



# مجلس پژوهش

۶۴

فصلنامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
سال هفدهم، شماره شصت و چهارم، پاییز و زمستان ۱۳۸۹

مدیر مسئول: دکتر احمد توکلی

سر دبیر: دکتر بهزاد پورسید

مدیر داخلی: عبدالرضا فاضلی

## اعضای هیئت تحریریه:

دکتر احمد احمدی (استادیار دانشگاه تهران)، دکتر منصور امینی (استادیار دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر ابراهیم بیگ زاده (دانشیار دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر بهزاد پورسید (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، دکتر فتح‌اله تازی (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر احمد توکلی (استادیار دانشگاه شهید بهشتی)، دکتر ناصر جمال زاده (دانشیار دانشگاه امام صادق (ع))، دکتر همایون حبیبی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر محمدباقر خرمشاد (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر محمد خوش‌چهره (دانشیار دانشگاه تهران)، دکتر مسعود درخشان (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر جمال محمد ولی سامانی (استادیار دانشگاه تربیت مدرس)، دکتر علی سرافراز یزدی (استاد دانشگاه فردوسی مشهد)، دکتر سیدمحمدرضا سیدنورانی (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر حسن طایی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر سیدمحمد طباطبائی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر رؤیا طباطبائی یزدی (استادیار دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر علیرضا طهماسبی (استادیار پژوهشکده مهندسی جهاد)، دکتر مرتضی عزتی (استادیار دانشگاه تربیت مدرس)، دکتر لطف‌اله فروزنده (استادیار دانشگاه پیام نور)، دکتر محمد قاسمی (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، دکتر رحمت‌اله قلی‌پور (دانشیار واحد پردیس قم دانشگاه تهران)، دکتر حسین کچوئیان (استادیار دانشگاه تهران)، دکتر محمدجواد لاریجانی (استاد مرکز تحقیقات فیزیک نظری و ریاضیات)، دکتر حمید محرمی (استادیار دانشگاه علم و صنعت)، دکتر مرتضی نصیری (استادیار بازنشسته دانشگاه تهران)، دکتر محمد نهاوندیان (استادیار پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی)، دکتر قربانعلی نعمت زاده قراخیلی (استادیار دانشگاه مازندران)، دکتر غلامرضا یآوری (استادیار دانشگاه پیام نور)، دکتر محمدقلی یوسفی (دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی)

داوران این شماره: دکتر محمدجواد ایروانی، دکتر حمید بهره‌مند، دکتر جمشید پژویان، دکتر بهزاد پورسید،

دکتر فتح‌اله تازی، دکتر محمد خضری، دکتر حسن سبحانی، دکتر اله مراد سیف، دکتر حسن طایی، دکتر مسعود

غنی زاده، دکتر علی مبینی دهکردی، دکتر فیروز محمودی، دکتر فرشاد مؤمنی



تهران، خیابان شهید قرنی، بعد از چهارراه طالقانی،

پلاک ۱۳۱

تلفن امور مشترکین:

۸۳۳۵۷۱۴۱

تلفن و دورنگار:

۸۳۳۵۷۳۲۹

نشانی پست الکترونیک:

edchief@majlis.ir

نشانی پایگاه اینترنتی:

http://jmrc.majlis.ir

● نقل مطالب مندرج در فصلنامه با ذکر مأخذ آزاد است.

● مسئولیت صحت مطالب و مقالات به عهده نویسندگان است.

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

# فهرست مطالب

---

---

• سخن سردیسیر / ۵۱

---

• بررسی آثار روش های خصوصی سازی بر صنعت سیمان ایران / ۷۱

محمد کریمی، علی پشیمی

---

• الزامات دولت تنظیم کرد اقتصاد ایران / ۴۱

سید احسان ماندوزی

---

• اصلاح بودجه شرکت های دولتی با توجه به قانون اجرای

سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی / ۸۱

محسن فاتحی زاده

---

• بررسی تاثیر افزایش پایه پولی با تاکید بر فروش تکلیفی ارز توسط بانک مرکزی / ۱۰۱

محمد عزیز نژاد، حسین حورانی، محمد نادر علی

---

• بزهدیده شناسی سایبری / ۱۲۷

احسان زرنج

• تاملی بر پدیده نحسی منابع طبیعی (مطالعه موردی: ایران) / ۱۵۹

زحر اکاویانی

## نخن سردیر

استفاده بهینه از منابع موجود و ایجاد حداکثر بازدهی از منابع مورد استفاده هدف اصلی تمامی اقتصادهاست. در این میان منابع طبیعی هر کشوری اعم از توسعه یافته، در حال توسعه و کمتر توسعه یافته، نقش اساسی و پررنگی را در بسترسازی برای رشد و توسعه ایفا می کند. کشورهای توسعه یافته با بهره گیری مناسب از منابع طبیعی، اغلب این منابع را در راستای بهبود و گسترش رشد اقتصادی به کار می گیرند. اما کشورهای کمتر توسعه یافته عمدتاً منابع طبیعی را به صورت خام به فروش می رسانند و از این طریق نحسی منابع طبیعی را به وجود می آورند؛ به طوری که بهره برداری از منابع مذکور نه تنها به رشد و توسعه این کشورها کمکی نمی کند، بلکه زمینه را برای بروز مشکلاتی نظیر بیماری هلندی، رانت جویی، فساد و ... فراهم می آورد. برخی بر این باورند که یکی از دلایل نحسی منابع طبیعی حضور گسترده دولت ها در عرصه بهره برداری و استفاده ناکارآمد (خام فروشی) از منابع مذکور است. در حالی که حضور بخش خصوصی در کنار بخش دولتی می تواند امکان بهره برداری بهینه از این منابع را فراهم و از طریق ایجاد صنایع تبدیلی و تکمیلی، به رشد اقتصادی کمک کند.

از دیگر آثار حضور گسترده دولت در اقتصاد که کارایی و اثربخشی نظام مذکور را تحت تأثیر قرار می دهد، تکالیفی است که از طریق لوایح قانونی برای سایر نهادها تعیین می کند. یکی از این تکالیف، اجبار بانک مرکزی به فروش ارزهای بودجه ای به قیمتی مشخص و کسب ریال برای دولت است. این امر اغلب موجب انباشت ذخایر خارجی بانک مرکزی و افزایش پایه پولی کشور شده و می تواند زمینه ساز تورم ناخواسته گردد. با توجه به نکات فوق و در راستای افزایش کارآمدی حضور دولت در عرصه اقتصاد و کاهش هزینه های مربوط به آن، در سال های پیشین سیاست خصوصی سازی شرکت های

دولتی در کشورمان آغاز شد. در بین همه ابعاد خصوصی سازی، اعم از بانک‌ها، بیمه‌ها، صنایع و ... بیشتر بر صنعت بیمه تأکید شده است. هرچند این فرایند دارای مشکلات عدیده‌ای است، اما گامی رو به جلو محسوب می‌شود؛ هم‌زمان با اجرای سیاست خصوصی سازی در کنار قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی اصلاح و طرح‌ریزی جدید بودجه شرکت‌های دولتی در راستای اجرای قانون مزبور ضروری به نظر می‌رسد.

از این رو دولت نیز مجبور به رعایت اصول تنظیم‌گری در اقتصاد می‌شود، به نحوی که نگرش دولت از دولت‌محوری در اقتصاد به بازارمحوری تغییر می‌کند. این امر به طور طبیعی نیازمند به کارگیری ابزارهای نوین الکترونیکی است که هم موجب بهبود شفافیت در عملکرد دولت می‌شود و هم در زمان لازم برای بودجه‌نویسی و طی مراحل اداری فعالیت‌های دولتی و حتی غیردولتی صرفه‌جویی می‌نماید.

# بررسی آثار روش‌های خصوصی‌سازی

## بر صنعت بیمه ایران

محمد کریمی\*، علی چشمی\*\*

تاریخ دریافت ۸۹/۱۰/۲۱ | تاریخ پذیرش ۸۹/۱۲/۱۰

کشورها برای رفع معضل ناکارایی بنگاه‌های دولتی، به خصوصی‌سازی روی آوردند. دو حالت حادی برای خصوصی‌سازی، روش چین و روش روسیه است. در روش چین که به آن «خصوصی‌سازی از پایین» نیز گفته می‌شود، بازارها برای ورود بنگاه‌های خصوصی آزاد می‌شود ولی در روش روسیه، خصوصی‌سازی با واگذاری گسترده مالکیت دولتی همراه است. برنامه خصوصی‌سازی صنعت بیمه ایران که از سال ۱۳۷۹ شروع شد، به صورت خصوصی‌سازی از پایین بود تا اینکه از سال ۱۳۸۸ با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، خصوصی‌سازی با واگذاری مالکیت شرکت‌های بیمه دولتی نیز در این صنعت ادامه یافت. در این مقاله، نشان داده می‌شود که روش خصوصی‌سازی از پایین در صنعت بیمه ایران توانسته است با گسترش رقابت، نتایج مفیدی را برای این صنعت به دنبال داشته باشد. زیرا حجم فعالیت‌های بیمه‌ای را گسترش داده، محصولات صنعت بیمه کشور را متنوع کرده، با ایجاد رقابت حتی بر برخی شاخص‌های عملکردی شرکت‌های بیمه دولتی تأثیر مثبت داشته است. در حالی که واگذاری مالکیت بنگاه‌های بیمه دولتی (هرچند هنوز در ابتدای راه است) فقط بنگاه‌های بیمه دولتی را از طریق نهادهای شبه‌دولتی به صورت ظاهری به غیردولتی تبدیل کرده، مدیریت دولتی در این بنگاه‌ها ادامه یافته و این خصوصی‌سازی هنوز بر کارایی آنها تأثیر محسوسی نداشته است.

\* دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد نیشابور، عضو هیئت علمی گروه مدیریت؛

E-mail: karimi.740@gmail.com

\*\* دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه تهران، پژوهشگر گروه بودجه دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: cheshomi@ut.ac.ir

بنابراین پیشنهاد می‌شود به منظور تکمیل برنامه خصوصی سازی صنعت بیمه در کشور، این اقدامات متعاقب در دستور کار قرار گیرد: واگذاری مالکیت بنگاه‌های بیمه‌ای در راستای گسترش رقابت و افزایش کارایی آنها انجام شود، برای بهره‌مندی بیشتر از نتایج خصوصی سازی از پایین، آزادسازی و مقررات زدایی در صنعت بیمه در چارچوب اصلاح نهاد تنظیم مقررات آن ادامه یابد، در راستای برابری محیط فعالیت بنگاه‌های بیمه‌ای همانند بنگاه‌های بیمه خصوصی برای شرکت‌های بیمه دولتی نیز محدودیت‌های سخت بودجه‌ای برقرار شود و بازارهای مرتبط با صنعت بیمه گسترش یابد.

**کلیدواژه‌ها:** روش‌های خصوصی سازی؛ رقابت؛ ساختار - رفتار - عملکرد؛ صنعت بیمه؛  
بنگاه بیمه دولتی

## مقدمه

اجرای برخی از برنامه‌های مربوط به سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مانند آزادسازی و خصوصی‌سازی، از سال‌ها قبل شروع شده است. مطالعه نتایج اجرای این سیاست‌ها در صنایع منتخب مانند صنعت بیمه می‌تواند دستاوردهای مهمی برای اجرای موفقیت‌آمیز خصوصی‌سازی در سال‌های پیش‌رو داشته باشد. نگاهی به صنعت بیمه ایران نشان می‌دهد که با وجود پیشرفت‌های اخیر هنوز این صنعت از وضعیت مناسبی نسبت به سایر کشورها برخوردار نیست. زیرا شاخص‌های عملکرد صنعت بیمه پایین، ترکیب حق بیمه دریافتی نامناسب، ساختار مدیریت دارایی‌های این صنعت ناکارآمد و سهم آن از پس‌انداز ملی کم است. دلایل متعددی درباره توسعه‌نیافتگی صنعت بیمه ایران ذکر می‌شود؛ از جمله دولتی و انحصاری بودن بازار بیمه، فضای کسب و کار غیررقابتی، وجود قوانین و مقررات دست‌وپاگیر دولتی و نظام تنظیم مقررات سنتی.

خصوصی‌سازی با ایجاد و گسترش رقابت یکی از مهم‌ترین راهکارهای مقابله با توسعه‌نیافتگی صنعت بیمه است. به‌طور کلی، خصوصی‌سازی به چهار روش می‌تواند انجام گیرد: خصوصی‌سازی برخی فعالیت‌ها (برون‌سپاری)<sup>۱</sup>، مشارکت بخش دولتی و خصوصی<sup>۲</sup>، خصوصی‌سازی از طریق واگذاری مالکیت دولتی<sup>۳</sup> و خصوصی‌سازی از پایین<sup>۴</sup>. اگر خصوصی‌سازی به معنای بزرگ‌تر و گسترده‌تر شدن فعالیت‌های بخش خصوصی نسبت به فعالیت‌های بخش دولتی تعریف شود، این کار با کوچک‌تر شدن فعالیت‌های بخش دولتی و یا با بزرگ‌تر شدن فعالیت‌های بخش خصوصی امکان‌پذیر است.

روش خصوصی‌سازی در صنعت بیمه ایران، که از سال ۱۳۷۹ شروع شد، را می‌توان خصوصی‌سازی از پایین دانست که به آزادسازی صنعت بیمه نیز مشهور است. خصوصی‌سازی از پایین معمولاً در صنایعی انجام می‌شود که صنعت ابتدا کاملاً در اختیار

- 
1. Outsourcing
  2. Public Private Partnership (PPP)
  3. Privatization Through Sale of State Property
  4. Privatization from Below



دولت قرار دارد و در این روش به بخش خصوصی اجازه داده می‌شود تا وارد صنعت شود. این اجازه ورود باعث می‌شود رقابت در بازار بیشتر شود. بنابراین، این روش خصوصی‌سازی در ابتدا رقابت مقداری در بازار بیمه ایجاد می‌کند و سپس به‌طور فزاینده رقابت قیمتی را در بازارهای مرتبط با بنگاه‌های بیمه مانند بازار رشته‌های مختلف بیمه، نیروی انسانی، تأمین مالی و دارایی‌ها گسترش خواهد داد. در نتیجه، این رقابت بر عملکرد بنگاه‌های بیمه خصوصی و حتی دولتی و کل بازار بیمه تأثیر خواهد داشت.

روش خصوصی‌سازی با واگذاری مالکیت شرکت‌های بیمه دولتی، از سال ۱۳۸۸، بر مبنای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی شروع شد. بنابراین، می‌توان نتایج این دو روش خصوصی‌سازی در صنعت بیمه را در کنار یکدیگر مقایسه و ارزیابی کرد. در این مقاله، نخست با استفاده از نظریه ساختار - رفتار - عملکرد<sup>۱</sup> سازوکار و نتایج احتمالی حاصل از دو روش خصوصی‌سازی از پایین و خصوصی‌سازی با واگذاری مالکیت مقایسه خواهد شد. سپس سوابق خصوصی‌سازی در صنعت بیمه کشور ذکر می‌شود. در پایان با استفاده از آمار مربوط به سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۶ برخی آثار خصوصی‌سازی از پایین در صنعت بیمه کشور بر حجم فعالیت‌های صنعت بیمه، تنوع‌بخشی به محصولات صنعت بیمه و عملکرد بنگاه‌های دولتی صنعت بیمه تحلیل خواهد شد. به این منظور، سهم شرکت‌های بیمه خصوصی از کل حق بیمه در بازار بیمه کشور به‌عنوان معیاری برای نشان دادن درجه خصوصی‌سازی از پایین در صنعت بیمه انتخاب شده، ارتباط آن با شاخص‌های عملکردی مرتبط ارزیابی شده است. همچنین آثار خصوصی‌سازی با واگذاری مالکیت در سال‌های اخیر نیز بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده تحلیل می‌شود.

## ۱ ارتباط خصوصی‌سازی با عملکرد بنگاه‌ها

در این قسمت، مبانی نظری و شواهد تجربی مربوط به ارتباط خصوصی‌سازی با عملکرد بنگاه‌ها به‌طور خلاصه معرفی می‌شود.

### ۱-۱ کارایی مالکیت دولتی در مقابل مالکیت خصوصی

مباحث نظری درباره دخالت دولت در اقتصاد، مبتنی بر قضیه اساسی اقتصاد رفاه است. طبق این قضیه «یک تعادل رقابتی، بهینه پارتو است، اگر تأثیرات خارجی در تولید یا مصرف نباشد، محصول یک کالای عمومی نباشد، ساختار بازار انحصاری نباشد و هزینه‌های اطلاعات پایین باشد». بنابراین، پایه نظری برای دخالت دولت در اقتصاد، برقراری کارایی پارتو است، در جایی که بازارها شکست می‌خورند یعنی یکی از این فروض فوق نقض می‌شود. لذا دولت‌ها در قرن اخیر برای حل مشکلات ناشی از شکست بازار، انحصارات طبیعی و دیگر انحصارات را مقررات‌گذاری کردند یا مالک شدند، برای رفع آثار خارجی دخالت کردند (از قبیل مقررات‌گذاری بر آلودگی) و به تهیه کالاهای عمومی (نظیر دفاع ملی و آموزش) اقدام کردند. همچنین دخالت دولت در اقتصاد به دلیل دغدغه‌های بازتوزیعی نیز گسترش یافت. اما خصوصی‌سازی، پاسخی به ناکارایی مالکیت و مقررات دولتی بود. یعنی هنگامی که دولت در حداکثرسازی رفاه اجتماعی به دلیل ناکارایی شکست خورد. این شکست دولت به دلایل ذیل است (مگینسون و نتر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱: ۱۲۱-۱۱۹):

طبق نظریه کارگزاری<sup>۲</sup> دولت‌ها در بنگاه‌ها، اهداف فراوانی غیر از حداکثرسازی ثروت و سود را پیگیری می‌کنند. این اهداف می‌تواند به‌طور معناداری کارایی عملیاتی بنگاه‌های دولتی را کاهش دهد و تدبیر امور در بنگاه‌های دولتی را تضعیف کند. حتی اهداف دولت، به‌عنوان مثال درباره بهبود کارایی و حداکثرسازی رفاه اجتماعی، می‌تواند با یکدیگر ناسازگار باشد.

برخی مانند کورنای<sup>۳</sup> و دیگران (۲۰۰۳) معتقدند منبع اصلی ناکارآمدی در بنگاه‌های دولتی، حتی در حالتی که این بنگاه‌ها درآمد محدودی دارند، ریشه در این دارد که دولت به آنها اجازه می‌دهد به تأمین مالی دولت اتکا کرده و محدودیت‌های آسان بودجه‌ای<sup>۴</sup>

---

1. Megginson and Netter  
2. Agency Theory  
3. Kornai  
4. Soft Budget Constraints

داشته باشند. همچنین دولت اجازه نمی‌دهد تا بنگاه‌های دولتی ورشکست شوند. بنابراین نظمی که بازارها بر بنگاه‌های خصوصی تحمیل می‌کنند و ترس از شکست‌های مالی برای بنگاه‌های دولتی اهمیت کمتری دارد.

در مکتب انتخاب عمومی<sup>۱</sup> اعتقاد بر این است که ساختار انگیزه‌های موجود در بخش عمومی باعث ناکارایی می‌شود. به همین دلیل است که هزینه‌های تولید در بخش عمومی بالاست و شرکت‌های دولتی به یارانه نیاز پیدا می‌کنند. زیرا نفوذ دیوان‌سالاران و سیاست‌مداران در مدیریت شرکت‌های دولتی با تولید کارا ناسازگار نیست و انگیزه‌های آنان به دخالت ناکارا در مدیریت شرکت‌ها منجر می‌شود (کولیس و جونز، ۱۹۹۸: ۲۷۲-۲۷۱).

در نظریه حقوق مالکیت، استدلال می‌شود که اگر شرکت‌ها تحت مالکیت سهام‌داران خصوصی باشند، این سهام‌داران انگیزه کافی دارند تا با کنترل‌های خود اتخاذ تصمیمات کارا توسط مدیران را تضمین کنند. زیرا حتی اگر دولت و ملت، درباره حداکثرسازی سود به‌عنوان هدف بنگاه دولتی، توافق کنند، نوشتن قراردادهای کاملی که به‌طور کافی، انگیزه‌های مدیران را به این هدف پیوند دهد، دشوار است. مالکان بنگاه‌های عمومی (کل شهروندان یک ملت) توانایی اندکی دارند تا قراردادهای کاملی با مدیرانشان بنویسند زیرا مالکیت پراکنده سبب می‌شود پیوند دادن انگیزه‌های مدیران به بازدهی حاصل از تصمیماتشان، دشوار شود. طبق این مباحث، تفاوت در عملکرد بنگاه‌های دولتی و خصوصی به این دلیل است که دامنه وسیع‌تری از ابزارهای نظارتی در مالکیت خصوصی وجود دارد (مگینسون و نتر، ۲۰۰۱: ۱۲۲).

برخی مانند ششینسکی<sup>۲</sup> (۱۹۹۹) استدلال می‌کنند که اثر خصوصی‌سازی بر کارایی به درجه شکست بازار بستگی دارد. یعنی، خصوصی‌سازی در آن دسته از بنگاه‌های دولتی اثر دارد که در بازارهای رقابتی فعالیت می‌کنند یا در بازارهایی که به‌سرعت می‌تواند رقابتی

---

1. Public Choice

2. Sheshinski

شود. در واقع، تأثیرات رقابت به قدری می‌تواند قوی باشد که ممکن است بنگاه‌های دولتی در مقابل فشارهای بازار، کارایی تولیدی را بدون تغییر مالکیت هم، افزایش دهند. انگیزه مهم در خصوصی‌سازی، کمک به توسعه بازارهای عوامل تولید و محصولات و نیز بازار اوراق بهادار است. در حالی که کارآمدی برنامه خصوصی‌سازی و کارآمدی خود بازارها به‌طور هم‌زمان تعیین می‌شود. در اقتصادهای در حال گذار، کاملاً روشن است که موفقیت خصوصی‌سازی به قدرت بازارها در اقتصاد، قدرت بخش خصوصی موجود و به عوامل نهادی مانند حمایت از سرمایه‌گذاران بستگی دارد. در عوض، خصوصی‌سازی می‌تواند توسعه نهادهایی را تحریک کند که عملکرد بازار را بهبود می‌بخشند. باین‌حال، درباره تأثیرات خصوصی‌سازی بر کارایی دو سؤال مهم وجود دارد (کولیس و جونز، ۱۹۹۸: ۲۷۳-۲۷۲):

نخست، اگر خصوصی‌سازی سودآوری را افزایش دهد، آیا بدین معناست که تولید کارا تر شده است؟ برابر دانستن سود با کارایی، درست نیست. زیرا معمولاً صنایع دولتی دارای انحصار طبیعی یا قانونی هستند و پس از خصوصی‌سازی با افزایش قیمت انحصاری خود می‌توانند سود را افزایش دهند بدون اینکه کارایی تولیدی را افزایش دهند.

