتی و تعیین دامنه نوسان شده است. لکن بارها و در شرایط سخت اقتصادی مشهود بوده است که دولت‌ها دست به اعلام نرخ‌های ترجیحی برای ارز زده و با برخورد‌های سرکوبگرانه، سیستم عرضه و تقاضا را مختل نموده و صرفاً معاملات در همان قیمت را به رسمیت شناخته‌اند؛ تلاشی که همواره با شعار حمایت از دهک‌های پایین توجیه شده است، اما چنان که گذشت، در عمل موجب کسب ثروت برای دهک‌های بالای جامعه شده است.

اما در اثبات خروج قانونی مصوبات، همچنان که ملاحظه شد، نرخ ارز چندگانه امری مسبوق به سابقه در نظام اقتصادی ایران می‌باشد؛ برای مثال در آخرین موردی که دولت تصمیم به آزمایش این روش معلوم‌النتیجه گرفت، فروردین ماه ۱۳۹۷ بود که ستاد اقتصادی دولت تصمیماتی اتخاذ نمود و هیئت وزیران و بانک مرکزی با وضع مصوباتی به تبیین ابعاد آن پرداختند. یکی از این تصمیمات در ارتباط با بازار ارز، تک‌نرخ شدن دلار در نرخ ۴۲۰۰ تومان برای همه مصارف ارزی با امکان افزایش یا کاهش پنج درصدی در چارچوب «نظام شناور مدیریت شده» بود؛ تصمیمی که مطابق با قانون بوده و قانون اجازه تعیین دامنه قیمت را به دولت و بانک مرکزی داده بود. اما این مصوبه در ادامه با چالش‌هایی مواجه گردید و موجب شد دامنه نوسان حذف شود و به جای اختصاص ارز به تمامی کالاها صرفاً به پاره‌ای از کالاها تعلق گیرد که همین امر منجر به غیر قانونی شدن مصوبه شد؛ چرا که عملاً نظام ارزی چندنرخ را جایگزین نظام ارزی شناور مدیریت شده کرد؛ امری که در مغایرت با قانون بود و بدیهی است که مصوبات هیئت وزیران باید در چهارچوب قانون و در راستای قوانین و اسناد بالادستی خود باشد؛ چرا که اتخاذ این تصمیمات منجر به کاهش و حراج ذخایر ارزی کشور می‌شود و در ادامه نیز بر اصلاح سیاست‌های مالی اثرگذار می‌باشد؛ زیرا دولت ناچار به عدم کاهش و یا حتی افزایش نرخ سود بانکی، حراج ذخایر طلای کشور و... می‌شود.

مشابه این اتفاق در سال ۱۳۹۱ نیز رخ داد؛ زمانی که قیمت ۱۲۲۶ تومانی ارز رسمیت یافت و

مصوبه مذکور نیز با بند ج ماده ۸۱ قانون پنجم توسعه^۵ و جزء دوم بند سوم قانون بودجه^۶ ۱۳۹۲ منافات دارد؛ چرا که بند اخیر اشعار می‌دارد که بانک مرکزی مکلف به پرداخت ارز به نرخی واحد برای تمامی مصارف ارزی است و پرداخت ارز ۱۲۲۶ برای کالاهای اساسی در مغایرت آشکار با این بند می‌باشد. افزون بر این، با بند ج ماده ۸۱ قانون برنامه پنجم توسعه نیز که نظام ارزی کشور را تک‌نرخ و شناور مدیریت شده می‌داند نیز در مغایرت و با دو یا چندنرخ بودن ارز منافات دارد. حال که مخالف قانون بودن این نوع تصمیمات روشن گردید، به نظر می‌رسد بتوان برای دولت، مسئولیت مدنی از حیث وضع مقررات خلاف قانون قائل شد.