دوم، آیا خصوصی‌سازی با انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی لزوماً کارایی را افزایش می‌دهد؟ لزومی ندارد انگیزه‌های بخش خصوصی از طریق تغییر مالکیت، کارایی شرکت‌ها را افزایش دهد. زیرا این استدلال که سهام‌داران خصوصی؛ مدیران شرکت‌ها را برای عملکرد کارا تحت فشار قرار می‌دهند جای سؤال است. چرا که هر سهام‌دار با توجه به میزان سهام خود احتمالاً به اندازه لازم انگیزه و توانایی ندارد که هر روز مجمع عمومی سهام‌داران را برگزار و مدیریت مرسوم را مورد سؤال قرار دهد.

مباحث فوق بیانگر این هستند که صرفاً انتقال مالکیت از بخش دولتی به بخش خصوصی، افزایش کارایی را تضمین نمی‌کند. بنابراین، تا جایی که خصوصی‌سازی رقابت را ارتقا می‌دهد می‌تواند آثار مهمی بر کارایی داشته باشد. به همین دلیل برای بهبود کارایی

لازم است که بر رقابت تأکید بیشتری شود. بنابراین مسئله مهم در خصوصی سازی یک صنعت این است که کدام روش خصوصی سازی بهتر می تواند رقابت در بازار یک محصول را افزایش دهد؟ برای پاسخ گویی می توان از نظریه «ساختار - رفتار - عملکرد» استفاده کرد.

## ۱-۲ نظریه ساختار - رفتار - عملکرد

هر بازار دربرگیرنده سه عنصر ساختار، رفتار و عملکرد است که بسته به ماهیت و نحوه ارتباط این عناصر با یکدیگر شکل، نوع و سازمان بازار مشخص می شود (Douma and Schreuder, 1998: 151-158).

### ۱-۲-۱ ساختار بازار

ساختار به معنای شکل و چگونگی قرار گرفتن اجزای مختلف یک کل است. ساختار آن دسته از خصوصیات سازمانی بازار است که با شناسایی آنها می توان ماهیت قیمت گذاری و رقابت در بازار را مشخص کرد. مهم ترین خصوصیات سازمانی بازار شامل درجه تمرکز فروشندگان، درجه تمرکز خریداران، تفاوت کالا و شرایط ورود است. مفهوم بازار رقابت کامل که در دنیای واقعی به سختی دست یافتنی است مهم ترین نقش را به درجه تمرکز فروشندگان می دهد. درحالی که طبق نظریه بازارهای رقابت مند بامول<sup>۱</sup> (۱۹۸۲) حتی هنگامی که در بازار تعداد کمی عرضه کننده وجود دارد، اگر ورود و خروج آزاد باشد، باز هم رقابت اثر خود را نشان می دهد. از این رو این پتانسیل ورود بنگاه های جدید است که رقابت را به وجود می آورد. بنابراین طبق این نظریه، شرایط ورود به یک بازار نسبت به سایر خصوصیات از نقش تعیین کننده تری در میزان رقابت در بازار برخوردار است.

---

1. Baumol

### ۱-۲-۲ رفتار بنگاه‌ها در بازار

رفتار در بازار، در واقع الگویی است که بنگاه‌ها برای تطبیق خود با شرایط بازار به کار می‌گیرند. هر بنگاهی در ارتباط با سیاست‌های تولیدی، قیمتی و تبلیغاتی خود و نحوه همکاری و یا رقابت با بنگاه‌های رقیب رفتار خاصی را در پیش می‌گیرد. برای مثال ممکن است بنگاه‌ها ائتلاف کنند، یا میزان تولید و قیمت خود را با توجه به حدسشان از رفتار سایر بنگاه‌ها تعیین کنند و یا ممکن است به صورت تقابلی، قیمت تعیین کنند.

### ۱-۲-۳ عملکرد بازار

مجموعه آثار و نتایجی که از فعالیت‌های اقتصادی ناشی می‌شود عملکرد نام دارد. عملکرد اقتصادی به دلیل فعالیت‌های متنوع بنگاه‌ها دارای سه بعد مجزاست. بعد اول، هر بنگاه به عنوان خریدار منابع و نیروی انسانی در بازار نهاده‌ها و نیروی کار اقدام به خرید می‌کند. بعد دوم، عملکرد بنگاه‌ها به سازمان‌دهی امر تولید و هماهنگی نیروی انسانی و ابزارآلات و دیگر نهاده‌ها و انتخاب فناوری و روش تولید و سامان بخشیدن به مسائل مالی مربوط می‌شود. بعد سوم، خرید و فروش در بازار کالا و خدمات است. انحراف قیمت از هزینه نهایی یکی از جنبه‌های مهم عملکرد بنگاه است. هرچه قیمت بزرگ‌تر از هزینه نهایی باشد فعالیت اقتصادی سودآورتر خواهد بود.

در باره جهت علیت عناصر سه گانه بازار بین مکاتب مختلف اقتصادی توافقی وجود ندارد. برخی با عنوان ساختارگراها<sup>۱</sup> (یا مکتب هاروارد) ساختار را علت و در مقابل رفتار - عملکرد را معلول و ناشی از چگونگی ساختار می‌دانند. در حالی که اقتصاددانان مکتب شیکاگو - یو. سی. ال. ای جهت علیت را از عملکرد به رفتار - ساختار می‌دانند. در این خصوص دیدگاه‌ها کاملاً متنوع و متناقض است.

در بخش عمده‌ای از شرکت‌های دولتی، ساختار بازار و رفتار بنگاه‌ها تا حدود زیادی

ناشی از تصمیمات دولت است. به گونه‌ای که می‌توان گفت ساختار و رفتار، از پیش تعیین شده است. بنابراین می‌توان جهت‌علیت را در شرکت‌های دولتی از ساختار به سمت رفتار و عملکرد دانست. ساختار بازارهای مرتبط با این شرکت‌ها به این صورت است که رقابت آنها در بازار کالا، در بازارهای سرمایه در بازارهای نیروی کار محدود است و این شرکت‌ها از فشارهای رقابتی و از ورشکستگی نگرانی ندارند (فاتحی‌زاده، ۱۳۸۷: ۴۴-۴۱).

جدول ۱ عناصر بازار: ساختار - رفتار - عملکرد

عملکرد بازار	رفتار در بازار	ساختار بازار
● سودآوری	● ائتلاف بین بنگاه‌ها	● درجه تمرکز فروشندگان
● رشد تولید	● راهبرد قیمت‌گذاری	● درجه تمرکز خریداران
● اشتغال	● راهبرد تولیدی	● تفاوت کالا
● پیشرفت فناوری	● تصمیم‌های بنگاه برای بهبود کیفیت و یا تغییر طرح محصول	● شرایط ورود
	● سیاست‌های ارتقای فروش مانند تبلیغات	

### ۳-۱ رابطه روش‌های خصوصی‌سازی با عملکرد بنگاه‌ها

خصوصی‌سازی در معنای عام، افزایش سهم فعالیت‌های بخش خصوصی در کل اقتصاد است. این کار می‌تواند با کوچک‌تر شدن فعالیت‌های بخش عمومی انجام شود و یا بدون کوچک کردن اندازه بخش عمومی با افزایش فعالیت‌های بخش خصوصی تحقق یابد. بنابراین، خصوصی‌سازی عبارت از فرایندی است که طی آن وظایف و یا دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی انتقال داده می‌شود. در برخی از روش‌های خصوصی‌سازی، انتقال مالکیت وجود دارد و در برخی دیگر هیچ‌گونه انتقالی انجام نمی‌گیرد بلکه نقش بخش خصوصی در اقتصاد بیشتر می‌شود.

روش‌های متفاوتی برای خصوصی‌سازی وجود دارد که در هر روش میزان مشخصی

از ریسک تجاری بین دولت و سرمایه‌گذاران خصوصی توزیع می‌شود. هر روشی نیازمند زمان متفاوتی برای دوره خصوصی‌سازی است. انتخاب روش خصوصی‌سازی به نوع و ویژگی‌های شرکت یا بخشی که می‌خواهد خصوصی شود، محیط نهادی و قانونی، انتخاب‌های سیاستی و اهدافی که دنبال می‌شود بستگی دارد. علاوه بر این انتخاب روش خصوصی‌سازی تحت تأثیر عوامل سیاسی نیز هست. با این شرایط، روش‌های خصوصی‌سازی را می‌توان در چهار دسته کلی خلاصه کرد که هر کدام روش‌های اجرایی متفاوتی دارند (مگینسون و نتر، ۲۰۰۱: ۱۳۹-۱۳۷):

### ۱-۳-۱ خصوصی‌سازی برخی فعالیت‌ها (برون‌سپاری)

فعالیت‌های یک سازمان به دو طریق می‌تواند سازمان‌دهی شود: بخرد یا بسازد.<sup>۱</sup> خصوصی‌سازی در این روش بدین مفهوم است که به جای اینکه کالا و خدمات مورد نیاز سازمان دولتی توسط خود سازمان ساخته شود روی خرید این کالاها و خدمات از بازار تأکید شود. این روش خصوصی‌سازی بیشتر در مواردی به کار می‌رود که دولت قصد ندارد فعالیت اصلی سازمان را به بخش خصوصی واگذار کند.

### ۱-۳-۲ مشارکت بخش دولتی و خصوصی

مشارکت بخش دولتی و خصوصی با روش‌های متنوعی قابل اجراست که هر کدام شرایط و الزامات ویژه‌ای برای طرف خصوصی و طرف دولتی دارد. در این روش خصوصی‌سازی، معمولاً سرمایه‌گذاری از سوی بخش خصوصی انجام می‌شود و در مقابل دولت اختیار مدیریت را به سرمایه‌گذار تفویض می‌کند، غالباً با این چشم‌انداز که پس از گذشت مدت زمانی مشخص از بهره‌برداری، مالکیت آن به دولت منتقل شود. این شیوه خصوصی‌سازی بیشتر در بخش‌های زیربنایی مانند حمل‌ونقل به کار می‌رود.



### ۳-۱-۳ واگذاری مالکیت دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی

این نوع از خصوصی سازی، یعنی انتقال دارایی‌های دولت به بخش خصوصی، ساده‌ترین و شایع‌ترین روش است. اخیراً روند رو به رشدی از فروش تمام یا بخشی از شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی وجود داشته است.

### ۴-۳-۱ خصوصی سازی از پایین (آزادسازی و مقررات زدایی)

منظور از آزادسازی فراهم کردن مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های خاصی است که تا پیش از این دولتی بوده‌اند. این رویه به رقابت میان فعالان بخش‌های خصوصی و دولتی منتهی می‌شود و از این رو می‌تواند مقدم بر خصوصی سازی باشد. بخش دولتی پس از آزادسازی مجبور است برای بقا درصدد دستیابی به سطوحی از کارایی بخش خصوصی باشد. آزادسازی به دلیل اینکه می‌تواند با هزینه‌های کمتری باعث ایجاد رقابت شود جانشین بسیار مؤثری برای خصوصی سازی با روش واگذاری مالکیت شرکت‌ها محسوب می‌شود. این آزادسازی می‌تواند در اجازه ورود به بازار و تأسیس بنگاه جدید در صنعت، اجازه مبادله در بازار محصول، آزادی صادرات و واردات محصول، مقررات زدایی از تأسیس و فعالیت بنگاه‌ها در بازار و تسهیل نظام تأمین مالی، تأمین نیروی انسانی و سایر بازارهای مرتبط با فعالیت بنگاه باشد.

اکنون می‌توان تأثیرات دو روش خصوصی سازی (خصوصی سازی از پایین و خصوصی سازی با انتقال مالکیت) را بر میزان رقابت در بازار نشان داد. با توجه به چارچوب نظریه ساختار - رفتار - عملکرد (جدول ۱) تأثیر گذاری خصوصی سازی بر بازار بیشتر از طریق عنصر ساختار خواهد بود. اگر خصوصی سازی فقط با انتقال مالکیت از دولت به بخش خصوصی انجام شود نتیجه به این صورت خواهد بود:

۱. تغییر مالکیت به‌طور مستقیم بر هیچ‌یک از اجزای عناصر سه گانه بازار اثری نخواهد داشت.
۲. ماهیت سهام‌داران تغییر خواهد کرد و این سهام‌داران در کوتاه مدت فقط می‌توانند مدیران شرکت را تغییر دهند. البته در موارد بسیاری با توجه به تجربه خصوصی سازی در

شرکت‌های دولتی ایران این امر تحقق پیدا نکرده است. زیرا سهام‌داران بخش خصوصی، سهام‌دار اقلیت در شرکت خصوصی شده بوده‌اند.

۳. سهام‌داران خصوصی اگر بتوانند مدیران شرکت را تغییر دهند برای تغییر دیگر روابط درونی و بازاری شرکت با محدودیت‌های قانونی و ساختاری متعددی روبه‌رو خواهند بود. به‌عنوان مثال، در کوتاه‌مدت سهام‌داران در ایران قادر نیستند کارکنان شرکت را که طبق قوانین استخدامی در شرکت مشغول به کار هستند تغییر دهند، یا روابط با مشتریان، سرمایه‌پذیران، تأمین‌کنندگان خدمات و تجهیزات را متحول کنند. همچنین سهام‌داران خصوصی نمی‌توانند در کوتاه‌مدت روابط بازاری با کسب‌وکارهای پشتیبان شرکت را که در دوره دولتی به‌صورت انحصاری شکل گرفته است تغییر دهند.

در نتیجه، خصوصی‌سازی با انتقال مالکیت، محدودیت‌های زیادی برای گسترش رقابت در بازار دارد. درحالی‌که خصوصی‌سازی از پایین نتایج متفاوتی به دنبال خواهد داشت. در این روش از خصوصی‌سازی، دولت به بخش خصوصی اجازه می‌دهد که در بازار وارد شود (مانند قانون اجازه ورود بخش خصوصی به صنعت بیمه ایران در سال ۱۳۷۹). با توجه به جدول ۱ نتایج این روش خصوصی‌سازی به‌صورت زیر خواهد بود:

۱. اجازه ورود بخش خصوصی به بازار بر عناصر سه‌گانه بازار به‌طور مستقیم اثر خواهد داشت: در عنصر ساختار می‌تواند تعداد فروشندگان در بازار را افزایش دهد و موانع ورود را کاهش دهد. در عنصر رفتار می‌تواند ائتلاف‌های انحصاری موجود بین بنگاه‌ها را بشکند، راهبرد قیمت‌گذاری و تولیدی و سیاست‌های تحقیقی و تبلیغاتی بنگاه‌ها را تغییر دهد و در عنصر عملکرد می‌تواند سود یا سهم شرکت‌های موجود را کاهش دهد.

۲. ذی‌نفعان اصلی شرکت، به‌ویژه سهام‌داران و مدیران که باید شرکت را تأسیس کنند، با موانعی روبه‌رو هستند؛ از جمله ممکن است سرمایه قانونی اولیه تأسیس شرکت زیاد باشد، ریسک‌های متعددی وجود داشته باشد و مقررات بازار با فعالیت خصوصی در تعارض باشد (مانند قیمت‌گذاری دولتی در بازار بیمه).

۳. باید روابطی با ذی‌نفعان ثانویه و حاشیه‌ای بنگاه شکل بگیرد که این امر نیز فرایندی بلندمدت خواهد بود.

۴. مدیران در شرکت خصوصی با محدودیت‌های سخت بودجه‌ای روبه‌رو هستند، یعنی تأمین مالی شرکت از منابع داخلی و خارجی شرکت به‌سختی انجام می‌شود و مانند شرکت دولتی از پشتوانه منابع عمومی برخوردار نیستند. در نتیجه، برای تهیه خدمات پشتیبان، امکانات، نیروی انسانی و دیگر نیازها به بازارهای رقابتی رجوع می‌کنند.

۵. به‌موازات کارکردهای شرکت خصوصی در گسترش رقابت در کسب‌وکارهای مرتبط، یک پدیده مکمل نیز وجود دارد. معمولاً شرکت‌های دولتی، کالاها و خدمات مورد نیاز خود را مبتنی بر روابط پیچیده اداری از بازار تهیه می‌کنند. معمولاً برای کسب‌وکارهای ارائه‌کننده این محصولات، رقابت بازاری در اولویت نیست بلکه توانایی پیوند با شرکت‌های دولتی از اهمیت بیشتری برخوردار است. برعکس با توجه به تهیه رقابتی این محصولات توسط شرکت‌های خصوصی این شرکت‌ها با یکدیگر رقابت کرده و باعث گسترش حجم و بهبود کیفیت فعالیت‌های خود می‌شوند.

۶. گسترش رقابت در بازار خصوصی شده نه تنها بر رفتار و عملکرد بنگاه‌های تازه‌وارد تأثیر خواهد داشت بلکه رفتار و عملکرد بنگاه‌های دولتی موجود در بازار را نیز با شرایط رقابتی جدید تطبیق خواهد داد.

#### ۴-۱ نتایج مطالعات مربوط به ارتباط خصوصی‌سازی با عملکرد

مگینسون و نتر بیان می‌کنند که خلاصه مطالعات انجام‌شده درباره خصوصی‌سازی در بیشتر کشورها نشان‌دهنده نتایج زیر است (مگینسون و نتر، ۲۰۰۱: ۱۹۰-۱۸۹):

- بنگاه‌های خصوصی بهتر از بنگاه‌های دولتی عمل می‌کنند و معمولاً از لحاظ آماری، عملکرد معنادارتری داشته‌اند.

- شواهد تجربی اندکی وجود دارد که خصوصی‌سازی به عملکرد بنگاه‌ها آسیب زده باشد حتی در روسیه و سایر کشورهای مستقل مشترک‌المنافع.

- پیامدهای بهتر خصوصی‌سازی هنگامی حاصل شده است که مالکان جدید متمرکزتر بوده‌اند نه خردتر؛

- خصوصی‌سازی در کشورهای شرق و مرکز اروپا و نیز در کشورهای منطقه بالتیک نسبت به کشورهای مستقل مشترک‌المنافع شوروی سابق، اثر مثبت بزرگ‌تری داشته است. - طول دوره‌ای که یک کشور به صورت کمونیستی اداره شده است اگر به عنوان یک عامل انتخاب شود که تأثیر نهادها بر خصوصی‌سازی را نشان دهد، نتایج مطالعات بیانگر آن است که هرچه زمان کمونیستی بودن یک کشور کمتر باشد، عملکرد خصوصی‌سازی بهتر بوده است.

- رابطه بین خصوصی‌سازی، اصلاحات نهادی و عملکرد کل اقتصاد نشان می‌دهد که تغییر در مالکیت برای بهبود عملکرد کلان کافی نیست. منافع خصوصی‌سازی وقتی حاصل می‌شود که تغییر مالکیت با سایر اصلاحات ترکیب شود. اصلاحاتی مانند ایجاد نهادهایی برای موضوعات انگیزشی و قراردادی، سخت کردن محدودیت‌های بودجه‌ای، حذف موانع ورود به بازارها و ایجاد یک چارچوب قانونی و مقرراتی مؤثر.

- شواهد تجربی اقتصادهای در حال گذار نشان می‌دهد خصوصی‌سازی، عملکرد بنگاه‌ها را بهبود می‌بخشد، اما عوامل گوناگونی در این موفقیت مؤثرند. مهم‌ترین عامل این است که اگر به مدیران دولتی سابق اجازه داده شود تا کنترل بنگاه‌های خصوصی‌شده را به دست گیرند، نتایج ناامیدکننده‌ای به بار می‌آورند.

## ۲ سابقه بخش خصوصی در صنعت بیمه ایران

صنعت بیمه کشور در دوران بعد از انقلاب دوره‌های مالکیتی متفاوتی را سپری کرده است. ساختار مالکیت و فضای کسب‌وکار متناسب با آن در این دوره‌ها بر عملکرد این صنعت بسیار تأثیرگذار بوده است. با اینکه در دوران قبل از انقلاب علاوه بر دو شرکت خارجی، ۱۰ شرکت ایرانی وابسته به بخش خصوصی نیز فعالیت می‌کردند ولی بعد از انقلاب اسلامی همگی ملی شدند و اداره آنها به دولت واگذار شد.

شورای عالی انقلاب در تیر ماه ۱۳۵۸ همه شرکت‌های بیمه ایرانی را ملی اعلام کرد و بر پایه اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی، تمامی فعالیت‌های بیمه‌ای دولتی اعلام شد. در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱، فقط سه شرکت بیمه ایران، آسیا و البرز مجوز صادر کردن بیمه‌نامه را دریافت کردند. در سال ۱۳۶۲ نیز تأسیس صندوق بیمه محصولات کشاورزی تصویب شد و از سال ۱۳۶۴ در زیرمجموعه بانک کشاورزی شروع به کار کرد. سپس در سال ۱۳۶۷ از ادغام ۱۰ شرکت بیمه‌ای دیگر، شرکت بیمه دانا تأسیس شد. از سال ۱۳۷۳ نیز، شرکت بیمه توسعه صادرات کار خود را آغاز کرد و شمار شرکت‌های بیمه دولتی به ۶ شرکت رسید.

هیئت وزیران در شهریور ماه ۱۳۷۹ مقررات تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه در مناطق آزاد تجاری - صنعتی را تصویب کرد. همچنین مجلس شورای اسلامی در شهریور ماه ۱۳۸۰ با تصویب ماده واحده‌ای اجازه تأسیس مؤسسه‌های بیمه غیردولتی را به اشخاص داخلی داد تا زمینه فعالیت بیمه‌های خصوصی در کشور فراهم شود. با این مجوز ورود شرکت‌های بیمه خصوصی به بازار بیمه آزاد شد.