۲-۲. مبنای مسئولیت مدنی دولت

با توجه به دامنه فعالیت‌های گسترده دولت در عرصه‌های مختلف - اقتصادی، فرهنگی، آموزشی، عمرانی و...- تعیین مسئولیت این نهاد مهم امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است (موسی‌زاده، ۱۳۷۷: ۲۴۷). تا مدت‌ها نظریه غالب این بود که دولت چون منشأ الهی دارد و یا ناشی از اقتدار عمومی است، هیچ‌گونه مسئولیتی در مقابل اتباع خود ندارد (کاتوزیان، ۱۳۶۵: ۱۴۳). همگان بر این باور بودند که دولت نمی‌تواند اشتباه کند؛ چرا که سایه خدا بر روی زمین محسوب می‌شود و سایه خدا هیچ‌گاه خطا نمی‌کند (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۶). بر اساس این دیدگاه، هر کاری که دولت انجام می‌داد، پسندیده و صواب بود و اگر زبانی نیز از این رهگذر بر افراد وارد می‌شد، به لحاظ منافی که از اعمال دولت عاید عموم می‌گردید، قابل جبران نبود. به عبارت دیگر، این اصل را از نتایج منطقی اصل حاکمیت دولت می‌دانستند (ابوالحمد، ۱۳۵۴: ۴۱۰). لکن به تدریج با توجه به تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قرن نوزدهم و بیستم و تشکیل حکومت‌های دموکراتیک، نظریه فوق زیر سؤال رفت و «نظریه مصونیت دولت» که ناعادلانه و با اصل تساوی شهروندان در برابر تکالیف عمومی ناسازگار می‌نمود، جای خود را به «اصل مسئولیت مدنی دولت» داد (صفایی، ۱۳۹۶: ۳۴۵). اصل فوق حاکی از الزام دولت نسبت به پرداخت غرامت زیان وارده به شخص زیان‌دیده است که ناشی از عمل غیر قانونی منتسب به دولت یا عمل غیر قانونی دولت بوده است

۵. نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» است. نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین خواهد شد.

۶. ... بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است از وجوه حاصله هر ماهه به طور متناسب... ۵۷/۵ درصد را با اعلام خزانه‌داری کل کشور و با فروش مبالغ ارزی به نرخ واحد برای کلیه مصارف و با رعایت قوانین حاکم بر بانک مرکزی و بند ج ماده ۸۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه... به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.

(زرگوش، ۱۳۸۹: ۴۳). اصل فوق در عموم ضمنی ماده ۳۳۲ قانون مدنی و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ نیز انعکاس یافت (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۳۴)؛ هرچند که قانون مذکور نیز مسئولیت مدنی دولت را در اعمال تصدی - و نه اعمال حاکمیتی - پذیرفته است. تفکیک فوق به عنوان تفصیلی ریشه دار در حقوق فرانسه، امروزه در کشور فرانسه مورد انتقاد واقع شده و «کشور فرانسه حتی مسئولیت دولت را در مواردی که زیان از اعمال حاکمیت ناشی شده، پذیرفته است» (غمامی، ۱۳۷۶: ۱۱۵). مع الوصف تفکیک فوق، وفق مبانی فقهی قابل انتقاد به نظر می‌رسد. پیش از تبیین تحشیه انتقادی بر این تفصیل، باید متذکر این نکته شد که طبق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون‌گذار اعمال حاکمیتی را چنین تعریف نموده است:

”آن دسته از اموری که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات، موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود؛ از قبیل: الف - سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی و ...“

بنابراین وضع مقرر خلاف و خسارات ناشی از این عملکرد تقنینی، امری است که وفق ذیل ماده ۱۱، از محدوده مسئولیت دولت مستثناست.

پس از این تعریف، تفکیک فوق از آن حیث قابل نقد می‌باشد که وفق مبانی فقهی، ید دولت به طور کلی و خصوصاً در مورد «منابع اقتصادی» ید امانی، و مشروط به صرف در راستای مصالح شهروندان است (کرکی عاملی، ۱۴۰۸: ۴۰۲/۱). بر همین اساس، در صورت تخلف از «اذن عام الهی به دولت» - در نظریه دولت اسلامی، مأذون از قبل شارع مقدس در عصر غیبت است - و یا نقض شرط صریح یا ضمنی در قالب «عقد وکالت دولت اسلامی از سوی شهروندان»، باید دولت را در قبال وضع مقرر خلاف و خسارات ناشی از این اقدام مسئول دانست. همچنین در صورت تحلیل «حکومت و نظریه دولت» در قالب «عقد ودیعه» و امین‌انگاری دولت، در صورت تعدی و تفریط در نوسانات ارزی، باید دولت را نسبت به خسارات وارده مسئول دانست (ابن ادریس حلی، ۱۴۱۰: ۸۶/۲؛ موسوی بجنوردی، ۱۴۱۹: ۷/۲؛ مکارم شیرازی، ۱۴۱۱: ۲۷۷/۲).

فقه‌ها ضمن پذیرش این نظر که اصل لزوم جبران ضرر از مستقلات عقلیه محسوب می‌شود

و پشتوانه عقلی دارد، به نحوی که اگر شرع نیز حکم به پذیرش این اصل نمی‌داد، عقل خود حکم به پذیرش آن می‌داد (حسینی مراغی، ۱۴۲۵: ۳۱۲/۱؛ محقق داماد، ۱۳۸۵: ۱۳۱/۱)، جهت اثبات اصل لزوم جبران ضرر، به روایات متعددی از معصوم نیز استناد می‌کنند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: «لا ضرر ولا ضرار» و «کُلُّ شَيْءٍ يَضُرُّ بِطَرِيقِ الْمُسْلِمِينَ فَصَاحِبُهُ ضَامِنٌ لِمَا يَصِيبُهُ» (حسینی مراغی، ۱۴۲۵: ۳۲۰/۲). دلیلی بر استثنا شدن حاکمیت از اصل لزوم تدارک ضرر اقامه نشده است و از این رهگذر است که در منابع روایی به مراتب ضرورت تدارک ضرر از بیت‌المال اشاره شده است (صدوق، ۱۴۱۳: ۴۷۳؛ کلینی، ۱۴۰۷: ۳۷۴/۷ و ۹۴/۸)؛ به گونه‌ای که هر گاه ضرری از حکم قاضی - به عنوان نمونه‌ای از کل حاکمیت - متوجه جان یا مال کسی گردد، در صورتی که قاضی در استنباط یا اجتهاد دچار خطا و اشتباهی شده باشد، جبران خسارت بر عهده بیت‌المال خواهد بود (نجفی، ۱۳۶۷: ۷۹/۴۰؛ طوسی، ۱۳۸۷: ۳۵۸/۲).

۳-۲. نظریه مسئولیت مدنی ناشی از عمل تقنینی

نظریه مسئولیت مدنی مبتنی بر تقصیر بر این باور است که تنها دلیلی که می‌تواند مسئولیت کسی را نسبت به جبران خسارتی توجیه کند، وجود رابطه علیت بین تقصیر و ضرر است؛ یعنی کسی مسئول است که در نتیجه تقصیر او، ضرر به وجود آمده باشد (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۰۳). در خصوص اقدامات دولتی، تقصیر مترادف با نقض قانون است؛ یعنی هر گاه سخن از تقصیر می‌شود، منظور آن است که عمل منجر به زیان، غیر قانونی بوده است (زرگوش، ۱۳۸۹: ۳۸۱). اصولاً مسئولیت مدنی دولت در کشورهای مختلف، بر نظریه تقصیر بنا شده است. نظریه تقصیر در حقوق داخلی ایران، در قانون مسئولیت مدنی ۱۳۳۹ انعکاس یافته است. در ماده ۱۱ این قانون که در رابطه با مسئولیت مدنی دولت می‌باشد، قانون‌گذار چنین اشعار می‌دارد:

» کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی، خساراتی به اشخاص وارد نمایند، شخصاً مسئول جبران خسارات وارده می‌باشند. ولی هر گاه خسارات وارده، مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد، در این صورت، جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوطه است. ولی در مورد اعمال حاکمیت

دولت، هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

از ذیل ماده مذکور چنین برمی آید که قانون‌گذاری که از مصادیق بارز اعمال حاکمیتی می باشد، از دامنه مسئولیت مدنی خارج گشته و دولت بابت اقدامات و تصمیمات اشتباه خود در اقتصاد مسئولیتی نخواهد داشت. لکن با اندکی دقت، چنین به نظر خواهد رسید که قانون‌گذار در این ماده، سه شرط را برای معافیت اعمال حاکمیتی از مسئولیت برشمرده است و صرف حاکمیتی بودن عمل، رافع مسئولیت نمی باشد؛ نخست آنکه اقدامات «بر حسب ضرورت»، دوم برای «تأمین منافع اجتماعی» و سوم «مطابق قانون» باید باشد. لذا با جمع این شرایط است که عمل حاکمیتی دولت از قید مسئولیت رها خواهد بود؛ افزون بر اینکه در اصل ۱۳۸، قانون‌گذار بیان داشته است:

”علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری، مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد؛ ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.