براساس این ماده واحده، به منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور و افزایش رقابت و کارایی در بازار بیمه و رفاه عمومی، گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی، توسعه سهم بیمه در رشد اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه مجوز تأسیس بیمه غیردولتی به اشخاص داده شد. طبق این ماده واحده سیاستگذاری در صنعت بیمه، نظارت بر فعالیت‌های بیمه‌ای و صدور مجوز فعالیت بیمه‌ای کماکان برای اعمال حاکمیت در اختیار دولت باقی ماند. با تصویب این قانون پانزده شرکت بیمه غیردولتی تا سال ۱۳۸۸ تأسیس شده است.

طبق ماده (۳۴) قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹ نوعی آزادسازی در بازار بیمه اتفاق افتاد زیرا انجام بیمه‌های دستگاه‌های دولتی که طبق ماده (۳۰) «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری» مصوب ۱۳۵۰ به صورت انحصاری با شرکت بیمه ایران بود،

متوقف شد و به دستگاه‌های دولتی اجازه داده شد نسبت به عقد قرارداد بیمه با شرکت‌های بیمه داخلی اقدام کنند. این ماده در ماده (۴۲) قانون برنامه چهارم توسعه برای دوره (۱۳۸۸-۱۳۸۴) نیز تنفیذ شد. در واقع، طبق این ماده قانونی از سال ۱۳۷۹ دستگاه‌های دولتی، که بخش مهمی از تقاضای خدمات بازار بیمه را به خود اختصاص می‌دهند، اجازه یافتند از دیگر شرکت‌های بیمه داخلی نیز این خدمات را تهیه کنند.

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۷، قرار شد ۸۰ درصد سهام سه شرکت بیمه دولتی شامل بیمه البرز، بیمه دانا و بیمه آسیا، که جزو گروه دوم این قانون محسوب می‌شوند، به بخش خصوصی، تعاونی (از جمله سهام عدالت) و عمومی غیردولتی واگذار شوند. در حالی که بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، که جزو گروه سه قرار گرفتند، باید صددرصد سهام آنها در اختیار دولت باقی بماند. تاکنون ۸۰ درصد از مالکیت سهام دو شرکت بیمه البرز و آسیا در بورس اوراق بهادار به بخش غیردولتی واگذار شده است.

### ۳ نقش خصوصی‌سازی در عملکرد صنعت بیمه

روش خصوصی‌سازی در صنعت بیمه کشور که از سال ۱۳۷۹ شروع شد خصوصی‌سازی از پایین بود. از سال ۱۳۸۸ نیز خصوصی‌سازی به روش واگذاری مالکیت در شرکت‌های بیمه دولتی طبق سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی شروع شد. در این مقاله می‌توان درباره آثار این دو روش خصوصی‌سازی بر عملکرد صنعت بیمه مطالعه کرد.

معیار مناسب برای نشان دادن خصوصی‌سازی از پایین در صنعت بیمه، سهم شرکت‌های بیمه خصوصی از کل حق بیمه در بازار بیمه کشور است. پس از آنکه قوانین مربوط به اجازه فعالیت شرکت‌های بیمه خصوصی در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ تصویب شد، این شرکت‌ها از سال ۱۳۸۱ شروع به فعالیت کردند. در این سال، شرکت‌های خصوصی بیمه

۹۳ میلیارد ریال حق بیمه دریافت کردند که ۱ درصد از کل حق بیمه بازار بود. ولی این سهم در سال‌های بعد افزایش یافت تا اینکه به ۲۲ درصد سهم بازار بیمه در سال ۱۳۸۶ رسید (جدول ۲).

جدول ۲ سهم فعالیت‌های بیمه‌ای در بخش دولتی و خصوصی براساس حق بیمه

سال	کل حق بیمه میلیارد ریال	دولتی میلیارد ریال	خصوصی میلیارد ریال	سهم دولتی درصد	سهم خصوصی درصد
۱۳۷۷	۲۰۱۹	۲۰۱۹	۰	۱۰۰/۰	۰/۰
۱۳۷۸	۳۰۰۳	۳۰۰۳	۰	۱۰۰/۰	۰/۰
۱۳۷۹	۴۰۶۳	۴۰۶۳	۰	۱۰۰/۰	۰/۰
۱۳۸۰	۵۷۴۰	۵۷۴۰	۰	۱۰۰/۰	۰/۰
۱۳۸۱	۹۱۷۹	۹۰۸۶	۹۳	۹۹/۰	۱/۰
۱۳۸۲	۱۲۷۴۳	۱۲۳۶۶	۳۷۸	۹۷/۰	۳/۰
۱۳۸۳	۱۷۳۱۸	۱۵۳۸۴	۱۹۳۴	۸۸/۸	۱۱/۲
۱۳۸۴	۲۱۵۳۰	۱۸۵۶۷	۲۹۶۳	۸۶/۲	۱۳/۸
۱۳۸۵	۲۶۵۶۱	۲۲۲۲۷	۴۳۳۴	۸۳/۷	۱۶/۳
۱۳۸۶	۳۳۸۲۹	۲۶۳۳۰	۷۴۹۹	۷۷/۸	۲۲/۲

مأخذ: سالنامه آماری صنعت بیمه، سال‌های مختلف.

### ۳-۱ تأثیر خصوصی‌سازی بر حجم فعالیت‌های بیمه‌ای

حجم فعالیت‌های بیمه‌ای را می‌توان با شاخص‌های مختلفی نشان داد. همه شاخص‌ها نشان‌دهنده رشد قابل ملاحظه حجم فعالیت‌های صنعت بیمه کشور پس از برنامه خصوصی‌سازی سال ۱۳۷۹ است. سهم فعالیت‌های بیمه‌ای از تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت با اینکه در سال ۱۳۸۱ فقط ۰/۲۵ درصد بود در سال ۱۳۸۶ به ۰/۴۶ درصد

افزایش یافت. همچنین، نسبت حق بیمه تولیدی به تولید ناخالص داخلی اسمی در سال ۱۳۸۱ حدود ۱ درصد بود، در حالی که در سال ۱۳۸۶ به ۱/۱۷ درصد رسید. علاوه بر این، حق بیمه سرانه در کشور در سال ۱۳۸۱ فقط ۱۷/۳ دلار بود که در سال ۱۳۸۶ به ۵۰/۲ دلار افزایش یافت (جدول ۳).

جدول ۳ سهم فعالیت‌های صنعت بیمه از تولید ناخالص داخلی در ایران

سال	تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت (میلیارد ریال)	فعالیت‌های صنعت بیمه به قیمت ثابت (میلیارد ریال)	سهم فعالیت‌های بیمه‌ای از تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت (درصد)	نسبت حق بیمه به تولید ناخالص داخلی اسمی (درصد)	حق بیمه سرانه (دلار)
۱۳۷۷	۳۰۰/۱۴۰	۴۹۵	۰/۱۷	۰/۶۱	۱۸/۶
۱۳۷۸	۳۰۴/۹۴۱	۵۵۱	۰/۱۸	۰/۶۹	۸/۸
۱۳۷۹	۳۲۰/۰۶۹	۶۵۱	۰/۲۰	۰/۷۰	۷/۹
۱۳۸۰	۳۳۰/۵۶۵	۸۲۶	۰/۲۵	۰/۸۶	۱۱/۲
۱۳۸۱	۳۵۷/۶۷۱	۱۰۲۸	۰/۲۹	۱/۰۰	۱۷/۳
۱۳۸۲	۳۸۵/۶۳۰	۱۶۵۲	۰/۴۳	۱/۱۳	۲۲/۸
۱۳۸۳	۴۱۰/۴۲۹	۱۸۷۰	۰/۴۶	۱/۱۹	۲۹/۴
۱۳۸۴	۴۳۸/۹۰۰	۲۰۱۷	۰/۴۶	۱/۱۶	۳۴/۹
۱۳۸۵	۴۶۷/۹۳۰	۲۱۴۲	۰/۴۶	۱/۱۷	۴۰/۸
۱۳۸۶	۴۹۹/۰۷۱	۲۲۷۹	۰/۴۶	۱/۱۷	۵۰/۲

مأخذ: حساب‌های ملی، سالنامه آماری صنعت بیمه، سال‌های مختلف.

روند تغییرات صنعت بیمه در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ نشان از گسترش این صنعت دارد (جدول ۴). تعداد شرکت‌های بیمه در این سال‌ها از پنج شرکت به نوزده شرکت



رسیده است. همچنین، تعداد نمایندگان، تعداد کارگزاران، تعداد شعب شرکت‌ها و تعداد کارکنان شرکت‌های بیمه سالانه به‌طور متوسط بیش از ۸ درصد رشد داشته است.

جدول ۴ صنعت بیمه ایران طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶

عنوان	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	رشد متوسط از ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۶ (درصد)
شرکت‌های بیمه	۵	۱۲	۱۷	۱۸	۱۹	۱۹	۴۷
نمایندگی شرکت‌های بیمه	۵۸۴۸	۶۵۱۴	۶۶۰۰	۷۱۳۴	۷۸۵۲	۸۵۳۲	۸
کارگزاران بیمه	۱۷۳	۲۰۳	۲۳۳	۲۵۷	۲۶۳	۲۶۶	۹
شعب شرکت‌های بیمه	۳۷۳	۴۰۰	۴۱۰	۴۲۴	۵۳۵	۵۷۵	۹
کارکنان شرکت‌های بیمه (نفر)	۶۲۶۳	۶۵۰۰	۶۸۲۸	۷۲۱۸	۹۵۱۹	۱۰۷۱۸	۱۲

مأخذ: سالنامه آماری صنعت بیمه، سال‌های مختلف.

### ۳-۲ تأثیر خصوصی‌سازی بر تنوع محصولات صنعت بیمه

با بررسی اینکه در صنعت بیمه کشور چه رشته‌های جدیدی معرفی شده‌اند یا چه فعالیت‌هایی جدیداً از خدمات بیمه‌ای استفاده می‌کنند، می‌توان نشان داد که ورود شرکت‌های بیمه خصوصی چه اثری بر تنوع بخشی محصولات بیمه‌ای داشته است. در سال‌های گذشته، شرکت‌های بیمه دولتی ایران به صورت متمرکز و سنتی بیشتر در رشته‌های آتش سوزی، بدنه و شخص ثالث اتومبیل فعالیت می‌کردند در حالی که امروزه بیمه اعتبار و بیمه نفت و انرژی که در سال‌های قبل از ۱۳۸۰ در بازار بیمه نبوده‌اند یا اینکه نقش چندانی نداشته‌اند در صنعت بیمه اهمیت بیشتری یافته‌اند. شایان ذکر است در سال‌های اخیر هفده نوع بیمه مسئولیت جدید، چهار نوع بیمه عمر جدید و ۶ نوع بیمه

درمان جدید، بیمه اجاره‌بها، بیمه بدنه قطار و ... به پوشش‌های بیمه‌ای اضافه شده است (بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۸: ۷۸-۸۸).

از طریق شاخص تمرکز فعالیت‌های بیمه‌ای می‌توان متنوع شدن فعالیت‌های بیمه‌ای را تحلیل کرد. برای این منظور سهم چهار رشته اصلی در صنعت بیمه، بدون لحاظ بیمه شخص ثالث، از حق بیمه بازار به وسیله شاخص تمرکز هیرشمن - هرfindal<sup>۱</sup> محاسبه شده است (جدول ۵). نتایج نشان می‌دهد مقدار این شاخص در سال ۱۳۸۱ حدود ۷/۲ درصد و در سال ۱۳۸۶ حدود ۸/۲ درصد است. بنابراین براساس این داده‌ها می‌توان گفت خصوصی‌سازی در سال‌های اخیر اثر محدودی بر تنوع بخشی محصولات بیمه داشته است.

جدول ۵ شاخص تمرکز حق بیمه برحسب نوع بیمه

(درصد)

سال	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
شاخص تمرکز ساده کل بازار بیمه	۷۶/۷	۷۵/۹	۷۱/۸	۷۲/۴	۷۲/۲	۶۸/۸	۶۸/۶	۷۴/۱	۷۶/۲	۷۳/۰	۷۳/۴
شاخص تمرکز ساده بدون بیمه شخص ثالث	۶۸/۹	۶۵/۷	۵۹/۸	۶۲/۲	۵۶/۹	۵۳/۱	۵۱/۱	۵۶/۶	۵۸/۰	۵۰/۴	۵۲/۱
شاخص تمرکز هیرشمن - هرfindal بدون بیمه شخص ثالث	۱۲/۴	۱۱/۴	۹/۲	۱۰/۰	۸/۲	۷/۲	۶/۹	۹/۸	۱۰/۳	۹/۰	۸/۲

مأخذ: محاسبات مؤلفان.

۱. Hirshman and Herfindhal Index: که براساس مجموع سهم هر رشته به توان دو محاسبه شده است. برای مطالعه بیشتر به یوسفی (۱۳۸۲) مراجعه شود.

### ۳-۳ تأثیر روش خصوصی سازی از پایین بر عملکرد بنگاه های بیمه دولتی

خصوصی سازی از پایین نه تنها بر حجم کل بازار بیمه تأثیر دارد بلکه با گسترش رقابت بر عملکرد بنگاه های بیمه دولتی نیز اثر گذار است. در این قسمت، با استفاده از آمارهای موجود و معیارهای ارزیابی عملکرد، اثر خصوصی سازی از پایین بر عملکرد شرکت های بیمه ارزیابی می شود (جدول ۶).

شاخص نسبت پوشش شرکت های بیمه دولتی بر مبنای دارایی های جاری و سرمایه گذاری محاسبه شده است. این شاخص در سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۱ در دو شرکت بیمه ایران و بیمه دانا افزایش و در دو شرکت بیمه آسیا و بیمه البرز کاهش یافته است. نسبت پوشش در کل شرکت های بیمه دولتی، در دوره مورد بررسی از ۸۵ درصد به ۹۸ درصد افزایش یافته است که نشان می دهد روند افزایشی این شاخص با خصوصی سازی صنعت بیمه همراه بوده است.

جدول ۶ معیارهای ارزیابی عملکرد شرکت های بیمه دولتی در دوره خصوصی سازی از پایین

شاخص	نسبت پوشش	نسبت درآمد کل به هزینه کل	نسبت سود کل به درآمد کل	نرخ بازده سرمایه گذاری
سال	نسبت دارایی های قابل قبول شرکت به حق بیمه دریافتی (درصد)	(درصد)	(درصد)	نسبت سود به دارایی های شرکت (درصد)
۱۳۷۸	۱۰۳	۱۰۴/۷	۴/۵	۵/۴۰
۱۳۷۹	۹۲	۱۰۳/۶	۳/۵	۴/۴۵
۱۳۸۰	۸۸	۱۰۳/۱	۳/۰	۴/۱۶
۱۳۸۱	۸۵	۱۰۲/۷	۲/۶	۳/۱۴
۱۳۸۲	۹۳	۱۰۲/۹	۲/۸	۳/۱۱

جدول ۶ معیارهای ارزیابی عملکرد شرکت‌های بیمه دولتی در دوره خصوصی‌سازی از پایین

۵/۷۴	۵/۰	۱۰۵/۳	۹۶	۱۳۸۳
۴/۸۱	۴/۰	۱۰۴/۲	۱۰۱	۱۳۸۴
۱/۷۰	۱/۵	۱۰۱/۵	۹۶	۱۳۸۵
۲/۶۴	۲/۳	۱۰۲/۳	۹۸	۱۳۸۶
ضریب خسارت بیمه‌های اجباری	ضریب خسارت بیمه‌های اختیاری	ضریب خسارت کل	نسبت درآمد کل به تعداد کارکنان	شاخص
نسبت خسارت پرداخت‌شده در بیمه‌های اختیاری به حق بیمه دریافتی از بیمه‌های اختیاری (درصد)	نسبت خسارت پرداخت‌شده در بیمه‌های اجباری به حق بیمه دریافتی از بیمه‌های اجباری (درصد)	مجموع خسارت پرداختی شرکت به مجموع حق بیمه دریافتی (درصد)	میلیون ریال	سال
۱۱۹	۵۵	۷۴	۵۶۸	۱۳۷۸
۱۱۹	۵۳	۷۱	۷۰۱	۱۳۷۹
۱۲۹	۵۵	۸۱	۱۰۵۰	۱۳۸۰
۱۲۸	۵۶	۸۰	۱۹۳۵	۱۳۸۱
۱۰۹	۵۲	۷۴	۲۶۶۲	۱۳۸۲
۱۰۶	۶۰	۷۹	۳۴۳۸	۱۳۸۳
۱۰۱	۶۸	۸۲	۴۱۸۸	۱۳۸۴
۱۰۷	۵۶	۷۸	۴۱۶۴	۱۳۸۵
۱۰۹	۴۸	۷۵	۴۳۷۳	۱۳۸۶

مأخذ: محاسبات مؤلفان براساس سالنامه آماری صنعت بیمه، سال‌های مختلف.

شاخص نسبت درآمد کل به هزینه کل شرکت‌های بیمه دولتی نشان می‌دهد که این شرکت‌ها به‌ازای پرداختی‌ها یا هزینه‌های خود، چه مقدار دریافتی یا درآمد داشته‌اند. این شاخص به نوعی می‌تواند معرف سودآوری شرکت‌های بیمه باشد. محاسبات نشان می‌دهد که این نسبت در سال ۱۳۸۶ نسبت به ۱۳۸۰ فقط در شرکت بیمه ایران افزایش یافته و در سه شرکت دیگر و در کل شرکت‌ها کاهش یافته است. این امر حاکی از کاهش سودآوری شرکت‌های بیمه دولتی طی سال‌های پس از ورود شرکت‌های بیمه خصوصی به بازار است.

شاخص نسبت سود کل به درآمد کل سودآوری همه فعالیت‌های شرکت بیمه را دربرمی‌گیرد و میزان بازدهی فعالیت شرکت را در طول زمان به‌خوبی ارائه می‌کند. وضعیت این شاخص در دوره پس از خصوصی‌سازی از پایین همانند شاخص نسبت درآمد کل به هزینه کل، بدتر شده است.

شاخص نرخ بازده سرمایه‌گذاری نشان‌دهنده میزان استفاده از دارایی‌ها در ایجاد و افزایش سودآوری شرکت است. هرچه این نسبت بیشتر باشد شرکت از دارایی‌های در اختیار خود به‌منظور کسب سود، بهتر استفاده کرده است. وضعیت این شاخص نیز در دوره پس از خصوصی‌سازی از پایین همانند شاخص نسبت درآمد کل به هزینه کل، بدتر شده است. شاخص‌های سودآوری به این دلیل در شرکت‌های بیمه دولتی پس از خصوصی‌سازی کاهش یافته است که ورود رقبای جدید باعث شده است که شرکت‌های دولتی مقداری از سهم خود از درآمد بازار را از دست بدهند.

شاخص نسبت درآمد کل به تعداد کارکنان نشان می‌دهد که به‌طور متوسط هر نفر شاغل در شرکت بیمه، چه میزان درآمد برای شرکت، کسب کرده است. افزایش این نسبت می‌تواند ناشی از افزایش میزان دریافتی‌های شرکت یا کاهش کارکنان شاغل در شرکت بیمه باشد که به نوعی بیانگر میزان بهره‌وری کارکنان شرکت‌های بیمه است. رقم این شاخص برای شرکت‌های بیمه دولتی نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۶ نسبت به ۱۳۸۰ در

تمامی شرکت‌ها و در کل افزایش یافته است. هرچند میزان درآمد به صورت اسمی است ولی با توجه به چند برابر شدن رقم این شاخص، مقدار آن به صورت واقعی هم افزایش داشته است.

شاخص ضریب خسارت کل، سهم خسارت‌های پرداختی توسط شرکت بیمه از کل حق بیمه‌های دریافتی را نشان می‌دهد. با افزایش این نسبت، شرکت بیمه سود کمتری خواهد داشت. ضریب خسارت کل در سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۰ فقط برای شرکت بیمه ایران روند کاهشی داشته است. با توجه به نقش مسلط این شرکت در بازار بیمه، ضریب خسارت کل شرکت‌های بیمه دولتی نیز کاهش یافته است. همچنین ضریب خسارت بیمه‌های اجباری در سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۰ برای سه شرکت بیمه ایران، آسیا و البرز کاهش یافته که به نوبه خود به کاهش ضریب خسارت کل شرکت‌های بیمه دولتی از ۱۲۹ به ۱۰۹ درصد منجر شده است. این تغییرات بسیار تحت تأثیر تصمیمات دولت درباره بیمه شخص ثالث نیز بوده است.

ضریب خسارت بیمه‌های اختیاری در سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۰ برای دو شرکت بیمه ایران و دانا کاهش ولی برای دو شرکت بیمه آسیا و البرز افزایش یافته است. در کل، ضریب خسارت برای شرکت‌های بیمه دولتی از ۵۵ درصد به ۴۸ درصد کاهش یافته است. این تغییرات بیانگر عملکرد بهتر شرکت‌های بیمه دولتی طی سال‌های مورد بررسی است. برای بررسی دقیق‌تر ارتباط بین معیارهای عملکرد شرکت‌های بیمه دولتی با خصوصی‌سازی از پایین یک معادله رگرسیونی با استفاده از داده‌های ترکیبی (سری زمانی و مقطعی) چهار شرکت بیمه دولتی طی دوره ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۶ نیز برآورد شد. در این معادله، متغیر وابسته یکی از معیارهای عملکرد شرکت‌های بیمه و متغیر توضیحی درجه خصوصی‌سازی از پایین است. نتایج این برآورد که در جدول ۷ آمده است، تقریباً نتایج تحلیل آماری را تأیید می‌کند.

جدول ۷ ارتباط بین معیارهای عملکرد شرکت‌های بیمه دولتی با خصوصی سازی از پایین

نام شاخص	نسبت پوشش	نسبت درآمد کل به هزینه کل	نسبت سود کل به درآمد کل	نرخ بازده سرمایه‌گذاری
مقدار ارتباط	-۰/۱۲	-۰/۱۶	-۰/۱۴	-۰/۱۴
معداری آماری	معدادار نیست	معدادار در سطح ۹۵ درصد	معدادار در سطح ۹۵ درصد	معدادار در سطح ۹۵ درصد
تعداد مشاهده	۲۸	۲۸	۲۸	۲۸
نام شاخص	نسبت درآمد کل به تعداد کارکنان	ضریب خسارت کل	ضریب خسارت بیمه‌های اختیاری	ضریب خسارت بیمه‌های اجباری
مقدار ارتباط	۱۳/۶۸	۰/۱۰	۰/۱۶	-۰/۸۵
سطح معناداری	معدادار در سطح ۹۹ درصد	معدادار نیست	معدادار نیست	معدادار در سطح ۹۰ درصد
تعداد مشاهده	۲۸	۲۸	۲۸	۲۸

مأخذ: همان.