و در اصل ۱۳۷ اذعان می‌دارد:

”هر یک از وزیران، مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز می‌باشد.

در مورد اینکه آیا جبران خسارت در مورد عمل تقنینی نیز موضوعیت دارد یا نه، نظرات متفاوتی وجود دارد. مدت‌ها به علت نفوذ نظریه حاکمیت که قانون‌گذاری از مظاهر بارز آن است، مسئولیت مدنی ناشی از وضع قانون قابل طرح نبود تا اینکه برخی از اساتید حقوق

اداری مانند لئون دوگی، نظریه حاکمیت را به عنوان مانع پذیرش مسئولیت مدنی مورد انتقاد قرار دادند و کم‌کم زمینه‌ای برای پذیرش این نوع مسئولیت فراهم شد. اصولاً نمی‌توان مسئولیت مدنی ناشی از وضع قانون را در ردیف سایر موارد مسئولیت مدنی دولت قرار داد؛ بلکه این مسئولیت مفهوم ویژه‌ای دارد و بیشتر یک رژیم پرداخت خسارت است که به وسیله قانون‌گذار در موارد خاص پذیرفته شده است و بیشتر در مواردی موضوعیت دارد که فعالیتی که قبلاً مجاز بود، به وسیله قانون‌گذار ممنوع اعلام شود و همین امر موجب تحمیل خسارت به بنگاه‌های تولیدی خاص گردد.

در حقوق ایران با توجه به تقسیم‌بندی سلسله‌مراتبی قانون به مفهوم عام که شامل قانون اساسی، قانون عادی و مقررات دولتی (آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها) می‌شود، مسئولیت مدنی ناشی از قانون اساسی و عادی به عنوان یک نظریه مطرح نشده است؛ اما قطعاً شکایات علیه قانون - عادی و اساسی - و طلب خسارت ناشی از وضع قانون پذیرفتنی نیست و حتی شکایات علیه مقرراتی که در حکم قانون هستند نیز پذیرفته نشده است. اما در مورد نوع سوم از قانون به مفهوم عام که شامل مقررات دولتی (آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌ها) می‌شود، ادعای جبران خسارت ناشی از وضع آن‌ها در شرایطی پذیرفته شده است.

دولت و دستگاه‌های دولتی به مناسبت اختیار و صلاحیت‌های ویژه حقوقی، حق وضع مقررات در چارچوب قوانین را دارند؛ لکن ممکن است در اثر وضع مقررات خلاف قانون، سبب ورود خسارت به افراد باشند. بر همین اساس، بحث مسئولیت مدنی دستگاه‌های دولتی ناشی از وضع مقررات غیر قانونی، یکی از موضوعات بحث برانگیز می‌باشد. از لحاظ نظری در این گونه موارد، مسئولیت دولت مبتنی بر نامشروع و غیر قانونی بودن این تصمیم‌ها استوار می‌گردد و چون احتمال دارد که امکان انتساب زیان به شخص معینی وجود نداشته باشد، جبران خسارت با حمل خطای اداری دولت و نقص وسایل و مشکلات امکان‌پذیر است (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۳۴). هرچند که آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها در چهارچوب تقسیم‌بندی سلسله‌مراتبی قانون، نوعی تقنین محسوب می‌گردد، اما در حقوق ایران در شرایطی، در مقابل زیان‌هایی که به لحاظ وضع این گونه مقررات به افراد وارد می‌شود، مسئولیت مدنی دارند و ملزم به جبران خسارت وارده به زیان‌دیده می‌باشند. در حقوق ایران طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، مرجع تشخیص صحیح یا قانونی