در مجموع نتایج برآوردهای رگرسیونی نشان می‌دهد که عملکرد شرکت‌های بیمه دولتی در سال‌های خصوصی سازی با توجه به شاخص نسبت پوشش (دارایی به حق بیمه) بهبود یافته است. اما شاخص‌های نسبت درآمد کل به هزینه کل، نسبت سود کل به درآمد کل و نرخ بازده سرمایه‌گذاری (نسبت سود به دارایی شرکت‌ها) بدتر شده است، با توجه به شاخص نسبت درآمد کل به تعداد کارکنان (برحسب ارزش اسمی درآمد) بهبود یافته و با توجه به شاخص‌های ضریب خسارت کل، ضریب خسارت بیمه‌های اختیاری و ضریب خسارت بیمه‌های اجباری بهبود یافته است.

بنابراین پس از خصوصی‌سازی، از لحاظ سودآوری عملکرد بنگاه‌های بیمه دولتی بدتر شده است که این امر به دلیل شکسته شدن انحصار این شرکت‌ها در ارائه خدمات بیمه‌ای به بخش دولتی و خصوصی بوده است. در واقع، بدتر شدن شاخص‌های سودآوری این شرکت‌ها در راستای افزایش رفاه اجتماعی بوده است. اما عملکرد این بنگاه‌ها درباره سایر شاخص‌های عملکردی بهتر شده است. این امر نشان می‌دهد گسترش رقابت از طریق خصوصی حتی توانسته عملکرد بنگاه‌های دولتی را نیز بهبود بخشد.

#### ۳-۴ تأثیر خصوصی‌سازی از طریق واگذاری مالکیت بر عملکرد شرکت‌های دولتی واگذارشده

با توجه به شروع واگذاری شرکت‌های بیمه دولتی از مهرماه ۱۳۸۸ هنوز اطلاعات کافی برای بررسی تأثیر خصوصی‌سازی از طریق واگذاری مالکیت بر عملکرد شرکت‌های دولتی واگذارشده وجود ندارد. با این حال می‌توان از طریق ترکیب سهام‌داران و مدیران این شرکت‌ها تا حدودی تغییرات عملکردی این شرکت‌ها را بررسی کرد. همان‌طور که در جدول ۸ نشان داده شده پس از واگذاری بیمه البرز هنوز ۴۵ درصد از سهام این شرکت در اختیار سهام‌داران دولتی است که مجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند. همچنین، ۴۱ سهام این شرکت نیز در اختیار مؤسسات عمومی با کنترل دولتی (یا شبه‌دولتی) قرار گرفته است. در واقع هنوز دولت به عنوان سهام‌دار عمده، مدیریت این شرکت را در اختیار دارد و شرایط نسبت به قبل تغییر چندانی نکرده است. البته شفافیت عملکردی شرکت از زمان پذیرش در بورس اوراق بهادار به دلیل انتشار گزارش‌های مالی و تغییرات قیمت سهام شرکت بهبود یافته است.



جدول ۸ وضعیت سهام داران شرکت بیمه البرز در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۶  
(شروع واگذاری در تاریخ ۱۳۸۸/۷/۱۵)

درصد سهام	ماهیت سهام داران	درصد سهام	سهام دار
۴۵/۰	دولت و شرکت های دولتی	۲۰/۰	دولت جمهوری اسلامی ایران
		۵/۰	سازمان خصوصی سازی - وکالتی
		۲۰/۰	بانک ملت
۴۱/۳	مؤسسات عمومی شبه دولتی	۱۱/۶	سازمان تأمین اجتماعی
		۱۱/۰	شرکت سرمایه گذاری توسعه صنعتی ایران
		۴/۹	مؤسسه صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر
		۴/۵	شرکت سرمایه گذاری آتیه صبا
		۴/۰	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
		۲/۹	شرکت سرمایه گذاری صبا تأمین
		۱/۶	شرکت مدیریت سرمایه گذاری بانک مسکن
		۱/۰	شرکت خدمات مدیریت و تحقیقات سرمایه گذاران صندوق
۱۳/۷	سایر (عمومی و خصوصی)	۱۳/۷	سایر
۱۰۰/۰			کل سهام

مأخذ: پایگاه اطلاع رسانی سازمان بورس اوراق بهادار.

جدول ۹ وضعیت سهام‌داران شرکت بیمه آسیا در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۶  
(شروع واگذاری در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۲)

درصد سهام	ماهیت سهام‌داران	درصد سهام	سهام‌دار
۲۳/۲	دولت و شرکت‌های دولتی	۱۸/۲	دولت جمهوری اسلامی ایران
		۵/۰	سازمان خصوصی‌سازی - وکالتی
۱۹/۳	مؤسسات عمومی شبه‌دولتی	۱۱/۶	سازمان تأمین اجتماعی
		۴/۰	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
		۳/۸	شرکت سرمایه‌گذاری آتیه صبا
۵۷/۴	سایر اشخاص (عمومی و خصوصی)	۹/۹	شرکت پرشیا ایکوئیتی فاند
		۱۲/۶	شرکت مهندسی سیستم یاس ارغوانی
		۲۱/۸	اشخاص حقیقی
		۴/۳	شرکت مهندسی نرم‌افزار شقایق
		۸/۹	سایر سهام‌داران
۱۰۰/۰			کل سهام

مأخذ: همان.

اما وضعیت سهام‌داران شرکت بیمه آسیا پس از واگذاری با بیمه البرز متفاوت است (جدول ۹). از مجموع سهام‌داران این شرکت ۲۳ درصد دولتی، ۱۹ درصد شبه‌دولتی و ۵۸ درصد خصوصی (بدون در نظر گرفتن ماهیت برخی سهام‌داران) است. در این شرکت نیز هنوز دولت به‌عنوان سهام‌دار عمده نقش دارد. به همین دلیل است که اعضای هیئت‌مدیره این شرکت با گذشت بیش از شش ماه از واگذاری آن در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۲ هنوز هیچ تغییری نکرده است.

#### ۴ جمع‌بندی و پیشنهادات

برنامه خصوصی‌سازی صنعت بیمه ایران که از سال ۱۳۷۹ شروع شده به صورت خصوصی‌سازی از پایین بوده است. هرچند از سال ۱۳۸۸ خصوصی‌سازی در صنعت بیمه با واگذاری مالکیت شرکت‌های بیمه تکمیل‌تر شده است. خصوصی‌سازی از پایین در صنعت بیمه توانسته است با گسترش رقابت این نتایج را به دنبال داشته باشد: حجم فعالیت‌های بیمه‌ای را در کشور گسترش دهد، تنوع بخشی محصولات صنعت بیمه را بهبود بخشد و با ایجاد رقابت بر عملکرد شرکت‌های بیمه دولتی تأثیر مثبت داشته است. بنابراین، واگذاری بنگاه‌های بیمه دولتی نیز باید به نحوی انجام شود که بتواند در این صنعت رقابت را افزایش دهد. این در حالی است که واگذاری بنگاه‌های بیمه دولتی البرز و آسیا به مؤسسات شبه‌دولتی و نیز سهام‌دار عمده ماندن دولت در شرکت‌های واگذار شده باعث شده که مدیریت دولتی در بنگاه‌های بیمه دولتی ادامه یابد. با این حال، چون هنگام نگارش این مقاله، کمتر از یک سال از این واگذاری گذشته است درباره اثر خصوصی‌سازی بر کارایی این شرکت‌ها هنوز نمی‌توان اظهار نظر کرد.

به منظور تکمیل برنامه خصوصی‌سازی صنعت بیمه در کشور باید آزادسازی و مقررات‌زدایی در صنعت بیمه در چارچوب اصلاح نهاد تنظیم مقررات ادامه یابد. بدین منظور باید مقررات‌گذاری تعرفه‌ای در صنعت بیمه (به ویژه نرخ‌گذاری دولتی) به سمت مقررات‌گذاری مالی حرکت کند. همچنین لازم است که نهاد تنظیم مقررات صنعت بیمه کشور (به ویژه بیمه مرکزی ایران) به عنوان نهاد بی طرف در بازار بیمه فعال باشد تا به رقابت در این بازار آسیب وارد نشود. بنابراین، شرکت‌های بیمه‌ای که دولتی باقی خواهند ماند لازم است که مسئولیت سهام‌داری آنها از بیمه مرکزی منفک و به سایر اجزای دولت مانند معاونت بیمه‌ای وزارت امور اقتصاد و دارایی انتقال یابد.

برای رقابت عادلانه در بازار بیمه، لازم است طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، هر امتیازی که برای بنگاه‌های دولتی مقرر شده، عیناً و با اولویت برای

بنگاه یا فعالیت اقتصادی مشابه در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی نیز در نظر گرفته شود. همچنین لازم است که همانند بنگاه‌های بیمه خصوصی برای شرکت‌های بیمه دولتی نیز محدودیت‌های سخت بودجه‌ای برقرار شود. از این رو لازم است که ماده (۳۰) قانون بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری همانند قانون برنامه سوم و چهارم به‌طور دائم لغو شود. همچنین برای گسترش رقابت در بازار بیمه باید بازارهای مرتبط با این صنعت به‌ویژه، توسعه کسب و کارهای مرتبط با صنعت بیمه مانند تجارت الکترونیک، بازاریابی و فروش، آموزش و تحقیقات و مؤسسات رتبه‌بندی در دستور کار قرار گیرد.

## منابع و مأخذ

- بیمه آسیا (۱۳۸۹). گزارش هیئت‌مدیره شرکت بیمه آسیا به مجمع عمومی صاحبان سهام برای سال مالی ۱۳۸۹، پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بورس اوراق بهادار.
- بیمه البرز (۱۳۸۹). گزارش هیئت‌مدیره شرکت بیمه آسیا به مجمع عمومی عادی سالیانه برای سال مالی منتهی به ۲۹ اسفند ۱۳۸۹، پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بورس اوراق بهادار.
- بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۵). *راهکارهای توسعه رقابت در بازار بیمه کشور*، مجموعه مقالات یازدهمین سمینار بیمه و توسعه در آذر ۱۳۸۳.
- بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸). *صنعت بیمه در ایران: چالش‌ها و راهکارها*.
- بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سالنامه آماری صنعت بیمه، سال‌های مختلف.
- فاتیح‌زاده، محسن (۱۳۸۷). «مقایسه چگونگی شرکت‌داری دولت، سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان (مورد صنعت خودرو و ساخت قطعات بورس اوراق بهادار)»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران.
- کولیس، جان و فیلیپ جونز (۱۹۹۸). *مالیه عمومی و انتخاب عمومی*، ترجمه الیاس نادران، آرش اسلامی و علی چشمی، انتشارات سمت، ۱۳۸۸.
- گلستانی، مژده (۱۳۸۶). «بررسی روند کارایی شرکت‌های بیمه دولتی در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۰ با استفاده از مدل DEA»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی، دانشکده حسابداری و مدیریت، دانشگاه علامه طباطبایی.
- معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی (۱۳۸۲). *ارزیابی عملکرد شرکت‌های بیمه و بررسی مقایسه‌ای عملکرد آنها با شرکت‌های بیمه خارجی*، وزارت بازرگانی.
- مگینسون، ویلیام و جفری نتر (۲۰۰۱). «از دولت تا بازار: بررسی مطالعات تجربی درباره خصوصی‌سازی» در کتاب *الزامات و نتایج خصوصی‌سازی*، ترجمه علی چشمی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
- یوسفی، محمدقلی (۱۳۸۲). *اقتصاد صنعتی*، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، جلد اول.
- Kornai, Janos & Eric Maskin & Gerard Roland (2003). "Understanding the Soft

Budget Constraint," *Journal of Economic Literature*, Vol. 41 (4).

Baumol, William J. (1982). "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure," *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 72 (1).

Douma, Sytse and Hein Schreuder (1998). *Economic Approaches to Organization*, Prentice Hall.

Meggison; William L. and Jeffrey M. Netter (2001). *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2.

Sheshinski, Eytan and Luis Felipe Lopez-Calva (1999). "Privatization and its Benefits: Theory and Evidence," *HIID Discussion Paper 698*, Harvard University.



# الزامات دولت تنظیم‌گر در اقتصاد ایران

سیداحسان خاندوزی\*

تاریخ دریافت ۸۹/۱۲/۱ تاریخ پذیرش ۹۰/۲/۵

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نقطه عطفی در رویکرد رسمی نظام جمهوری اسلامی ایران به مسئله دولت - بازار به‌شمار می‌آید. تغییر نگرش از دولت‌محوری در رشد اقتصادی به بازارمحوری و شفاف شدن مرزهای ورود و عمل بازار، دستاورد اصلی این سیاست‌هاست. اما این نه تنها پایان معضل دولت - بازار نیست، بلکه نقطه تولد برخی مسائل جدید در اقتصاد ایران محسوب می‌شود که تاکنون کمتر به دقت علمی نیاز داشت. از جمله این مسائل نوپدید، شیوه اعمال نظر دولت درباره اهداف مدنظر و کنترل بازار (تنظیم‌گری) است. قطعاً در فضای بازارمحوری باید شیوه و ابزار مداخله دولت در اقتصاد از روش‌های سنتی (مانند تصدیگری مستقیم یا سیاست‌های پولی - مالی - تجاری) متفاوت باشد. با چنین نگرشی، چند دهه است که مقررات‌گذاری یا تنظیم‌گری<sup>۱</sup> به‌عنوان یک نگرش راهگشا مورد توجه اقتصاددانان جهان قرار گرفته است. در این مقاله تلاش می‌شود پس از مروری بر تئوری‌هایی که درباره هدف تنظیم‌گری، نهاد تنظیم‌گر و حقوق تنظیم‌گری ارائه شده، فهرستی از راهبردهای موفق، با لحاظ شرایط کنونی اقتصاد ایران نیز ارائه شود.

**کلیدواژه‌ها: تنظیم‌گری؛ بخش عمومی؛ اقتصاد ایران؛ بخش خصوصی؛ سیاست‌های کلی اصل (۴۴)**

\* دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران، معاون دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

E-mail: smkhandoozi@gmail.com

1. Regulation



### مقدمه

گفته می‌شود که کنترل و دستورات مقررات‌گذاری نخستین شیوه رویارویی رسمی اکثر دولت‌ها در برخورد با ناکارآمدی در اداره منابع عمومی است و اگر این تنظیم‌گری نتواند مسئله را حل کند، آنگاه کار به مداخله مستقیم مدیریتی و گاه مالکیتی دولت می‌کشد. حال اگر این تنظیم‌گری دولت نیز پس از مدتی ناکارایی‌های خود را آشکار کند نوبت به ترتیبات بازارمحور جایگزین یا تنظیم‌زدایی<sup>۱</sup> می‌رسد و اگر این تسامح دولت و سلطه بی‌مهار روابط خصوصی موجب بحران شود، زمان بازتنظیم‌گری<sup>۲</sup> فراخواهد رسید (Libecap, 2009: 27).

هرچند تنظیم‌گری دامنه وسیعی از دیدگاه‌ها، از کنترل دقیق دولتی تا نظارت غیرمستقیم و بازارسازی را شامل می‌شود، اما ماهیتی کاملاً متفاوت از نظام برنامه‌ریزی متمرکز دارد. به بیان دیگر به تصریح برخی صاحب‌نظران، در میان دو گونه سازوکارهای تخصیص منابع، یعنی بازاری و غیربازاری، تنظیم‌گری دولت در قالب سازوکارهای بازاری مقید و مشروط جای می‌گیرد. آنها معتقدند اگر بالا بودن هزینه‌های مبادله را عامل اصلی انواع شکست بازار یا عدم ایجاد بازار بدانیم، تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری رویکردی است که به دولت امکان کاهش هزینه‌های مبادله را بدهد و در نتیجه کارآمدی بازار را بهبود بخشد نه اینکه جایگزین سازوکار بازار شود (Arrow, 1969: 1). به نظر آنها پدیده‌هایی مانند ادغام‌های عمودی و ایجاد انحصار واکنشی به بالا بودن هزینه مبادله بیرون از یک سازمان است و مقررات‌گذاری باید بر محور اصلاح هزینه‌های مبادله کار کند.

برخی صاحب‌نظران اقتصادی، وظیفه تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری را یکی از سه وظیفه یا ابزار اصلی دولت می‌شمارند و برای آن جایگاه فوق‌العاده‌ای قائل‌اند. اینان با تقسیم انواع نقش‌های دولت در اقتصاد به سه دسته: تصدی، مالیاتی (یا یارانه‌ای) و

---

1. Deregulation  
2. Reregulation

تنظیم‌گری؛ اولاً، شأن مستقلی برای تنظیم‌گری دولت در اقتصاد قائل‌اند که مرز مشخصی با تصدی مستقیم و مالکیت و مدیریت تولید کالاها و خدمات دارد و در عرض کنترل‌های مالیات و یارانه با هدف تغییر تخصیص یا توزیع است، ثانیاً، در هریک از سه نقش دولت می‌تواند با دو نوع شکست: شکست کارایی و شکست عدالت مواجه باشد که البته میزان آن را نه تئوری‌ها بلکه مطالعات تجربی و موردی مشخص می‌کند (Grand, 1991: 423). در این میان برخی نیز نگاه معتدل‌تری به موضوع تنظیم‌گری دارند و آن را تنها یکی از شش نقش مهم دولت در اقتصاد مدرن و در کنار نقش‌هایی مانند: مالک، تولیدکننده، کارفرما، توزیع‌کننده و سیاستگذار می‌دانند (Pierson, 1996: 97).

در نظریات تنظیم‌گری اقتصادی، می‌توان میان تئوری‌های اثباتی (توصیفی) و هنجاری (دستوری) تمایز قائل شد. نظریات اثباتی بیشتر به تبیین اقتصادی تنظیم‌گری و پیامدهای آن می‌پردازند و نظریات هنجاری عمدتاً بر یافتن کاراترین نوع تنظیم‌گری تمرکز دارند. تئوری‌های اثباتی تنظیم‌گری اقتصادی در قالب دو دسته‌بندی جای می‌گیرند: منفعت عمومی یا منفعت خصوصی. از سوی دیگر نظریات هنجاری بیشتر یک تحلیل هزینه - فایده میان ابزارهای مختلف تنظیم‌گری ارائه می‌دهند. عمده هزینه‌هایی که در نظریات هنجاری مورد بحث قرار می‌گیرند عبارت‌اند از:

- هزینه‌های فرمول‌بندی و اجرای مقررات،
- هزینه‌های حفظ و عدم نقض مقررات،
- هزینه‌های پذیرفته شدن مقررات از سوی قواعد صنعت،
- هزینه ناشی از رفاه ازدست‌رفته اختلال‌های حاصل از سه هزینه بالا (Hertog, 1999: 225).

منفعت مهم تنظیم‌گری عبارت است از بهبود کارایی ایستا یا پویا در تخصیص منابع. منظور از کارایی ایستا مجموع کارایی‌های تخصیصی و تولیدی است. منظور از کارایی تخصیصی صرف شدن منابع برای تولید بهترین طیف از کالاها و مقصود از کارایی تولیدی

تولید آن کالاها با کمترین هزینه است. از سوی دیگر کارایی پویا به بهبود آینده تخصیص منابع اقتصادی اشاره دارد که خود به دو صورت ظهور می‌کند: اولاً، از طریق ارتقای سازمانی یا بهبود فناوری که موجب استفاده کمتر از منابع برای تولید کالاها و خدمات می‌شود (سطح خرد) و ثانیاً، از طریق افزایش سرعت تسویه بازارها و بازگشت به ثبات اقتصادی (سطح کلان). همچنین در اهمیت موضوع تنظیم مقررات همین بس که در نماگرهای حکمرانی جهانی<sup>۱</sup> که بانک جهانی هر سال منتشر می‌سازد و در آن رتبه کشورهای مختلف را محاسبه می‌کند، یکی از شش جزء نماگر حکمرانی را کیفیت تنظیم‌گری در اقتصاد تشکیل می‌دهد. کافمن به‌عنوان یکی از بنیان‌گذاران این شاخص، کیفیت تنظیم‌گری را توانمندی دولت برای تدوین و اجرای مقررات به‌نحوی که اجازه و امکان توسعه بخش خصوصی فراهم شود، می‌داند (Kaufmann, 2009).

البته تنظیم‌گری دولت از همان ابتدای طرح مباحث آن مخالفان خود را نیز داشته است، به‌طوری که دمستر در مقاله خود در سال ۱۹۶۸ می‌نویسد: «اخیراً موجی از انتقادات علیه مقررات‌گذاری آغاز شده و آن را عاملی ناکارآمد معرفی کرده که موجب ضربه زدن به انگیزه تولید می‌شود. اساتیدی چون میلتون فریدمن که حتی انحصار خصوصی را بهتر از مالکیت دولتی می‌دانند، در این انتقادات پیشگام‌اند» (Demsetz, 1968: 55). وی در همان مقاله هشدار می‌دهد که معتقدان به تنظیم مقررات اقتصادی، نافی برخی ناکارایی‌ها و حتی سوءاستفاده‌ها و نفوذها نیستند، اما به‌جای کنار گذاشتن نقش تنظیم‌گری دولت (که واقعیت نشان داده در عمل نمی‌توان آن را کنار گذاشت) باید رانت‌های قابل پیش‌بینی را به حداقل رسانید.

هدف این مقاله آن است که با توجه به گستردگی ابعاد و اهمیت نقش تنظیم‌گری دولت، تصویر روشنی از مهم‌ترین دستاوردهای ادبیات موضوع ترسیم و از آن برای وضعیت کنونی اقتصاد ایران، که در دوران گذار از نقش سنتی دولت به‌سر می‌برد، توصیه‌هایی را استخراج و ارائه کند.