بودن اقدامات و تصمیمات عام‌الشمول مقامات و نهادهای دولتی، دیوان عدالت اداری است. بنابراین اگر اشخاصی مدعی هستند که آیین‌نامه، تصویب‌نامه یا بخشنامه‌ای خلاف قانون یا شرع است، باید نخست دادخواستی به خواسته ابطال اقدامات یا تصمیمات مذکور به دیوان عدالت اداری تقدیم نمایند. چنانچه دیوان عدالت اداری حکم به ابطال اقدامات یا تصمیمات مقامات و نهادهای دولتی صادر کرد، اشخاص ذی‌نفع می‌توانند خسارات وارده به خود را نخست از نهادهای ذی‌ربط مطالبه کنند و در فرض استنکاف آن‌ها برای احقاق حقوق خود به دادگاه عمومی رجوع نمایند. البته مطالبه خسارت از طریق دادگاه عمومی مستلزم آن است که دیوان عدالت تصدیق نماید که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات دولتی به علت بر خلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایف قانونی، موجب تضییع حقوق یا سبب ورود خسارت بلاواسطه و مستقیم به زیان‌دیده شده است. در صورتی که دیوان عدالت، ورود خسارت از ناحیه مؤسسات و سازمان‌های دولتی از طریق تصمیمات و اقدامات مذکور را تصدیق نماید، زیان‌دیده می‌تواند طبق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، برای تعیین میزان خسارت وارده به دادگاه عمومی مراجعه کند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۳۹۴). افزون بر اینکه در ماده ۱۴ همان قانون مقرر شده است:

” در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی‌کننده، حکم مقتضی مبنی بر نقض رأی یا لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده صادر می‌نماید.

از مفاد این مواد و اصول برداشت می‌شود که اولاً مطابق قانون نبودن بر اساس قیود ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، خود برای خروج مصوبات از مصونیت اعمال حاکمیتی دولت کافی است، چه برسد که در مغایرت با منافع اجتماعی نیز باشد و ثانیاً بر اساس اصول قانون اساسی، مصوبات نه تنها با متن که با روح قوانین نیز باید در مطابقت باشد. این در حالی است که در وضعیت واقعیت اقتصادی ایران، چندان که مبرهن گردید، تصمیمات مأخوذه موافق با قوانین نبوده است.

نتیجه‌گیری

اقتصاد ایران به علت متکی بودن درآمدهای ارزی به درآمد نفتی و با توجه به تک محصولی بودن ایران، دارای شرایط خاصی می‌باشد که برای تبیین نظام ارزی مناسب و میزان مسئولیت مدنی دولت باید مورد توجه قرار گیرند.

نظام ارزی متناسب برای اقتصاد ایران، نظام ارزی «شناور مدیریت شده» می‌باشد؛ چرا که نظام ارزی ثابت و یا چندگانه که در عمل در اقتصاد ایران به اجرا درآمده است، نیازمند صرف و اتلاف منابع ارزی بسیاری می‌باشد و از طرفی با توجه به شرایط اقتصادی و میل دولت به دخالت در اقتصاد، نظام شناور ارزی نیز در ایران شانس کسب توفیق چندانی را ندارد.

نظام ارزی قانونی در ایران «شناور مدیریت شده» می‌باشد؛ لکن در عمل، بارها شاهد نقض این قانون بوده‌ایم و بدیهی است هنگامی که دولت‌ها به عمد به نقض این مقرر می‌پردازند و به جای این مقرر - که از منظر اقتصادی نیز مطلوب اقتصاد ایران است -، نظامات ارزی را - که برای اقتصاد ایران آفت به حساب می‌آیند -، پیگیری می‌کنند، از مصونیت برخوردار نبوده و باید مسئولیت مدنی ناشی از اعمال خود را بپذیرند.

عمده منبع درآمد ارزی ایران از طریق نفت می‌باشد که جزء میراث و ثروت ملی است. بدیهی است که این ثروت در دست هر دولتی، امانتی است که موظف به حفظ آن و مصرف در جهت منافع آیندگان می‌باشد. لذا اتلاف منابع ارزی برای پایین نگه داشتن نرخ ارز، تقصیری است که می‌تواند مسئولیت مدنی را در پی داشته باشد.

شیوه‌های جبران در بحث مذکور به علت اثرات اقتصادی که دارد، اندکی با سایر شیوه‌های جبران متداول تفاوت دارد؛ چرا که پرداخت غرامت به همه مردم، اولاً غیر ممکن است و ثانیاً خود نوعی چاپ پول است و با افزایش نقدینگی، نقض غرض و شرایط را بدتر می‌کند. به نظر برای جبران خسارت لغو این بخشنامه‌ها، برخورد با مقصران، تغییر شیوه افزایش حقوق به منظور کاهش فاصله طبقاتی ایجاد شده و بازپس‌گیری قدرت خرید از دست رفته در اثر این شرایط، رونق تولید ملی با تسهیل شرایط کار و معافیت‌های مالیاتی - که منجر به کاهش درآمد دولت شده و اجبار دولت به تحمل شرایط اقتصادی سخت که منجر به سبک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌های غیر ضروری و اصلاح ساختار بودجه‌ای شود، نه آنکه با کاهش درآمد دولت، فشار به دوش مردم انداخته شود -، تسهیل شرایط تجارت آزاد، کاهش دادن هزینه‌های

مصرفی که از سمت دولت تحمیل می‌شوند تا جایی که از منظر کارشناسی دارای آفت تلقی نشود - همانند افزایش قیمت بنزین در اثر کاهش ارزش دلاری آن - ، و راهکارهایی از این دست مناسب‌تر می‌باشد.

به نظر می‌رسد بنا بر رویه عملی نظام ارزی در ایران نظام ارزی ثابت است و دولت‌ها همواره با خرج و حراج کردن منابع ارزی به دنبال آن بوده‌اند که با تثبیت نرخ ارز، از کاهش ارزش پول ملی جلوگیری نمایند؛ اقدامی که علی‌الظاهر چندان نیز کارآمد نبوده است؛ چرا که النهایه ارزش پول ملی در سالیان اخیر، کاهش شدیدی را تجربه کرده است، به طوری که یکی از چالش‌های حقوقی، پرداخت خسارت تأخیر تأدیه بوده است؛ چرا که به عنوان یک پیش‌فرض عمومی، ارزش پول در هر سال از سال قبل خود کمتر خواهد بود و شاید به همین دلیل است که با بروز بحران‌های ارزی، حملات سفته‌بازانه به نیت حفظ ارزش پول - و نه کسب سود - شدت می‌یابد. این انگیزه اقتصادی فروش دارایی‌های داخلی و تبدیل پول به دست‌آمده به ارز، ناشی از این است که مردم باور دارند که در آینده، نرخ ارز افزایش خواهد یافت. با تبدیل مقدار بیشتر پول داخلی به ارز، ذخایر ارزی دولت کاهش می‌یابد و آنگاه دولت برای حفظ باقی‌مانده آن، مجبور به تقلیل ارزش پول ملی می‌شود. تقلیل ارزش پول می‌تواند باعث کاهش اعتماد به توانایی دولت در اداره اقتصاد شود و به گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر، مشکلات سیاسی به وجود آورد که خود می‌تواند عاملی برای کاهش امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری باشد. این‌ها خود از عوامل تشدید بحران ارزی می‌باشند؛ چرا که تکرار بحران و تکرار تصمیم اشتباه از سوی دولت، منجر به سلب اعتماد و آرامش عمومی گشته است که خسارتی عظیم به هر ساختار سیاسی‌ای می‌باشد؛ زیرا در نتیجه بحران ارزی، فرار سرمایه آغاز می‌شود.