### ۱ هدف تنظیم‌گری: نفع عمومی یا نفع شخصی؟

یک چالش اصلی هر نظریه اجتماعی، توضیح روند مداخله دولت در سازوکار بازار یا همان مفهوم تنظیم‌گری اقتصادی است. این عبارت گاه انواع مالیات و یارانه و کنترل‌های قانونی درباره نرخ‌ها و ورود به صنعت و عناصری از این قبیل را شامل می‌شود. از میان تعاریف متعددی که برای تنظیم‌گری وجود دارد، مناسب‌تر آن است که تنظیم‌گری را به کار بستن ابزارهای حقوقی - قانونی برای تحقق اهداف اقتصادی یا اجتماعی بدانیم (Hertog, 1999: 223). غالباً تنظیم‌گری را به دو دسته اقتصادی و اجتماعی تقسیم می‌کنند. تنظیم‌گری اقتصادی بیشتر در مورد صناعی با ساختار شبه‌انحصاری یا بازارهایی با رقابت اندک یا تکثر بیش از حد به کار می‌رود و خود به دو گونه است:

• **تنظیم‌گری ساختاری:** بیشتر برای تنظیم ساختار بازارها به کار می‌رود مانند محدودیت برای خروج یا قواعد خروج از بازار یا منع عرضه خدمات تخصصی بدون کسب صلاحیت‌های حرفه‌ای و ...

• **تنظیم‌گری هدایت‌کننده:** برای تنظیم رفتار عاملان در بازارها به کار می‌رود مانند کنترل قیمت، قواعد محدودکننده تبلیغات یا استانداردهای حداقلی.

از سوی دیگر تنظیم‌گری اجتماعی شامل تنظیم استانداردهای زیست‌محیطی، شرایط محیط کار، حمایت از مصرف‌کننده و مواردی از این قبیل است (Ibid.: 224). اما هدف محوری تنظیم‌گری اقتصادی چیست؟ دو پاسخ مهم به این پرسش وجود دارد که به آنها می‌پردازیم.

#### ۱-۱ رویکرد منفعت عمومی<sup>۱</sup>

تا پیش از دهه ۱۹۶۰ دو پیش‌فرض درباره سیاست‌های اقتصادی بسیار شنیده می‌شد: اولاً، بازارهای اقتصادی بسیار شکننده و ضعیف‌اند و اگر به حال خود رها شوند به سمت

ناکارایی متمایل‌اند. ثانیاً، تنظیم‌گری دولت بدون هزینه است. بر این پایه مداخلات اصلی دولت در اقتصاد (حمایت از اتحادیه‌های تجاری، مقررات‌گذاری خدمات عمومی، برنامه احیای اراضی، یارانه کشاورزی، مجوزهای شغلی و صنعتی، حداقل دستمزد و تعرفه‌گذاری) پاسخ دولت به تقاضای عمومی برای اصلاح ناکارایی و بی‌عدالتی بازار آزاد بود (Posner, 1974: 2). برای هر یک از انواع مداخلات فوق توجیهاتی برای عرضه تنظیم‌گری مؤثر و بی‌هزینه دولت وجود داشت. این نظریه گاهی مبنای اقتصاد رفاه قدیم (از پیگو تا ارو) تلقی می‌شد.

اگر دو فرض اصلی اقتصاد رفاه پیروان کنت ارو، یعنی فرض بهینگی تخصیص منابع توسط سازوکار بازار و همچنین فقدان بسیاری از شروط عملکرد بازار رقابتی در جهان خارج را بپذیریم، به‌ناچار عملکرد بازار با نابهینگی‌هایی توأم خواهد شد که تنظیم‌گری توسط دولت یکی از راهکارهای افزایش بهینگی نتایج سازوکار بازار به‌شمار می‌رود. مهم‌ترین مشکلات خودتنظیمی بازار که ضرورت حضور تنظیم‌گر بیرونی را موجب می‌شود عبارت‌اند از:

۱. رقابت ناقص و انحصارهای طبیعی،
۲. عدم تعادل‌ها،
۳. معضل اطلاعات،
۴. پیامدهای خارجی،
۵. کالاهای عمومی یا مخاطرات اخلاقی،
۶. الزامات عدالت اجتماعی.

نقدهای بسیاری به نظریات منفعت عمومی وارد شده است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از (Hertog, 1999: 231):

الف) نخست، نقد نظریه شکست بازار که مبنای اصلی این‌گونه تئوری‌هاست. به بیان دیگر بسیاری از کاستی‌هایی که در نظریات اولیه جزء شکست‌های بازار قلمداد شده، از

کالاهای عمومی گرفته تا شکست اطلاعاتی، به مرور زمان راهکاری بازاری برای حل آن ارائه شده است. دوم، این نظریات بر این اساس اند که نظم‌بخشی دولت برای رفع شکست‌های بازار کاملاً مؤثر و بدون هزینه است. جدا از مباحث نظری، تحقیقات تجربی نیز اثربخشی و کارایی تنظیم‌گری دولت را در بسیاری مثال‌ها مورد نقد قرار داده‌اند. شاید مقاله استیگلر و فریدلاند در سال ۱۹۶۲ که به اثر مقررات قیمتی بر تولیدکنندگان برق می‌پرداخت، نخستین نمونه باشد، اما پس از آن پژوهش‌های بسیاری در حوزه‌های مختلف انجام شد که گاه نشان از تشدید ناکارایی و انحصارها پس از تنظیم‌گری داشت. ادبیات مقررات‌زدایی اساساً از آنجا پدید آمد که برخی از این تحقیقات تجربی مؤید منافع بیشتر مصرف‌کنندگان و گاه تولیدکنندگان در اثر کاهش مقررات بود.

ب) نقد دیگری که در تنظیم‌گری مبتنی بر بهبود کارایی وجود داشت، موقعیت‌هایی بود که کارایی در تعارض با برابری و عدالت قرار می‌گرفت و به بیان دیگر تنظیم‌گری اقتصادی و اجتماعی باهم مغایر بود. می‌توان گفت مشکل مهم این رویکرد، ارزیابی (نظریه هنجاری رفاه اقتصادی) مبتنی بر نظریه اثباتی تنظیم‌گری آن بود. از سوی دیگر اگر معیار پارتو یا کلدور هیکس در مورد کارایی وجود دارد، درباره ارزیابی عدالت، چنین اجماع و شاخص مقبولی به چشم نمی‌خورد.

ج) یک مشکل جدی برای ویرایش‌های مختلف نظریه منفعت عمومی نبود سازکاری برای تبدیل یک برداشت از نفع عمومی به عمل قانونگذار است. مثلاً نظریه بازار به خوبی توضیح می‌دهد چگونه رفتار حداکثرسازی نفع شخصی از طریق مبادلات آزاد به تخصیص مناسب منابع منجر می‌شود. چنین تبیین مشابهی درخصوص اینکه چگونه یک برداشت از نفع عمومی برای ایجاد سازوکار حداکثرسازی رفاه عامه به عمل نهاد مقررات‌گذار تبدیل می‌شود، وجود ندارد. کافی نیست بگوییم رأی‌دهندگان به چنین سیاست‌مدار یا قانونگذاری رأی می‌دهند، زیرا ممکن است گزینه‌های دیگر (خلاف منفعت عموم) رأی بیشتری بیاورد.

د) آخرین نقد عبارت است از عدم تبیین چگونگی تبدیل یک برداشت از منفعت عمومی به رویه غالب قانونگذاری که به دنبال حداکثر رفاه است. پازنر در مقاله خود نشان می‌دهد با فرض صحت این نظریه ما باید جدی‌ترین نظم‌بخشی‌ها را در صنایع بسیار انحصاری یا صنایع با هزینه‌های خارجی بالا مشاهده می‌کردیم. پژوهش‌های اقتصادی برای یک دوره پنجاه‌ساله این ادعا را تأیید نمی‌کرد. دانشجویان اندکی در صنایعی مانند هواپیمایی شکست‌های جدی بازار و لزوم قیمت‌های دستوری و کنترل شدید ورود را باور داشتند. حتی خطر شکست بازار در حوزه‌های نسبتاً غیرقابل بحثی مانند درمان و آموزش نیز اکنون به نحو فزاینده‌ای مورد تردید قرار می‌گیرد.

این ایده که تنظیم‌گری تلاشی صادقانه، اما گاه ناموفق برای گسترش منفعت عمومی است با توجه به دو نکته ذیل تا حدی معقول به نظر می‌رسد (Posner, 1974: 7-8).

● پیچیدگی وظایف نهاد نظم‌بخش: به‌عنوان مثال قیمت‌گذاری خدمات عمومی و حمل‌ونقل عمومی که با تشخیص هزینه‌های بنگاه‌های نظم‌بخش شده ارتباطی مستقیم دارد دارای ماهیت بسیار پیچیده و دشواری است. این پیچیدگی‌ها تا حدی ناکامی‌های نهاد متولی تنظیم‌گری را توجیه می‌کند.

● هزینه نظارت قانونی اثرگذار بر عملکرد نهاد نظم‌بخش: شاید بتوان گفت دستگاه قانونگذاری بنگاهی است که هزینه تولید در آن بسیار بالاست، زیرا تولید قانون یک فرایند چانه‌زنی وسیع است. همان‌طور که هزینه مبادله بین دو یا چند طرف بالاست، در میان گروه‌های متعدد و سطح ملی بالاتر است. با افزایش مشغولیت‌های قانونگذار و واگذاری وظایف تخصصی به نهادهای نظم‌بخش، اعمال نظارت و کنترل روی این نهادها کاهش یافته یا دشوارتر خواهد شد.

حتی می‌توان یک نظریه چرخه زندگی برای مدیریت تنظیم‌گری تصور کرد: نهاد نظم‌بخش زمانی از سوی قانونگذار ایجاد می‌شود که قانونگذار علاقه و تمرکز جدی بر آن معضل یافته است، اما با گذشت زمان و ظهور مسائل جدیدتر و مهم، هزینه اختصاص وقت

به‌منظور نظارت نهادهای پیشین برای قانونگذار بالا خواهد رفت. همچنین در طول زمان و با رشد و پیچیدگی اقتصاد نقش شکست‌های مدیریتی در تنظیم‌گری افزایش می‌یابد.

## ۱-۲ رویکرد منفعت خصوصی<sup>۱</sup>

پاسخ دوم به سؤال هدف تنظیم‌گری، نفع شخصی است نه منفعت عموم. هرچند پازنر در مقاله خود دومین رویکرد در ادبیات تنظیم‌گری را نظریه تسخیر یا سلطه<sup>۲</sup> می‌داند، اما در اواخر دهه ۱۹۹۰، بیشتر نام رویکرد منفعت خصوصی رواج یافت و نظریه تسخیر به‌عنوان یکی از مصادیق آن شمرده شد. نخستین بیان دقیق از نظریه اقتصادی تنظیم‌گری را جرج استیگلر در مقاله معروف ۱۹۷۱ ارائه داد. وی فرض اهداف اولیه قانونگذار را رها کرد و امکان تسخیر توسط گروه‌های متعدد را به تأیید رساند و توانست به‌جای برداشت نظامی از تسخیر، قرائتی نسبتاً بی‌طرف مبتنی بر عرضه و تقاضا ارائه دهد. برداشت استیگلر با نتایج مورد نظر دانشمندان علوم سیاسی نیز سازگاری داشت، البته با یک تمایز بزرگ و آن دقت بیشتر نظریه اقتصادی و امکان آزمون و پیش‌بینی بود. این برداشت با مبانی عمومی اقتصاد یعنی جست‌وجوی منافع شخصی و رفتار عقلایی نیز همخوانی داشت. نظریه وی میان سود از دست‌رفته و هزینه بنگاه نیز تفاوت قائل نمی‌شد (Stigler, 1971: 1).

برخی نیز نظریه استیگلر را نظریه شیکاگویی حکمرانی نام نهاده‌اند (Hertog, 1999: 236). در این نظریه تولیدکنندگان بیش از مصرف‌کنندگان دست به ساختن نهادها و نفوذ در تنظیم‌گری می‌زنند زیرا هزینه معاملاتی سازمان‌دهی برای تعداد اندک آنها، کمتر و منافع آن بیشتر است. ازسوی دیگر هدف سیاست‌مداران انتخاب مجدد است و این سازمان‌دهی‌های عرضه‌کنندگان می‌توانند ابزار خوبی برای کمک به کسب مجدد آرا برای سیاست‌مداران باشند. در نتیجه سیاست‌مداران نیز برای جبران خدمت این سازمان‌ها، از

---

1. Private Interest  
2. Capture Theory



قدرت تنظیم‌گری حکومت برای منافع تولیدکنندگان بهره‌می‌برند. روشن است که ثمره چنین فرایندی اصلاح شکست بازار و منفعت عمومی نخواهد بود.

### ۱-۲-۱ نظریه شیکاگو

نظریه استیگلر بر دو نکته ساده اما مهم بنا شده است (Stigler, 1971: 4):

• قدرت الزام دولت می‌تواند به منظور کسب منافع ارزشمند برای گروه‌های خاص به کار رود، پس تنظیم‌گری اقتصادی محصول یا خدمتی است که براساس عرضه و تقاضا تخصیص می‌یابد.

• نظریه رفتار انحصارگران (کارتل‌ها) می‌تواند در تعیین منحنی‌های عرضه و تقاضا کمک کند.

براساس قاعده عرضه و تقاضا انتظار داریم یک محصول به کسی عرضه شود که برای او بیش از دیگران ارزش دارد. توجه به هزینه‌ها و عوامل کسب مقررات و تنظیم‌گری نیز روی دیگر این سکه است که نظریه انحصارگر هر دو طرف منفعت و هزینه آن را روشن می‌کند. ارزش تشکیل یک کارتل زمانی بیشتر است که تقاضای محصولات آن صنعت کم‌کشش‌تر و هزینه‌های ورود به صنعت بالاتر باشد. غیر از هزینه منع قانونی تشکیل کارتل، دو نوع هزینه مهم وجود دارد:

• نخست هزینه ایجاد توافق برای قیمت و سهم مقداری هریک از فروشندگان (تعیین سود هر عضو کارتل)؛

• دوم هزینه اعمال توافق کارتل در مقابل بنگاه‌های غیرعضو یا رقیب.

البته امکان دارد مشکل سواری مجانی ظهور کند به این معنا که پس از توافق هر بنگاه مایل است با اندکی کاهش قیمت، میزان فروش خود را به شدت افزایش دهد. یعنی با افزایش امکان پنهان کردن قیمت واقعی فروش، آسیب‌پذیری کارتل بیشتر می‌شود. از آنجا که اثر روش‌های رایج تنظیم‌گری (کنترل ورود، نرخ‌های حداقل یا استثنا از

قانون رقابت) مشابه تأثیر تشکیل کارتل است (یعنی توان قیمت‌های بالاتر از رقابت را می‌دهد) بخش منفعت نظریه کارتل‌ها کاملاً با منافع تنظیم‌گری ارتباط دارد. به‌هرحال اعضای آن صنعت باید درباره نوع مقررته‌گذاری و تنظیم‌گری باهم توافق کنند. در صورتی که سود یک فروشنده منفرد خارج از کارتل نیز حداکثر شود، این تمایل وجود دارد که این‌گونه بنگاه‌ها در تلاش گروهی برای بهره‌بردن از تنظیم‌گری مشارکت نکنند، زیرا با توجه به عام بودن مقررات، آنها از منافع تنظیم‌گری بهره خواهند برد بدون اینکه دو هزینه مذکور را پردازند.

براساس نظریه کارتل‌ها بی‌رغبتی به حفظ قیمت انحصارگرانه زمانی کاهش می‌یابد (مشارکت برای نظم‌بخشی افزایش می‌یابد) که تعداد بنگاه‌های عرضه‌کننده اندک و منافع آنها مشابه باشند که در نتیجه هزینه حصول توافق و حفظ آن کوچک خواهد شد. به همین ترتیب در حوزه تنظیم‌گری یک صنعت یا بخش اقتصادی، هرچه تعداد طرف‌های ذی‌نفع کمتر و منافع هر بنگاه با دیگران مشابه‌تر باشد، اثربخشی مقررات بالاتر است. به بیان دیگر موفقیت‌آمیزترین تنظیم‌گری زمانی است که بنگاه‌های آن صنعت محدودتر و منافع آنها همگن‌تر باشد.

با وجود تمام این تشابهات نظریه تنظیم‌گری به‌طور کامل با بحث کارتل‌ها منطبق نیست، چرا که در آن صورت باید موفق‌ترین تنظیم‌گری را در صنایع انحصاری مشاهده می‌کردیم، اما درخصوص بسیاری موارد مانند کشاورزی، حمل‌ونقل یا نساجی این شرط صادق نبوده است. بلکه صنایع بیشتر انحصاری کمتر نظم‌بخشی‌های حمایتی و جانب‌دارانه دریافت کرده‌اند. ازسوی دیگر ورود به بعد سیاسی تنظیم‌گری نیازمند دو اصلاح در نظریه کارتل‌هاست:

• اولاً، پدیده سواری مجانی به‌صورت قبل ایجاد نمی‌شود، بلکه به‌دلیل عدم تقارن جایگاه اعضا در صنعت و اشکال مختلف تنظیم‌گری هر بنگاه به دنبال افزایش وزن اثرگذاری خود برای انتخاب شکل ترجیحی تنظیم‌گری خواهد بود. در این حالت حتی

برای صناعی با تعداد بنگاه زیاد، کسب منفعت تنظیم‌گری دولتی بیش از تشکیل کارتل خصوصی اهمیت دارد؛

• ثانیاً، عوامل مؤثر بر اثربخشی سیاسی در طرف عرضه بازار تنظیم‌گری مداخله می‌کنند.

در اینجا است که ویژگی نظام‌های سیاسی مختلف نیز در نتیجه عرضه و تقاضای تنظیم‌گری اهمیت می‌یابد. البته پازنر در مقاله خود به شواهد معارض با ایده استیگرمانند تنظیم‌گری در صنایع اتومبیل که در آن تعداد بنگاه و هزینه توافق و کارتل‌سازی اندک است، اشاره می‌کند. همچنین پراکندگی بی‌شمار در کشاورزی (و رواج سواری مجانی) در کنار تمرکز شدید در خدمات برق یا مخابرات (و تقاضای اندک برای مقررات‌گذاری) هر دو از مثال‌های تنظیم‌گری به‌شمار می‌روند که تئوری اقتصادی نتوانسته به‌طور کامل هر دو را تبیین کند. هزینه و منفعت بهینه در مقررات‌گذاری عمدتاً شامل صناعی است که ساختار میانه‌ای دارند (نه رقابت کامل و نه انحصار کامل). از این رو در نظریه اقتصادی حتی برای صناعی با عرضه‌کنندگان انگشت‌شمار تنظیم‌گری مطلوبیت دارد زیرا:

• اولاً، حتی انحصارگر طبیعی نیز از برخی مقررات مانند منع ورود یا دامن زدن به تقاضای خود سود می‌برد.

• ثانیاً، در صورتی که انحصارگر سود نبرد، گروه‌های دیگری می‌توانند از تنظیم‌گری منتفع شوند مانند مشتریان.

• ثالثاً، در بسیاری مواقع انحصار یا تمرکز خود نتیجه تنظیم‌گری است و اگر تنظیم‌گری نباشد، ساختار متمرکز یک صنعت تغییر خواهد کرد.

## ۲-۲-۱ نقد نظریه شیکاگو

پازنر شواهد متعددی ارائه کرد که طی آن تنظیم‌گری به نفع مصرف‌کنندگان و به زیان تولیدکنندگان صورت گرفته است از جمله مثال‌هایی از خدمات آب و برق، خدمات

راه‌آهن و ارتباطات تلفنی. این نکته سبب شد تا پلترمن برداشت وسیع‌تری از رویکرد منفعت شخصی ارائه دهد که قرائت تعدیل‌شده شیکاگو نام گرفت. بر این اساس سیاست‌مداران تنظیم‌گری را به‌گونه‌ای انجام می‌دهند که حمایت سیاسی خود را حداکثر کنند، حال گاه این بهینه‌یابی مستلزم بهبود رفاه مصرف‌کنندگان است و گاه به منفعت شرکت‌های تولیدی، زیرا همیشه سازمان‌دهی برای مصرف‌کنندگان هزینه‌برتر نیست. در این نگرش، تنظیم‌گری بهینه زمانی رخ می‌داد که رأی‌های افزوده‌شده به جناح سیاسی بر اثر انتقال درآمد به شرکت‌ها برابر رأی‌های کاسته‌شده ناشی از افزایش قیمت برای مصرف‌کننده بود. این رویکرد امکان پیش‌بینی جهت‌گیری مقررات آینده را نیز فراهم می‌کرد. حتی این امکان ایجاد می‌شد که بدانیم کدام صنایع مشمول مقررات‌گذاری خواهند شد: بخش‌های بسیار رقابتی و وسیع به‌دلیل تقاضای خود آن بخش‌ها (یعنی تعداد رأی بالای ذی‌نفعان) و بخش‌های بسیار انحصاری به‌دلیل تقاضای مصرف‌کنندگان (باز به‌دلیل تعداد رأی بالای ذی‌نفعان) (Peltzman, 1976).

این رویکرد همچنین نحوه منفعت‌گیری بخش‌ها از نهاد نظم‌بخش را نیز پیش‌بینی می‌کرد. انتقال منافع یا به‌صورت یارانه مستقیم بود یا مقررات حمایتی غیرمستقیم. استیگر معتقد بود به‌دلیل شمول یارانه برای تازه‌واردهای صنعت، بنگاه‌ها مایل‌اند از طریق تنظیم‌گری حمایت شوند. به اعتقاد میگو هرچه عرضه عوامل تولید یک بخش اقتصادی کم‌کشش‌تر باشد، تمایل عرضه‌کنندگان برای دریافت یارانه بیشتر خواهد بود، زیرا مالیات مورد نیاز برای یارانه را عده زیادی می‌پردازند و سهم هر یک اندک است، اما عده کمی از منافع یارانه برخوردار می‌شوند و سهم هر کدام زیاد است. از این رو می‌توان فهمید چرا یارانه مستقیم در بهداشت و آموزش بیشتر و سهمیه‌بندی و قیمت‌گذاری در کشاورزی و خطوط هوایی و حمل‌ونقل رواج بیشتری دارد. بر همین اساس روشن می‌شود چرا شرکت‌های آلاینده محدودیت سهمیه تولید را بر پرداخت مالیات ترجیح می‌دهند.