فهرست منابع

۱. ابن ادریس حلی، محمد بن منصور بن احمد، **السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی**، چاپ دوم، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۴۱۰ ق.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری**، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۵۴ ش.
۳. امامی، محمد، و کورش استوار سنگری، **حقوق اداری**، تهران، میزان، ۱۳۹۳ ش.
۴. حسینی مراغی، سید میرعبدالفتاح بن علی، **العناوین الفقهیه**، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۴۲۵ ق.
۵. رحیمی بروجردی، علیرضا، **نظام ارزی مطلوب و رفتار نرخ واقعی ارز در مدل‌های مالیه بین‌الملل**، تهران، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۱۳۷۹ ش.
۶. زرگوش، مشتاق، **مسئولیت مدنی دولت**، تهران، میزان، ۱۳۸۹ ش.
۷. سالواتوره، دومینیک، **مالیه بین‌الملل**، ترجمه حمیدرضا ارباب، تهران، نی، ۱۳۸۹ ش.
۸. سیف، اله‌مراد، و موسی خوشکلام خسروشاهی، «نظام ارزی مطلوب اقتصاد ایران در اقتصاد مقاومتی»، **فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران**، سال هجدهم، شماره ۵۴، بهار ۱۳۹۲ ش.
۹. شاکری، عباس، **آثار یکسان‌سازی نرخ ارز بر متغیرهای کلان**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۷۷۵، ۱۳۸۲ ش.
۱۰. صدوق، محمد بن علی بن حسین بن موسی بن بابویه قمی، **من لایحضره الفقیه**، چاپ دوم، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۴۱۳ ق.
۱۱. صفایی، حسین، **مسئولیت مدنی**، تهران، سمت، ۱۳۹۶ ش.
۱۲. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران، سمت، ۱۳۹۰ ش.
۱۳. طوسی، ابوجعفر محمد بن حسن، **المبسوط فی فقه الامامیه**، تصحیح سید محمدتقی کشفی، تهران، المكتبة المرتضوية لاحیاء الآثار الجعفریه، ۱۳۸۷ ق.
۱۴. عاطفی‌منش، رؤیا، «نگاهی به طبقه‌بندی رژیم‌های نرخ ارز در کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی و توصیه‌هایی برای رژیم ارزی ایران»، **فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی**، سال سوم، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۹۴ ش.
۱۵. غمامی، مجید، **مسئولیت مدنی دولت نسبت به اعمال کارکنان خود**، تهران، دادگستر، ۱۳۷۶ ش.
۱۶. کاتوزیان، ناصر، **فلسفه حقوق**، تهران، به‌نشر، ۱۳۶۵ ش.
۱۷. کاتوزیان، ناصر، **قواعد عمومی قراردادها**، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۵ ش.
۱۸. کاتوزیان، ناصر، **مسئولیت مدنی**، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۹۵ ش.
۱۹. کاویانی، زهرا، و محمدرضا عبداللهی، **بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور** ۶۱. ارزیابی نتایج اختصاص ارز با نرخ ترجیحی و پیشنهادات اصلاحی، شماره مسلسل ۱۶۲۸۴، بهمن ۱۳۹۷ ش.
۲۰. کرکی عاملی (محقق ثانی)، علی بن حسین، **جامع المقاصد فی شرح القواعد**، قم، مؤسسه آل‌البیت علیه‌السلام لاحیاء التراث، ۱۴۰۸ ق.

۲۱. کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب، **الکافی**، تهران، دار الکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷ ق.
۲۲. کميجانی، اکبر، و محمد نادعلی، «انتخاب نظام ارزی مناسب برای اقتصاد ایران با توجه به شوک‌های نفتی وارد بر آن»، **فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران**، سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۸۴ ش.
۲۳. کیایی، حسن، «تبیین ویژگی‌های ساختار نظام ارزی مقاوم در برابر تهدیدهای اقتصادی»، **فصلنامه آفاق امنیت**، سال هشتم، شماره ۲۹، زمستان ۱۳۹۴ ش.
۲۴. معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس، **آسیب‌شناسی اقدامات اخیر دولت در راستای مدیریت بازار ارز و پیشنهاد‌های اصلاحی**، شماره مسلسل ۱۶۰۱۰، ۱۳۹۷ ش.
۲۵. مکارم شیرازی، ناصر، **القواعد الفقهیه**، قم، مدرسه امام امیرالمؤمنین علیه السلام، ۱۴۱۱ ق.
۲۶. موسوی بجنوردی، سید حسن بن آقابزرگ، **القواعد الفقهیه**، تحقیق مهدی مهریزی و محمد حسین درایتی، قم، الهادی، ۱۴۱۹ ق.
۲۷. موسوی زاده، رضا، **حقوق اداری**، تهران، میزان، ۱۳۷۷ ش.
۲۸. نجفی، محمد حسن بن باقر، **جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام**، بیروت، دار احیاء التراث العربی، ۱۳۶۷ ق.
۲۹. یآوری، کاظم، «ویژگی‌های نظام‌های ارزی: رویکرد سنتی و جدید»، **پژوهش‌نامه اقتصادی**، دوره پنجم، شماره ۱ (پیاپی ۱۶)، بهار ۱۳۸۴ ش.
30. Frankel, Jeffrey A. & Andrew K. Rose, "Currency crashes in emerging markets: An empirical treatment", *Journal of International Economics*, Vol. 41(3-4), November 1996.
31. Glick, Reuven & Michael M. Hutchison, "Currency Crises", Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper Series, 2011.
32. Krugman, Paul, "A Model of Balance-of-payments Crises", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 11(3), Aug. 1979.