گام دیگری در راستای این ادبیات از سوی گری بیکر برداشته شد. وی بر پیامدهای

رقابت میان گروه‌های ذی‌نفع یا گروه‌های فشار تمرکز کرد. به اعتقاد وی هر گروهی که توان فشار سیاسی بیشتری داشته باشد، نفوذ بیشتر و در نهایت منافع مادی بیشتری نصیب خود خواهد کرد، یعنی اقتصاد مقیاس در تولید فشار مثلاً از طریق دسترسی به رسانه‌ها. گروه‌هایی که کارایی بیشتری در تولید فشار سیاسی دارند، به مرور منافع گروه‌های ناکارتر را صاحب می‌شوند. البته در این انتقال یک محدودیت وجود دارد و آن رفاه ازدست‌رفته است. البته هرچه کمیت گروه بیشتر باشد، منفعت سرانه کمتر و فشار کم‌رمت‌تر خواهد بود و بالعکس. بنابراین تبیین می‌شود که چرا کشورهایی با بخش کشاورزی کوچک‌تر بیشترین یارانه را می‌دهند در حالی که دیگران مالیات می‌پردازند (Becker, 1985). البته رویکرد شیکاگو بیشتر با تنظیم‌گری اقتصادی تناسب دارد نه نظم‌بخشی‌های اجتماعی مانند آلودگی، محیط کار و سلامت و ...

در مجموع می‌توان کاستی‌های تجربی رویکرد شیکاگو را به این شرح برشمرد:

۱. بیشتر شواهد واقعی تنها نافی رویکرد منفعت عمومی‌اند، اما با هیچ‌یک از برداشت‌های نظریه تسخیر هماهنگی کامل ندارند. به عبارت دیگر هر یک از صنایع یا بخش‌ها با گوشه‌ای از نظریات سازگارترند. بیشترین مطالعات موردی اولیه که توسط پرفسور استیگلر و چارلز مک‌فرسون انجام شده، همسو نبوده است.
۲. پژوهش‌های تجربی به صورت نظام‌مند نیست یعنی براساس نمونه‌های تصادفی صورت نگرفته بلکه انتخاب عامدانه برخی صنایع خاص است که نمی‌تواند نتایج کلان دربرداشته باشد.
۳. برخی تحقیقات تجربی نتایج رویکرد شیکاگو را تأیید نمی‌کند مثلاً مواردی که تعیین سقف قیمت را بر قیمت خدمات عمومی کاملاً بدون تأثیر ارزیابی کرده یا آن دسته مقرراتی که بیشتر برای صنعت هزینه به دنبال داشته تا منفعت.
۴. به دلیل پیچیدگی تأثیرات نظم‌بخشی، نمی‌توان برنده نهایی و گروه مؤثر را به راحتی شناسایی کرد، مثلاً ممکن است مالیات بر گازوئیل بیشترین کمک را به راه‌آهن کند یا

تشکیل کارتل هواپیمایی به نفع حمل‌ونقل جاده‌ای تمام شود و مواردی از این دست.  
۵. برخی شواهد تجربی نشانگر رد پای نظریه منفعت عمومی است و نمی‌توان آن را مردود دانست مثلاً وضع سهمیه وارداتی نفت در مقابل بحران ۱۹۷۳ تا حد زیادی با هدف کاهش وابستگی اقتصاد آمریکا از نفت کشورهای عرب تعیین شد، که در هر حال یک نفع بلندمدت عمومی برای مردم آمریکا به دنبال دارد.

۶. رویکرد منفعت شخصی فاقد توان لازم برای پیش‌بینی روندهای افول یا اوج گروه‌های سیاسی و در نهایت نتیجه تنظیم‌گری است. حتی می‌توان گفت به دلیل تمرکز بر گروه‌های فشار، رفتارشناسی عاملان سیاسی مختلف از رأی‌دهندگان گرفته تا نمایندگان کنگره و دولت و شیوه دادوستد میان آنها مغفول می‌ماند.

۷. از جدی‌ترین نقدهای مکتب شیکاگو، نقد مکتب انتخاب عمومی دانشگاه ویرجینیا به سرکردگی تالوک، بوکانان و کروگر است (که در ادامه به تفصیل بیان خواهد شد). مکتب ویرجینیا بیشتر یک نظریه اقتصاد هنجاری است که رفتارها و نهادها را در مقایسه با وضعیت کارایی اقتصادی مورد ارزیابی قرار دهد. این جریان با محور قرار دادن مفهوم رانت‌جویی، مکتب شیکاگو را متهم به ندیدن ناکارایی‌های تنظیم‌گری می‌کنند. تنظیم‌گری در بسیاری مواقع تنها یک بازتوزیع بین گروه‌های جدید است و مکتب شیکاگو تفاوتی میان ابزارهای این بازتوزیع یعنی مالیات، یارانه و مقررات قائل نمی‌شود حال آنکه مقررات بیش از دو ابزار دیگر مجال را برای نفع‌طلبی سیاستگذاران و مدیران بازمی‌گذارد (Hertog, 1999: 241-243).

پیامدهای روندی که به حجم گسترده تنظیم‌گری دولت منجر می‌شد، در کنار رواج ادبیات انتقادی موجب گردید از اوایل دهه ۱۹۸۰ موج تمایل به کاستن از تنظیم‌گری دولت در حوزه اجتماعی و حتی اقتصادی به راه افتد. از نگاه نظریات منفعت عمومی دو دلیل عمده برای روند مقررات‌زدایی وجود داشت: اولاً، برخی مصادیق شکست بازار از زمره شکست‌ها خارج شدند یعنی عوامل تکنولوژیکی یا طرف تقاضا موجب شد که

مثال‌هایی مانند انحصار طبیعی کمتر دچار شکست بازار باشند. ثانیاً، گزینه‌های کاراتری نسبت به تنظیم‌گری برای حل مشکل شکست بازار ارائه شد که به‌طور خاص عبارت بودند از خودتنظیم‌گری یا تنظیم‌گری توسط نهادهای مدنی یا عمومی.

اینها توجیحات روند تنظیم‌زدایی از منظر منفعت عمومی بود، اما نظریات منفعت شخصی نیز دلایلی برای پیوستن به موج مقررات‌زدایی ارائه کردند که به‌طور خلاصه عبارت بود از:

- کاهش نسبی قدرت سیاسی گروه‌های فشار موجب کند شدن تنظیم‌گری گردید، مثلاً به‌علت مبارزه با پدیده سواری مجانی یا استفاده کاراتر از رسانه‌ها و ...؛
- برخی گروه‌ها دریافتند منافع آنها بیشتر در عدم وجود تنظیم‌گری و کاهش مقررات است؛
- کاهش سودها و منافع اقتصادی موجب شد عواید سیاسی ناشی از تنظیم‌گری نیز کاهش یافته و تمایل به وضع مقررات کمتر شود (Ibid.: 245).

## ۲ ماهیت دولت تنظیم‌گر

غیر از مسئله هدف تنظیم‌گری، مهم‌ترین نکته در ادبیات موضوع توجه به ماهیت نهاد تنظیم‌کننده یعنی دولت است. اهمیت ادبیات تنظیم‌گری در آنجا بود که پیش‌فرض نئوکلاسیک یعنی دولت عاقل، مقتدر و خیرخواه را کنار گذاشت (Dixit, 1996: 8) و نگاهی واقعی به عامل تنظیم‌گر را جایگزین ساخت. این اتفاق به بهترین نحو در ظهور رویکرد انتخاب عمومی<sup>۱</sup> رخ داد. اما خاستگاه این رویکرد چه بود؟ جیمز بوکانان، برنده جایزه نوبل اقتصاد ۱۹۸۶، اهمیت نظریه انتخاب عمومی را بدان سبب می‌داند که مالیه عمومی پس از مارشال محدود به تحلیل‌های اثباتی در اطراف نظریه بار مالیاتی شده بود و تنها تحلیل هنجاری، اصول مالیات‌ستانی با تکیه بر سنت مطلوبیت‌گرایی بود که از سوی پیگو دنبال

1. Public Choice

می‌شد. بوکانان دو شکاف عمده در مالیه عمومی هنجاری پس از مارشال و پیگو را به شرح زیر بیان کرد:

- نادیده گرفتن جنبه مخارج در بودجه عمومی،
- نادیده گرفتن به ساختار تصمیم‌گیری جمعی یا نحوه سیاستگذاری دولت (بوکانان، ۱۳۸۴: ۱۸۶).

این دو نکته مسئله‌ای بود که اقتصاددانان اروپایی (به‌ویژه ویکسل و لیندال) زودتر از آمریکایی‌ها به آن توجه کرده بودند. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ تحولات سرعت چشمگیری یافت به‌نحوی که می‌توان چهار خط فکری متمایز را برای اصلاح کاستی‌های بخش عمومی سنتی معرفی کرد:

۱. نظریه تقاضا برای کالاهای عمومی: تدوین اصولی برای کارایی بخش عمومی بدون نیاز به توضیح فرایند تصمیم‌گیری سیاسی، کاری بود که ساموئلسون در ۱۹۵۴ از طریق تابع رفاه اجتماعی به کار بست.

۲. نظریه رأی‌گیری: تحلیل بخش عمومی از طریق سازوکار تصمیم‌گیری براساس آرا و مبادله (بدون توجه به قید توزیع بار مالیاتی) نگاه روش‌شناسی جدیدی بود که تحلیل بخش عمومی را هم‌پایه تحلیل‌های بخش خصوصی قرار می‌داد. بدیهی است در فرایندهای پیچیده و مبادلات انبوهی که در بخش عمومی و تصمیم‌گیری‌های سیاسی یا جمعی صورت می‌گیرد، نمی‌توان هزینه مبادله را نادیده گرفت. بوون، بلک و ارو پیشگامان این سنت ویکسلی بودند. قضیه «رأی‌دهنده میانه» که در دهه ۱۹۶۰ به ابزار تحلیلی مشهوری در بخش عمومی بدل گشت، حاصل این نگرش بود.

۳. نظریه قانون اساسی (قواعد رأی‌گیری): تجزیه و تحلیل فرایند انتخاب از میان نهادهای کمتر ایدئال برای رسیدن به یک توافق اجتماعی، پرسشی بود که پس از نظریه رأی‌گیری ظاهر شد. در این فضا کتاب محاسبه توافق گروهی یا محاسبه رضایت جمعی بوکانان و تالوک در ۱۹۶۲ به چاپ رسید. نظریات انتخاب عمومی غالباً شامل دو عنصر مهم‌اند: اول،



گسترش الگوی اقتصادی رفتار حداکثرسازی مطلوبیت به حوزه سیاسی و دوم، مفهوم‌سازی سیاست‌ها در قالب مبادله. از سوی دیگر این کتاب با استفاده از مفهوم شکست بازار در ترتیبات نهادی غیراقتصادی مانند حوزه سیاست، امکان بهره‌گیری از یک رویکرد منسجم، متعادل و همگن را در حوزه‌های متفاوت به ما می‌داد.

۴. نظریه عرضه کالاهای عمومی: هر سه نظریه فوق بر این فرض استوار بود که تقاضا برای کالاهای عمومی خودبه‌خود و با حداکثر کارایی تأمین می‌شود، اما پرسنل شاغل در بخش دولتی اشخاصی در زیرمجموعه همین عاملان اقتصادی‌اند و هرگونه تحلیل درباره مبادلات مالی در بخش دولتی باید بین رفتار افراد در نقش عرضه‌کننده یا در نقش مصرف‌کننده کالای عمومی تفاوت قائل باشد. به بیان دیگر منافع عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی و مصرف‌کنندگان لزوماً هم‌راستا نیست. نظریات آنتونی داونز در کتاب *نظریه اقتصادی دمکراسی* در این خط فکری ارائه شد. البته الگوی داونز توسط برخی مانند ویلیام ریکر به دلیل قدرت ضعیف پیش‌بینی‌اش مورد انتقاد قرار گرفت و الگوی دیگری مبتنی بر نظریه بازی‌ها ارائه شد و پس از وی تالوک نظریه بوروکرات حداکثرکننده را ارائه کرد (دیدگاه تالوک و بوکانان به نام مکتب دانشگاه ویرجینیا مشهور است) (همان: ۱۹۰).

مشکل اصلی در ماهیت دولت آن بود که به‌رغم اهمیت تصمیمات دولت در مراحل مختلف نظام اقتصادی، نظریه‌پردازان علم اقتصاد نتوانسته‌اند به نحو موفقیت‌آمیزی رفتار دولت را به همراه تصمیم‌گیرندگان خصوصی در قالب نظریه یکپارچه‌ای از تعادل عمومی توضیح دهند. بالعکس، اقدامات دولت را به صورت متغیری برون‌زا در نظر می‌گیرند. این دیدگاه یک اقتباس از نظریه کلاسیک بوده که بخش خصوصی یک سازوکار خودکار است و هرگونه اقدام دولت در ورای حفظ قانون و نظم، دخالت در آن محسوب می‌شود نه اینکه دولت نیز جزء لاینفک این سازوکار باشد. با وجود این دست‌کم در دو حوزه از نظریه اقتصادی، محور بودن اقدامات دولت اقتصاددانان را مجبور به تنظیم کردن قواعدی برای چگونگی تصمیم‌گیری دولت کرده است: اول، در قلمرو مالیه عمومی (مالیات‌ستانی

و مخارج بودجه‌ای) و دوم، قلمرو اقتصاد رفاه (بیشینه کردن تابع رفاه اجتماعی و انتخاب کاراترین پروژه‌های عمومی). اینها حوزه‌هایی است که آثار تصمیمات دولت بر ابعاد تخصیصی و توزیعی اقتصاد بیشتر نمایان است (Downs, 1957: 140).

به نظر داوونز تا دهه ۱۹۵۰ میلادی متخصصان اقتصاد رفاه و صاحب‌نظران مالیه عمومی به‌طور ضمنی فرض می‌کردند که کارکرد مناسب دولت عبارت است از حداکثرسازی رفاه جامعه. استفاده از این قاعده هنجاری دو مشکل عمده به بار آورده است: اولاً، مشخص نیست منظور آنها از رفاه اجتماعی چیست و توافقی برای نحوه به حداکثر رساندن آنها وجود ندارد. مجادلات بلندمدت میان اقتصاددانان به‌ویژه پس از ارائه قضیه عدم امکان ارو ناظر به همین مسئله بوده و البته موجب غفلت اقتصاددانان از مشکل دوم شده است، یعنی چرا دولت باید حداکثرکننده رفاه اجتماعی باشد؟ به عبارت دیگر چنانچه این الزام وجود دارد که کارگزاران دولتی باید این‌گونه باشند، آیا چنین انگیزه‌ای در عمل نیز وجود دارد؟ این نکته مهمی است که پیش از این جوزف شومپتر به آن اشاره کرد؛ هر کارگزار دولتی در قلمرو تقسیم کار، انگیزه خصوصی‌ای دارد که با کارکرد اجتماعی آن به‌عنوان انجام وظایف دولتی متفاوت است و آن انگیزه چیزی نیست جز تعقیب منفعت شخصی.

بر این اساس هرگونه تلاش برای تدوین نظریه‌ای درباره اقدامات دولت بدون بحث درباره انگیزه‌های کسانی که اداره دولت را برعهده دارند، قاعده‌تاً با بخش عمده تحلیل‌های اقتصادی ناسازگار خواهند بود. این‌گونه نظریات هنجاری، فراموش می‌کنند که دولت‌ها نهادهای مشخصی‌اند که انسان‌ها آنها را اداره و هدایت می‌کنند. در نتیجه این نظریات کلاسیک هرگز به یکپارچگی دولت و سایر تصمیم‌گیرندگان در چارچوب تعادل عمومی نخواهند رسید. داوونز برای ارائه مدل خود چند اصل موضوعه درباره دولت، دموکراسی، احزاب و رفتار عقلایی معرفی می‌کند. وی سپس فرضیه اصلی‌اش را مطرح می‌سازد و آن اینکه احزاب سیاسی در نظام دموکراتیک، سیاست‌هایشان را به‌عنوان ابزاری برای کسب آرا و پیروزی در انتخابات تنظیم می‌کنند و برای تصدی امور دولتی، به تنظیم سیاست‌ها و تأمین

منافع گروه‌های اجتماعی ذی‌نفع اقدام می‌نمایند. بنابراین کارکرد اجتماعی آنها، پیامد فرعی انگیزه خصوصی آنهاست. به بیان دیگر دولت نقش تولیدکننده‌ای را ایفا می‌کند که به‌جای تولید محصول در ازای دریافت پول، سیاست‌های خود را در قبال کسب آرای بیشتر به فروش می‌گذارد. در این مسیر دولت باید با سایر احزاب در رقابت باشد مانند چند انحصارگر که برای کسب سهم بازار بیشتر رقابت می‌کنند. پس اینکه دولت رفاه اجتماعی را به حداکثر می‌رساند یا خیر، بستگی دارد به آنکه رقابت برای کسب قدرت، چه تأثیری بر رفتار دولت دارد مانند آنکه نمی‌توان فرض کرد هر بنگاهی بتواند تولید اجتماعی بهینه‌ای داشته باشد (Ibid.: 145). داونز سپس در دو شرایط اطلاعات کامل و بدون هزینه و همچنین اطلاعات ناقص و پرهزینه، نحوه رأی دادن شهروندان به حزبی که احتمالاً بیشترین درآمد را برای آنان به دنبال دارد و نحوه انتخاب استراتژی احزاب رقیب برای کسب رأی را بررسی می‌کند.

نکته واضح دیگری که در این نگرش سیاسی وجود دارد، تبیین جایگاه گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های فشار است. با تکیه بر قاعده انتخاب عقلایی (هزینه - منفعت) می‌توان نشان داد با نزدیک شدن استراتژی‌های احزاب به یکدیگر، هزینه برای کسب اطلاعات برای رأی‌دهندگان بیش از منفعت شده و با توجه به نقش اندک هر رأی، تمایل عقلایی برای شرکت در انتخابات کاهش می‌یابد. از سوی دیگر راه‌های اعمال نفوذ بر شکل‌گیری سیاست‌های دولت (چگونگی لابی‌گری) نیز به زمان و هزینه بیشتر برای کسب اطلاعات نیاز دارد، اما به دلیل تعداد کمتر گروه‌های صاحب منفعت، اثرگذاری هر گروه و بنابراین منافع احتمالی فشار و لابی‌گری بسیار بالاتر از انتخابات است. در نتیجه افرادی که بیشترین توانایی را برای تشکیل لابی در هر قلمرو سیاسی دارند کسانی هستند که درآمدشان از این محل تأمین می‌شود. به دلیل تأمین درآمد از یک یا دو منبع و صرف هزینه‌ها در مخارج متنوع، افراد بیشتر در مقام تولیدکننده مایل به اعمال نفوذ مستقیم در شکل‌گیری سیاست دولت خواهند بود تا در مقام مصرف‌کننده. در نتیجه هر دولت دمکراتیکی به تأمین منافع تولیدکنندگان گرایش خواهد داشت نه مصرف‌کنندگان. به دلیل کثرت مصرف‌کنندگان و

اثرگذاری اندک هریک، تقاضا از سوی مصرف‌کنندگان نیز کمتر است. در نتیجه استعمار نظام‌مندی که به‌واسطه سیاست‌های دولت از سوی تولیدکنندگان بر مصرف‌کنندگان اعمال می‌شود، پیامد رفتار عقلایی هر دو گروه است: هزینه نهایی تشکیل لابی برای مصرف‌کنندگان بیشتر است و اثرگذاری کمتری دارد درحالی‌که منافع نهایی تشکیل لابی برای تولیدکنندگان بیشتر است و اثرگذاری بالاتری دارد (Ibid.).

این دیدگاه تأثیر بسیار جدی بر نقش تنظیم‌گری دولت دارد به‌نحوی که در نگارش قانون و تأسیس نهادهای مرتبط با تنظیم‌گری باید مسئله نفوذ گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های فشار و همچنین شبه‌رانت‌هایی که در بخش عمومی وجود دارد به‌عنوان یک رکن مورد توجه قرار گیرد، به‌ویژه آنکه ما در ایران با بستر تاریخی نفت و دولت‌های رانتیر مواجه‌ایم. این شبه‌رانت‌ها به‌ویژه برای بخش دولتی حائز اهمیت است زیرا برخلاف بخش خصوصی، انگیزه‌های فرصت‌طلبانه دولت می‌تواند با تغییر قواعد بازی اقتصاد، منافع بادآورده‌ای را نصیب گروهی خاص کند یا تعیین‌کننده مرجعی برای مجوزها باشد یا نوعی از مبادله و قرارداد را ممنوع کند و مواردی از این دست (Spiller, 2009: 48). بر این اساس به‌نظر می‌رسد بخش اعظم قیدها برای تنظیم‌گری فرصت‌طلبانه دولت، محدودیت‌های نهادی باشد، به‌عنوان مثال هرچه نظام قانونگذاری کمتر تحت تأثیر، نفوذ یا وابستگی به دستگاه‌های اجرایی باشد، احتمال قوانین رانت‌جویانه کاهش می‌یابد. همین اثر را استقلال قوه قضائیه در برابر دولت دارد. آزادی گروه‌های اقتصادی ذی‌نفع نیز موجب می‌شود آنان به‌طور خودکار به‌عنوان یک ناظر بیرونی که منافعش در گرو تنظیم‌گری درست دولت است، وظیفه اطلاع‌رسانی و افشای رانت یا فساد اقتصادی را انجام دهند (Ibid.: 51). به‌عبارت‌دیگر رقابتی بودن بازار سیاست‌نقشی اساسی در سلامت تنظیم‌گری اقتصادی دارد.

برخی معتقدند نظریه انتخاب عمومی از نگاه گروه‌های ذی‌نفع دلیل اصلی تمایل به مقررات‌زدایی است، زیرا پیامدهای منفی تصمیمات رانت‌جویانه را در حد منافع ناشی از تصمیمات دولتی قرار می‌دهد.

### ۳ بستر حقوقی - نهادی تنظیم‌گری

در بخش‌های پیشین، با دو مسئله اهداف و عامل تنظیم‌گری آشنا شدیم، اما براساس یک برداشت، تنظیم‌گری کاملاً از جنس سیاست‌های سنتی اقتصاد (پولی - مالی) نیست بلکه استفاده از ابزارهای حقوقی برای تحقق اهداف اقتصادی است. بر این مبنا، تعامل اقتصاد با حقوق حائز اهمیت ویژه‌ای است و از همین جا پای قانون و نهاد قانونگذار باز می‌شود. صاحب‌نظران رشته حقوق و اقتصاد<sup>۱</sup> سرآغاز و بنیان‌گذاری این رشته را در سال ۱۹۶۰ با مقاله معروف رونالد کوز با نام «معضل هزینه اجتماعی» می‌دانند (Newman, 2005). در تاریخچه چهار دهه ادبیات حقوق و اقتصاد در سطح مبانی تئوریک و فلسفی سه مدعای اصلی بیان شده است (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2006):

- مدعای هنجاری یا ارزش‌گذارانه: قواعد حقوقی باید کارا باشند؛
- مدعای اثباتی: حقوق عرفی از ویژگی کارایی برخوردارند؛
- مدعای رفتاری: انسان‌ها غالباً در مقابل قواعد حقوقی، از موضع اقتصادی واکنش نشان می‌دهند.

البته می‌توان این سه مدعا را محور رویکرد شیکاگویی یا متعارف به حقوق و اقتصاد دانست که پس از کتاب ریچارد پازنر با نام *تحلیل اقتصادی حقوق* در ۱۹۷۳ رواج یافت. رویکرد دانشگاه شیکاگو و پازنر تا یک دهه رویکرد غالب در آمریکا تلقی می‌شد. حقوق‌دانان اروپایی در اواسط دهه ۱۹۸۰ به مباحثی دامن زدند که نشان می‌داد تعامل حقوق و اقتصاد کاملاً بر قضاوت‌های حقوقی توان تأثیر دارد. راولی تحلیل اقتصادی حقوق (یا اقتصاد حقوق) را کاربرد نظریه اقتصادی و روش‌های اقتصادسنجی برای بررسی شکل‌گیری ساختار، فرایندها و تأثیرات حقوق و نهادهای قانونی دانسته است. این رشته نه تنها به موضوعاتی مانند قوانین رقابت، کار و مالیات‌ها که ارتباط مستقیم با پدیده‌های اقتصادی دارند توجه می‌کند بلکه می‌کوشد رویکرد اقتصادی را به همه جنبه‌های حقوقی تسری دهد.

آنچه تحت عنوان کاهش نفوذ مکتب شیکاگو در دهه ۱۹۸۰ مطرح است، تنها در حوزه حقوق خصوصی بود که اقتصاددانان سهم بیشتری در مدل‌ها و روش‌های آن داشتند. در حقوق عمومی، صاحب‌نظران حقوق استفاده زیادی از اقتصاددانان کردند به‌ویژه در موافقت یا مخالفت با رویکرد انتخاب عمومی. این تعامل موجب شکل‌گیری نحله‌ای از حقوق‌دانان و اقتصاددانان شد که به مکتب پساشیکاگو معروف شدند و تئوری‌های رایج در فروض پیشین را مورد تجدیدنظر قرار دادند (Newman, 2055). ظهور دو مکتب نهاد‌گرای جدید و مکتب اتریشی در حوزه حقوق و اقتصاد از مهم‌ترین تحولات اخیر این رشته به‌شمار می‌رود.

در دهه ۱۹۳۰ مطالعاتی آغاز شده بود (از جمله مقاله معروف کوز) که نشانگر احیای پیوند حقوق با اقتصاد از خاستگاهی متفاوت بود که برخی از نتایج آن مطالعات بخشی از حقوق و اقتصاد مدرن را تشکیل می‌دهد. کوشش‌های آبرون دایرکتور در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ پایه‌گذار مطالعات متعددی در باب مسائل حقوقی مرتبط با اقتصاد شد که از آن جمله می‌توان به بررسی اقتصادی قانون شرکت‌های سهامی، ورشکستگی، مقررات اوراق بهادار، قانون کار، مالیات بر درآمد و ... اشاره کرد. پازنر از این دوره با نام حقوق و اقتصاد قدیم یاد می‌کند.

حقوق و اقتصاد قدیم در برابر حقوق و اقتصاد جدید قرار می‌گیرد که از دهه ۱۹۶۰ ظهور کرد و دغدغه پژوهشی آن به‌کارگیری تحلیل‌های علم اقتصاد در موضوعات محوری حقوق مانند قراردادهای مالکیت و قانون کیفری بود. اگرچه تمیز حقوق و اقتصاد قدیم و جدید چندان دقیق و موشکافانه نیست، اما نمی‌توان آن را خالی از حقیقت دانست. آثار پژوهشی گری بکر در به‌کارگیری روش‌شناسی علم اقتصاد در تحلیل مسائل اجتماعی (مانند: جرم، خانواده، سرمایه اجتماعی و ...) نقش مهمی در احیای توجه به منطق اقتصادی داشت و راه را برای مطالعات جدید در حقوق و اقتصاد گشود (Ibid.).

کوز در مقاله «معضل هزینه اجتماعی» نشان داد که برخلاف باور پذیرفته‌شده در

اقتصاد رفاه پیگویی، وجود پیامدهای خارجی دلیل کافی برای دخالت دولت در اقتصاد نیست. در حالت وجود پیامدهای خارجی اگر مذاکره بدون هزینه بین طرف‌های ذی‌نفع ممکن باشد شرط کافی برای رسیدن به نتیجه بهینه و کارا، تصریح حقوق مالکیت است. جالب آنکه نحوه تخصیص حقوق مالکیت بین طرف‌های ذی‌نفع تأثیری بر نتیجه نهایی نخواهد داشت. نکته بااهمیت دیگر این مقاله، توجه مخاطب به مفهوم هزینه مبادله است. این نکته از آن جهت مهم تلقی می‌شود که همچنان مفهوم هزینه مبادله محل مناقشه اقتصاددانان است. در مثالی که کوز بیان می‌کند مفهوم هزینه مبادله نسبتاً ساده است. هزینه مبادله شامل هزینه شناسایی طرف‌های قرارداد بالقوه، رسیدن به توافق با آنان و نظارت بر راه‌حل است (Coase, 1960: 7).

دومین گام مهم در این دوره انتشار مقاله آلچیان (با نگاه نهاد‌گرا) درباره منطق حقوق مالکیت است که در سال ۱۹۶۵ منتشر شد. وی آثار متفاوت مالکیت عمومی و خصوصی را مورد کنکاش قرار می‌دهد و نوع مالکیت را به‌عنوان یک متغیر اقتصادی قابل دستکاری معرفی می‌کند. وی همچنین مقاله مشترکی با هارولد دمستز در موضوع «پارادایم حقوق مالکیت» در ۱۹۷۳ منتشر کرد. این دو نشان دادند ساختار حقوق مالکیت در یک اقتصاد، تأثیر جدی بر تخصیص بهینه منابع دارد. این مقاله پس از آن بود که دمستز مقاله معروف «به‌سوی یک نظریه حقوق مالکیت» را در ۱۹۶۷ به چاپ رسانده بود. وی مقاله‌اش را با این جمله مهم آغاز کرد: «هر مبادله‌ای در بازار، در واقع تبادل دو بسته حقوق مالکیت است که در یک طرف به ضمیمه کالا یا خدمت ارائه می‌شود» (Demsetz, 1967).

نخستین ادبیات گسترده تولیدی در این دوره با نام رویکرد حقوق مالکیت شناخته شد، هرچند با گستره‌ای وسیع‌تر از حقوق مالکیت ارتباط داشت. اگرچه با گذشت زمان در سال‌های بعد این اصطلاح جای خود را به‌عنوان جامع‌تر تحلیل اقتصادی حقوق داد. نوشته‌های این دوره عمدتاً در چارچوب سنت اقتصاد فرائد کلاسیک مکتب شیکاگو نوشته می‌شد. حاکمیت مکتب معاصر در این دوره به‌گونه‌ای بود که بر آثار نوشته‌شده از سایر

دیدگاه‌های اقتصادی سایه می‌افکند؛ به گونه‌ای که انتشار کتاب سه‌جلدی حقوق، قانونگذاری و آزادی هایک اقبال چندانی نیافت. در همان دوره کتاب پازنر با عنوان حقوق و اقتصاد با استقبال حقوق‌دانان مواجه شد، کتابی که ادعا می‌کرد تمام قواعد حقوق کامن‌لا با منطق کارایی اقتصادی سازگار است (Newman, 2005).

رویکرد شیکاگویی به حقوق و اقتصاد از اواخر دهه ۱۹۷۰ مورد انتقاد بسیاری از صاحب‌نظران و به‌ویژه طرف‌داران نهادگرایی و مکتب اتریشی بود. در این مجادلات نقاط ضعف تر کارایی به روایت پازنری آن روشن شد (Ibid.).

• اولاً، روشن شد که کارایی نمی‌تواند مبنای توزیع حقوق مالکیت باشد. زیرا به‌ازای هر توزیع حقوق مالکیت یک تخصیص کارای منابع وجود دارد. بنابراین تر کارایی مستلزم دور خواهد بود؛

• دومین انتقاد نشان می‌داد که تر کارایی ابطال‌ناپذیر است. زیرا هر جا ترتیبات ناکارا مشاهده شود می‌توان آن را به عوامل (هزینه‌های) ناشناخته مربوط دانست. برای ابطال‌پذیر شدن این نظریه باید عوامل (هزینه‌های) مرتبط با نظریه (که باید در نظر گرفته شود) روشن باشد؛

• انتقاد سوم به ماهیت غیرتاریخی و ایستای تر کارایی مربوط می‌شود چون ادعا می‌کند که به‌ازای هر مسئله تنها یک راه‌حل کارا وجود دارد و هنگامی که چنین راه‌حلی کشف شد، دلیلی برای عدول از آن وجود ندارد. این در حالی است که قانون در طول زمان تحول پیدا می‌کند. زیرا راه‌حلهایی که تا دیروز مطلوب بوده ممکن است برای امروز مطلوب و راهگشا نباشد. اگر طبق تر کارایی تنها یک راه‌حل برای هر مسئله وجود دارد پس چرا نظام‌های حقوقی در طول زمان هم‌گرا نمی‌شوند.

• انتقاد چهارم را - که به ذهنی بودن ارزش‌ها مربوط است - اقتصاددانان اتریشی مطرح کردند. برای تعیین راه‌حل کارا باید دستاوردها و زیان‌های ناشی از تغییر یک قاعده اندازه‌گیری شود، اما دستاوردها و زیان‌هایی که به افراد مختلف وارد می‌شود بر چه اساس و با چه مقیاسی اندازه‌گیری و مقایسه می‌شود؟



● انتقاد پنجم به منشأ منطق کارایی برمی گردد. اگر فرض کنیم نظام کامن لا براساس منطق کارایی عمل می کند باید نشان دهیم این منطق از لحاظ مبانی رفتاری عاملان حقوقی چگونه اثرگذار بوده است.

● نکته آخر مربوط به سؤالات توزیعی است. اگر بپذیریم قواعد اساسی حقوق کامن لا بیانگر منطق کارایی است، از این رو بخش زیادی از قوانین کنونی اهداف توزیعی دارد و مردم از طریق نمایندگان منتخب خود به دنبال بازتوزیع اند. بنابراین مسئله قواعد توزیعی و ارتباط با کارایی باید مورد توجه و پژوهش متخصصان حقوق و اقتصاد قرار گیرد.

در این میان برخی از صاحب نظران موج جدید حقوق و اقتصاد، به برخی از نقدهای مکتب شیکاگو پاسخ داده اند: مثلاً پاسخ آنها در مقابل این انتقاد که رویکرد غالب، کارایی محور است و جایی برای ملاحظات توزیعی در نظر نمی گیرد، این است که ساختن قواعد حقوقی با هدف بازتوزیع به نفع فقیران اساساً مطلوب نیست، زیرا اولاً، سازوکارهای مالیاتی این وظیفه را انجام می دهند، ثانیاً، انجام این هدف در نظام قضایی هزینه های بسیار دارد، ثالثاً، مبنای تصمیم کار - فراغت عاملان اقتصادی را ویران می کند و رابعاً، بسیاری از فقرا سروکاری با نظام قضایی ندارند. همچنین در موضوع قراردادها، قاعده حقوقی چندان بر نتیجه توزیعی مؤثر نیست زیرا قرارداد و قیمت بالاخره تابع قدرت چانه زنی طرفین است (Shavel, 2003).

در میان منتقدان تنظیم گری به روش شیکاگویی، رواج نهادگرایی از اهمیت بسیاری برخوردار است. به عنوان نمونه هدف گیری اصلاح نهادها (قواعد رسمی و غیررسمی بازی اقتصاد) و نه صرفاً سازوکار قیمت ها، توجه به فرایند وابستگی به روندهای گذشته در تنظیم مقررات، پذیرش تضاد منافع طرف های درگیر در بخش های اقتصادی (برخلاف رویکرد همسویی منفعت فرد و جمع)، دعوت به روش مطالعه زمانی و مکانی یا استقرایی برای مقررات گذاری در هر جامعه و نفی مقررات جهان شمول از جمله بارزترین تمایزات تنظیم گری نهادگراست. در کنار این رویکرد، برخی رویکردهای فرعی نیز مطرح شده اند

مانند حقوق و اقتصاد رفتارگرا که تغییر نگرش نسبت به انسان اقتصادی براساس: عقلانیت محدود، قدرت محدود و نفع‌طلبی محدود از دستاوردهای مهم اقتصاد رفتارگرا به‌شمار می‌رود (Jolls, Sunstein and Thaler, 1998).

از اثرگذارترین مقالات با این نگاه، مقاله معروف لوی و اسپیلر بود که نشان می‌داد اثربخشی و اعتماد به تنظیم‌گر بسته به نهادهای اجتماعی و سیاسی هر کشور متفاوت است. این مسئله به دلیل تأثیر هزینه‌های مبادله است که موجب می‌شود مثلاً خصوصی‌سازی در یک کشور با دیگران متفاوت باشد. همچنین عملکرد رضایت‌بخش تنظیم‌گر به رویه‌های تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری در کشور و سه عامل زیر مرتبط است: اول، قیود ذاتی بر صلاح‌دیدهای نهاد تنظیم‌گر؛ دوم، محدودیت‌های رسمی و غیررسمی برای تغییر سیستم تنظیم‌گر و سوم، نهادهایی که قیود رسمی را ضمانت می‌کنند (Levy and Spiller, 1994: 202). براساس یافته‌های این مقاله، نهادهای سیاسی و اجتماعی نه تنها بر توانمندی مدیریتی - اجرایی مقررات‌گذار اثر می‌گذارند، بلکه به‌طور مستقل بر نوع تنظیم‌گری قابل اعمال در جامعه و همچنین تعادل میان الزام - انعطاف تأثیر می‌گذارند. مثلاً قواعد کارای تنظیم‌گری مانند رقابت، قیمت‌گذاری و ... مستلزم اعطای صلاحیت محوری به نهاد تنظیم‌گر است، اگر این استقلال جایگاه و عملکرد وجود نداشته باشد، ورود بخش خصوصی احتمالاً به افزایش رفاه و سرمایه‌گذاری منجر نمی‌شود. همین نتیجه در برخی کشورهایی که نهاد تنظیم‌گر انعطاف‌اندکی دارد رخ نمی‌دهد، زیرا متناسب با دارایی نهادی آن کشور است. آنها با الهام گرفتن از داگلاس نورث، دارایی نهادی کشور را که بر مقررات‌گذاری و خصوصی‌سازی تأثیر جدی دارد شامل پنج جزء می‌دانند:

- وضعیت نهادهای قانونگذار و دولت (که در مجموع وضع قواعد رسمی شامل قوانین یا مقررات و اجرای آن را برعهده دارند)؛
- وضعیت نهاد قضایی (که ضمانت حقوق و قواعد و حل اختلاف درون بخش خصوصی و این بخش با دولت را عهده‌دار است. در تحلیل مقاله مذکور این بخش آنقدر

اهمیت دارد که ناکارآمدی آن، خصوصی سازی و تنظیم گری را قطعاً به شکست می کشاند؛

- هنجارهای غیررسمی متداول در جامعه که رفتار عاملان اقتصادی را متأثر می کند؛
- چارچوب ایدئولوژیک شامل: الزامات دینی یا منافع ملی که تأثیر جدی بر رفتار نهادهای حکومتی دارد؛

- توانمندی نظام کارشناسی و مدیریت اجرایی (که بدون این توانمندی، تنظیم گری دقیق و پیچیده از توان کارشناسی آن کشور خارج است) (Ibid.: 208).

به بیان دیگر نهادهای تنظیم گر در چارچوب پنج قید مذکور فعالیت می کنند و این فضاست که انگیزه نهاد تنظیم گر را تعیین می کند. براساس مجموع شرایط پنج گانه فوق است که می توان توصیه کرد یک کشور قواعد ساده برای تنظیم وضع کند یا قواعد پیچیده. در نتیجه می توان پیش بینی کرد آیا کشوری با سطح دارایی نهادی الف، توان تنظیم گری با سطح بالا را دارد یا نه، همچنین نشان داد علل ناکامی های تنظیم گری در کدام نهاد است و چگونه می توان قدرت تنظیم گری در کشور را ارتقا بخشید.

برخی معتقدند ضعف جدی توصیه های نهادگرایانه در تنظیم گری، تمایل آنها به دولت محوری است. شاید اتهام دولت گرایی به اقتصاد هزینه مبادله ناشی از این نکته باشد که نویسندگان آن گاه ساختار بازار رقابتی و گاه ساختار سلسله مراتبی را برای کاهش هزینه های مبادله پیشنهاد می دهند، این نکته ناشی از آن است که آنها از اساس اقتصاد را از ورای عینک قرارداد می بینند و نه انتخاب و اداره روابط قراردادها را در پیش می گیرند، تا بهترین نتایج اقتصادی در سایه کاراترین محیط قرارداد و مبادله به دست آید (Williamson, 2009: 21). درست در اینجا است که اختلاف روشی نهادگرایان با اقتصاد متعارف خودنمایی می کند.

اینان معتقدند منفعت متقابل از مبادله داوطلبانه مهم ترین رکن درک علم اقتصاد است و این درک با استفاده از عینک قرارداد بهتر حاصل می شود تا با عینک انتخاب (Buchanan, 2001: 29). با این بیان آنها به دنبال نقد پارادایم نئوکلاسیک اند که اقتصاد را

با مفهوم کمیابی پیوند زده و آن را دانش تخصیص منابع می‌بیند، حال آنکه اگر اقتصاد را علم قرارداد و مبادله بدانیم نه علم انتخاب، همه‌چیز تغییر خواهد کرد. علم قرارداد به سرعت با حقوق، نظم عمومی و سیاست پیوند برقرار می‌کند و به‌ناچار بر قواعد بازی جمعی (نهادها) متمرکز خواهد شد (Williamson, 2009: 11).

اگر نظریه رایج اقتصادی حرف زیادی برای تنظیم‌گری بنگاه‌های تولیدی غیر از مسئله انحصار و رقابت و ادغام ندارد ناشی از همین ضعف مبنایی است تا حدی که برخی معتقدند یکسان پنداشتن بنگاه در نظریه نئوکلاسیک با معادل خارجی آن یک اشتباه بزرگ است. تمام غایت اقتصاد نئوکلاسیک توضیح این است که سازوکار قیمت‌ها چگونه استفاده از منابع کمیاب را به سامان می‌رساند نه اینکه بنگاه‌ها واقعاً چگونه کار می‌کنند. همین نکته در خصوص بازار نیز صادق است، یعنی سازوکار بازار صرفاً از جهت اثرگذاری قیمت‌ها محل بحث است نه دیگر ابعاد بازار در اقتصاد واقعی. در نتیجه تمایز بنیادین میان اقتصاد متعارف و اقتصاد هزینه مبادله آن است که در کتاب‌های درسی، بنگاه عاملی در ردیف مصرف‌کننده است، اما در اقتصاد هزینه مبادله، از جنس بازار است یعنی محیطی برای مبادله افراد (Kreps, 1990: 96).

اگر چنین نگاهی به اقتصاد، بازار و بنگاه داشته باشیم، آنگاه تنظیم‌گری یکی از وظایف ضدکارایی، اما گریزناپذیر دولت نخواهد بود که فقط در حالت شکست بازار پدید می‌آید. با پذیرش نگرش ویلیامسونی، ارتباط اقتصاد و حقوق نیز صورت دیگری به خود می‌گیرد، اگر اقتصاد به‌عنوان دانش انتخاب بهینه چندان وجه مشترکی با حقوق ندارد، اقتصاد به‌عنوان دانش قرارداد و مبادله، پیوندهای تنگاتنگی با حقوق خواهد یافت و از حقوق مالکیت و مقررات‌گذاری گرفته تا اصول قراردادهای مالی و قراردادهای کار، تجارت بین‌الملل، بهره‌برداری از منابع طبیعی، رقابت و ... همگی یک پایه اقتصادی و یک پایه حقوقی خواهند یافت. اگر بنگاه به‌عنوان یک ساخت تکنولوژیک (تابع تولید) چندان معنایی برای حقوق‌دانان ندارد، بنگاه به‌عنوان یک ساخت سازمانی (شیوه حکمرانی) برای

ایشان بسیار آشنا و ملموس است این در حالی است که متأسفانه بیشتر بزرگان حقوق و اقتصاد مانند پازنر، اقتصاد را دانش انتخاب می‌دانند نه قرارداد (Williamson, 2005: 369).

#### ۴ توصیه‌هایی برای اقتصاد ایران

در آخرین بخش مقاله به نتیجه‌گیری از نکاتی می‌پردازیم که درباره اهداف، نهاد و روش‌های تنظیم‌گری بیان شد. پیشرفت‌هایی که طی دهه‌های اخیر در ادبیات دولت تنظیم‌گر صورت گرفته است نتایج مفید و شایان توجهی برای اقتصاد ایران دارد به‌ویژه آنکه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، زمینه برای تغییر نقش دولت بیش‌ازپیش فراهم شده است. در این نگاه مسئله محوری آن است که اینک دولت چه ابزارها و چه شیوه‌های اثرگذاری بر عواملان اقتصادی دارد که در عین حفظ روابط بازاری و رقابتی، اهداف اقتصادی کشور و دولت نیز به بهترین وجه محقق شود؟ معطوف ساختن نگاه‌ها به میزان مالکیت بنگاه‌های دولتی و فروکاستن مسئله به خصوصی‌سازی، آغاز انحراف است. به بیان دیگر پیام محوری سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تغییر نحوه تعامل دولت با اقتصاد ایران از شأن رانندگی لوکوموتیو به جایگاه ریل‌گذاری و سوزن‌بانی است. روشن است که شأن کلی هدایت استراتژیک گاه مستلزم مداخلات توسعه‌ای هدفمند و مشخص نیز خواهد شد که غفلت از آن، نشان از نشناختن ملاحظات کشورهای در حال توسعه دارد. اما در مجموع لازم است نحوه نگاه به مسائل اقتصادی و شیوه اصلاح سازوکارهای ناکارا یا فاسد از روش ساده و مبتنی بر تصدیگری و عرضه مستقیم کالا و خدمات دولتی به روشی پیچیده‌تر و روابط مبتنی بر تنظیم‌گری تحول یابد، که همین مسئله نیز نیازمند دولت‌هایی توانمند است.

از سوی دیگر هدف‌گذاری کلانی که تنظیم‌گری در ذیل آن تعریف می‌شود نیز حائز اهمیت است. براساس اسناد بالادستی کشور، ما به دنبال تأمین هم‌زمان رشد و عدالت‌ایم. به عبارت دیگر تنظیم‌گری‌های اقتصادی نمی‌تواند تنها با هدف کارایی و افزایش تولید و

رشد صورت گیرد. تعیبه سازوکارهایی که سلامت فرایند تنظیم مقررات، عدم تضییع حقوق افراد و گروه‌ها، منع رانت‌جویی و ایجاد فرصت‌های برابر از دیگر ارزش‌هایی است که تنظیم‌گری در ایران باید آن را لحاظ کند.

مهم‌ترین نتایجی که مرور سه دسته نظریات اقتصادی، حقوقی و سیاسی تنظیم‌گری برای اقتصاد ایران دارد را می‌توان در قالب موارد زیر ارائه داد:

#### ۴-۱ تصریح اهداف و قلمرو تنظیم‌گری

گرچه به یک معنا تمام حوزه اقتصاد، می‌تواند قلمرو تنظیم‌گری دولت باشد، اما براساس یک دسته‌بندی می‌توان حوزه‌های تنظیم‌گری اقتصادی را به این شرح در نظر گرفت:

- تنظیم بازار مالی شامل بانک‌ها، مؤسسات مالی، بیمه‌ها و بازار سرمایه،
- تنظیم بازار کار و تأمین اجتماعی کار،
- تنظیم بازار زمین، منابع طبیعی و معادن،
- تنظیم بازار محصولات که خود به دو دسته عمده تقسیم می‌شود: اول، تنظیم خدمات عمومی شامل برق، مخابرات، حمل‌ونقل، پست و ... و دوم، سایر محصولات صنعتی، کشاورزی و خدماتی.

گرچه رقابت و نهادهای ضدانحصار از اهمیت متمایزی در ادبیات تنظیم برخوردارند، اما به هر حال نمی‌توان حیطه عمل آنها را خارج از چهار حوزه فوق تعریف کرد.

تنظیم‌گری در هر حوزه می‌تواند جهت‌گیری ویژه‌ای داشته باشد. از میان اهداف تأمین بودجه، افزایش کارایی و بهره‌وری، بهبود توزیع درآمد و رفاه اجتماعی، رقابت‌پذیری خارجی، حمایت از مصرف‌کنندگان و اهداف زیست‌محیطی هر کدام برای بخش و حوزه‌ای از مقررات دولتی تناسب دارد. واقعیت آن است که هر یک از حوزه‌های تنظیم‌گری شرایط خاصی دارند که مستلزم مراعات اهداف ویژه برای هر حوزه است. در کنار مشخص شدن اهداف تنظیم‌گری در هر حوزه باید حدود و مرزهای تنظیم‌گری نیز

مشخص شود. متأسفانه در اقتصاد ایران هیچ قاعده رسمی برای اینکه عاملان اقتصادی بتوانند مداخلات دولت را پیش‌بینی کنند وجود ندارد و ممکن است هر جزء و هر متغیر اقتصادی مورد هدف مقررات‌گذاری بی‌مهار قرار گیرد. به‌عنوان مثال در تنظیم‌گری بازار مالی دولت می‌تواند غیر از مقررات حرفه‌ای، نرخ کارمزد، نرخ سود سپرده‌ها، نرخ سود تسهیلات، درصد تسهیلات اختصاص‌یافته به بخش‌های اقتصادی یا هر متغیر دیگری را به بانک‌های خصوصی و دولتی ابلاغ کند. بنابراین لازم است رویکرد دولت و قلمرو تنظیم‌گری آن در هر حوزه به‌روشنی تبیین شود.

#### ۲-۴ ابزارهای تنظیم‌گری

بنابر آنچه از ادبیات تنظیم‌گری برمی‌آید لازم است ابزارهای تنظیم‌گری در اقتصاد به نحو یک قاعده رسمی و قانونی احصا شوند تا دولت و عاملان اقتصادی بر آن اساس برنامه‌ریزی کنند. به‌طور کلی ابزارهای اصلی دولت تنظیم‌گر عبارت‌اند از (Vernon, Viscusi and Harrington, 2005):

● ابزارهای کنترل قیمت (در بسیاری از بازارها مانند مخابرات، آب و برق) که ممکن است در برخی حوزه‌ها به قیمت‌گذاری مستقیم نیز تبدیل شود. قیمت‌گذاری غیر از به تعادل رساندن عرضه و تقاضا باید مسئله پوشش هزینه‌ها، انتقال اطلاعات و زمینه‌سازی رقابت را نیز دنبال کند. حال ممکن است از شیوه قیمت‌گذاری تقاضامحور، هزینه‌محور یا بازارمحور استفاده شود که هر کدام در بازارهای خاص کاربرد دارند (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۷۴). پرداختن به ادبیات وسیع قیمت‌گذاری خود نیازمند مجالی مستقل است.

● ابزارهای شبه‌قیمتی (در تمام بازارها) که گرچه به‌طور خاص ضوابطی برای قیمت‌گذاری یک صنعت یا یک کالا وضع نمی‌کند، اما تأثیر خود را روی تصمیمات عاملان اقتصادی از کانال اثر قیمتی می‌گذارد، مانند ابزار مالیاتی یا تعرفه‌های واردات یا نرخ سود بانکی. منظور ما در این بخش آن‌دسته سیاست‌های مالیاتی و تعرفه‌ای است که نه با هدف تأمین

بودجه دولت و بازتوزیع بلکه صرفاً با هدف اصلاح تخصیص منابع، سیاست‌های زیست‌محیطی و سامان‌دهی بازار داخلی صورت می‌پذیرد. در این دو قسمت ادبیات اقتصادی بیش از دیگر بخش‌ها غنی است و تجربه‌های تنظیم‌گری براساس مالیات یا تعرفه سابقه‌ای دیرینه‌تر دارد، اما روشن بودن و ثبات داشتن حدود و ضوابط در این ابزارها دارای نقش عمده‌ای در فضای کسب‌وکار است که متأسفانه اقتصاد ایران به‌شدت دچار عدم شفافیت و عدم ثبات در نحوه استفاده از این ابزارهاست.

● ابزارهای اصلاح ساختار بازار که عمدتاً به دو بخش اعطای مجوزها و همچنین کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها در بازارها و تبدیل بازارهای انحصاری به شبه‌انحصاری و سپس رقابتی مرتبط است. تجربه اقتصاد ایران نشان داده است که آزادسازی ورود بنگاه‌های غیردولتی به بخش‌هایی مانند بانک، مخابرات، نیرو، پایین‌دستی نفت و گاز و ... اگر با قواعد شفاف و پایدار و بدون تبعیض صورت پذیرد (مشروط به وجود محیط مناسب کسب‌وکار)، تأثیر جدی بر اهداف رشد و عدالت دارد.

● ابزارهای کنترل کیفیت از جمله رایج‌ترین ابزارهای تنظیم‌گری در اقتصادند و عمدتاً شامل استانداردگذاری می‌شود. این استانداردها می‌تواند شامل کالا یا خدمت یا فرایندهای تولید باشد. این بخش مقررات کنترل کیفی طی نیمه دوم قرن بیستم شاهد رشد ادبیات نظری و همچنین سیاستگذاری بسیار وسیعی بوده و به‌تبع رشد مرحله توسعه‌یافتگی و رشد دانش، به‌صورت بسیار پیچیده و تخصصی درآمده است.

● ضوابط کنترل تولید گرچه در ادبیات اقتصادی متعارف چندان مورد اقبال و توصیه نیست، اما در همه کشورها به‌عنوان ابزاری برای شرایط ضروری به رسمیت شناخته می‌شود. غیر از حوزه‌هایی مانند صید ماهی یا شکار یا حوزه آلاینده‌گی‌های زیست‌محیطی که وضع میزان مجاز در آن رایج است، برای مثال در یک دوره طولانی داشتن تعداد خاصی از شعب برای یک بانک در یک ایالت آمریکا ممنوع بود.



### ۳-۴ ضوابط نگارش قوانین و مقررات اقتصادی

گرچه می‌توان نکات بسیاری از رویکرد حقوق و اقتصاد برای تنظیم‌گری آموخت، اما شاید از برجسته‌ترین نقاط، درک تمایز دوران دولت تصدیگر با دولت تنظیم‌گر است که نگاه حکومت به کارکرد مقررات تغییر خواهد کرد و از نگرش مکانیکی، ایستا و دستوری به صورت دینامیکی، پویا و تعاملی در خواهد آمد. بدین معنا که اگر بنابر آموزه‌های نهاد‌گرایی بپذیریم که هدف تغییر رفتار عاملان اقتصادی (که اکنون از بخش عمومی مستقل‌اند نه مدیر تحت فرمان دولتی) تنها در صورت تغییر انگیزه‌ها و بسترهای نهادی در اقتصاد کشور تغییر خواهد کرد، آنگاه مجلس و دولت باید شیوه مألوف نگارش قوانین و مقررات را ترک گویند. به بیان دیگر اگر در دوره دولت تصدیگر گمان می‌رفت می‌توان با تصویب قانون یا ابلاغ هیئت وزیران به اهدافی مانند رشد سرمایه‌گذاری در پتروشیمی، کاهش قیمت تمام‌شده نیروگاه‌های برق، کاهش حاشیه سود نظام بانکی، کاهش آلاینده‌گی‌های زیست‌محیطی، افزایش کیفیت محیط کار و امنیت شغلی و ... رسید، اکنون تنها زمانی این اهداف محقق می‌شوند که عاملان اقتصادی غیردولتی رفتار خود را به نحو مناسبی تغییر دهند و این مهم میسر نخواهد شد مگر با ایجاد انگیزه‌های اقتصادی و فراهم کردن بسترهای لازم.

به‌عنوان مثال به‌جای حکم قانونی برای کاهش یا افزایش متغیرهایی مانند سرمایه‌گذاری و اشتغال یا کاهش قیمت باید مقرراتی برای کاهش هزینه‌های مبادلاتی در بازار محصولات یا بازار مالی تعریف کرد که به‌طور طبیعی به تحقق اهداف فوق منجر خواهد شد. همچنین در این نگاه توصیه می‌شود به‌جای مکلف کردن نظام بانکی به پرداخت درصد معینی از تسهیلات خود به فلان بخش اقتصادی، مشوق‌های بازاری برای آن قرار داده شود مثلاً به‌نحوی که بانک‌های تبعیت‌کننده، نرخ ذخیره قانونی کمتری نزد بانک مرکزی نگه دارند یا از نرخ تنزیل مجدد پایین‌تری بهره‌مند شوند. این نگاه در عرف سیاست‌گذاری به سیاست‌های مبتنی بر بازار<sup>۱</sup> مشهور است.

## ۴-۴ شرایط نهاد تنظیم‌کننده مقررات

از مهم‌ترین مسائل در این حوزه، ویژگی‌های نهادی است که وظیفه مقررات‌گذاری در یکی از بازارهای چهارگانه اقتصاد یا زیرمجموعه‌های آن را (مانند رگولاتور بخش نیروگاه یا مخابرات یا بورس) برعهده دارد. گرچه به معنای عام کلمه دولت و وزارتخانه‌ها، مجلس، دادگاه‌ها و مقامات محلی همگی نقشی در تنظیم مقررات دارند، اما آنچه در این مقاله مورد تأکید است، بیشتر نهادهایی است که صرفاً نقش تنظیم‌گری را بازی می‌کنند. ایجاد نهادهای تنظیم‌گر تنها زمانی از لحاظ اقتصادی موجه است که یکی از موارد شکست بازار به‌نحوی بروز کند که نیازمند یک نهاد حاکمیتی جدید باشد یا در برهه‌ای به مسئله‌ای استراتژیک تبدیل شود.

اگر بخواهیم نگرش اصلی مقاله در حوزه دولت - بازار را به این مسئله نیز سرایت دهیم باید گفت اولین گزینه برای تنظیم یک بازار گزینه خودتنظیمی<sup>۱</sup> است، یعنی تکیه بر نهادهای بازارمحور یا مدنی موجود مانند اصناف و اتاق‌های بازرگانی و مانند آن. اگر به هر دلیل امکان استفاده از روش خودتنظیمی نبود، آنگاه نوبت به نهاد حاکمیتی نوظهور می‌رسد. این نهاد قطعاً باید متکی بر قانون یا مقررات رسمی و با حیطه وظایف و اختیارات کاملاً مشخص و روشن متولد شود. ملی، بخشی یا منطقه‌ای بودن نهاد تنظیم‌گر نیز جزء مهم‌ترین تصمیمات سیاستگذاران است. همچنین صلاحیت‌های علمی و تجربی اعضا، نحوه نصب و عزل آنها، جایگاه سازمانی و سازوکار پاسخ‌گویی نهاد باید به گونه‌ای باشد که به بهترین نحو دو هدف کارایی و عدالت را تأمین کند. سهولت امکان تغییر مدیران نهاد تنظیم‌گر یا کوتاهی دوره مسئولیت آنها عمدتاً موجب ضعف این گونه نهادها خواهد شد. همچنین حوزه اختیارات و نحوه تصمیم‌گیری‌های آن باید براساس ضوابط کاملاً قابل پیش‌بینی باشد. ازسوی دیگر لازم است نهادهای تنظیم‌گر در اطلاعیه‌های قانونی خود به دلایل اتخاذ تصمیمات خود نیز به تفصیل بپردازند تا همین دلایل، رویه‌های آینده را روشن‌تر کند (همان: ۱۳۳-۹۸).

#### ۴-۵ کاهش آسیب‌های دولت تنظیم‌گر

از مهم‌ترین درس‌های رویکرد انتخاب عمومی آن است که کارگزاران دولتی نیز مانند دیگر عاملان اقتصادی متأثر از انگیزه نفع شخصی تصمیم می‌گیرند. این مسئله در کنار اقتدار و انحصاری که کارگزاران دولتی از آن برخوردارند موجب می‌شود زمینه و امکان بروز فسادهای مالی و اقتصادی بیش‌ازپیش فراهم شود. گرچه در نگاه اول تصور می‌شود با حرکت به سوی بنگاهداری خصوصی و نظم بازار، مجال زیادی برای رانت‌جویی کارگزاران دولتی باقی نمی‌ماند، اما واقعیت آن است که فرایندهای پیچیده تنظیم‌گری این اجازه را به دولت می‌دهند تا بتواند همچنان مقررات را به نفع گروهی خاص وضع کند، مجوزها را به عده‌ای خاص بدهد، مجال ورود و خروج به صنایع را به شیوه‌ای جهت‌دار تنظیم کند، از ابزار تعرفه تحت فشار گروهی ویژه استفاده کند و ...

برای کاهش آفات دولت تنظیم‌گر نیز ادبیات نظری گسترده‌ای وجود دارد که برخی از آنها منوط به وابستگی یا استقلال ساختار سازمانی نهاد تنظیم‌گر، نحوه نصب و عزل اعضا و نحوه نظارت بر عملکرد آن است که پیش از این اشاره شد. بخش دیگری از راهکارهای کاهش رانت و فساد به حاکمیت اصولی بازمی‌گردد که در صدر آنها اصل شفافیت است. اگر نهادهای تنظیم‌گر بتوانند با توجهات مختلف از زیر بار ارائه اطلاعات دقیق و روشن گزارش عملکرد شفاف و بهنگام شانه خالی کنند، احتمال وقوع فساد و نفوذ گروه‌های ذی‌نفع یا فشار به حداکثر خواهد رسید. انتشار عمومی صورت مذاکرات نهاد تنظیم‌گر از جمله بهترین راه‌های تضمین شفافیت و نظارت عمومی بر آن است. هرچند که برخی کشورها از گروه‌های ثالثی برای تهیه گزارش ارزیابی نهاد تنظیم‌گر استفاده می‌کنند.

قطع کردن ارتباط اعضا مؤثر در نهادهای تنظیم‌گر با منافع بازارهای مرتبط نیز از دیگر راهکارهایی است که در بیشتر تجربیات موفق دنیا پذیرفته شده است به این معنا که مدیران و کارکنان نهادهای تنظیم مقررات (و حتی بستگان درجه اول آنها) نباید طی مدت عضویت و گاه تا زمانی پس از آن، هیچ پست، دریافت مالی یا سهامی از بنگاه‌های تحت

تنظیم خود داشته باشند. تضمین سازوکارهای اطلاعات شفاف و فرصت‌های برابر نقش بسیار مهمی در تنظیم‌گری عادلانه دارد.

#### ۴-۶ نهادهای مکمل و پیرامونی

یکی از نتایج مهم مقاله لوی و اسپیلر آن است که نقش نهادهای پیرامونی در هر جامعه حتی از وضع مقررات درست هم بیشتر است. جانشین شدن منطق بازار رقابتی به جای منطق دستور دولتی، باید از سوی هنجارهای غیررسمی و همچنین ایدئولوژی رسمی و ملی مورد حمایت قرار گیرد و از سوی دیگر مدیریت خصوصی سالم (نه مبتنی بر فساد مالی و رانت‌جویی) نیز به عنوان ارزش عاملان اقتصادی ترویج و تشویق شود. توانمندی نهادهای کارشناسی دستگاه‌های دولتی به ویژه نهاد تنظیم‌گر که قدرت وضع مقررات کارا برای هر بخش را داشته باشند بسیار حائز اهمیت است. ضعف بدنه کارشناسی دولت نمونه‌ای از آن دسته شکست‌های دولت است که عاملی برای شکست بازار نیز محسوب می‌شود یعنی مقررات ناکارا یا رانتی موجب می‌شود بسیاری از ساختارهای بازاری از ابتدا بیمار متولد شوند یا شاهد تبدیل انحصارهای دولتی به انحصارهای خصوصی باشیم که در نهایت منافع جامعه و رفاه عموم را بیشتر در معرض تهدید قرار می‌دهد زیرا ابزارهای نظارت، کنترل و پاسخ‌گویی برای بخش غیردولتی بسیار کمتر است.

## منابع و مأخذ

- بوکانان، جیمز (۱۳۸۴). «مالیه عمومی و انتخاب عمومی»، ترجمه یوسف جمسی، محمد قاسمی و علی یوسفیان، نظریه انتخاب عمومی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- هادی‌فر، داود (۱۳۸۹). *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات*، تهران، سازمان خصوصی‌سازی.
- Arrow, Kenneth (1969). The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-market Allocation.
- Becker, Gary S. (1985). "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*.
- Buchanan, J. (1997). *Public Finance and Public Choice, in Readings in Public Finance*, International Thomson Publishing.
- Buchanan, James (2001). "Game Theory, Mathematics and Economics", *Journal of Economic Methodology*, 8 (March).
- Coase, R. (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*.
- Demsetz, H. (1967). "Toward a Theory of Property Rights", *The American Economic Review*.
- Demsetz, Harold (1968). "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, No. 1.
- Dixit, A. (1996). "The Making of Economic Policy: A Transaction Cost", *Politics Perspective*, Cambridge University Press, 1996.
- Downs, A. (1957). "An Economic Theory of Political Action in Democracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 65.
- Downs, Anthony (1957). "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2.
- Grand, J. (1991). "The Theory of Government Failure", *British Journal of Political Science*.
- Hammond, P. (1985). *Welfare Economics, in Issues in Contemporary Microeconomics and Welfare*, London McMillan.
- Hauwe, L. (1999). *Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics*, Belgium, Brussels.
- Hertog, J. (1999). "General Theories of Regulation", *In Encyclopedia of Law and Economics*.
- Jolls, Christine, Sunstein Cass and Richard Thaler (1998). "A Behavioral Approach to Law and Economics", *Stanford Law Review*.
- Kaufmann, Daniel (2009). "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", World Bank Policy Research Working Paper 4978.
- Kreps, David (1990). "Corporate Culture and Economic Theory", *In Perspectives on Positive Political Economy*, New York: Cambridge University Press.

- Levy, Brian and Pablo Spiller (1994). "The Institutional Foundation of Regulatory Commitment: a Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10, No. 2. Oxford University Press.
- Libecap, Gary (2009). "Property Right Allocation of Common Pool Resources", In *Regulation, Deregulation, Reregulation*, Northampton: Edward Elgar.
- Lmieux, P. (2004). *The Public Choice Revolution, in Regulation*.
- Mackaay, E. (2000). "History of Law and Economics", in Bouckaert, B. and De Geest, G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. I. "The History and Methodology of Law and Economic", Cheltenham, Edward Elgar.
- Newman, Peter (ed.) (2005). "Law and Economics from the Perspective of Economics", *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London, Macmillan.
- Parisi, Francesco and Jonathan Klick (2004). "Wealth, Utility and the Human Dimension", *NYU Journal of Law and Liberty*.
- Peltzman, S. (1976). "Toward a More General Theory of Regulation", *NBER Working Paper*, No. W0133.
- Pierson, C. (1996). *The Modern State*, New York, Routledge.
- Posner, R. (1974). "Theories of Economic Regulation", *NBER Working Paper*.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, NY, Harvard University Press.
- Rossi, Jim (2008). "Public Choice, Energy Regulation and Deregulation", In <http://ssrn.com>.
- Shavel, S. (2003). "Economic Analysis of Law", In *Encyclopedia of Law and Economics*.
- Spiller Pablo (2009). "An Institutional Theory of Public Contracts: Regulatory Implications", In *Regulation, Deregulation, Reregulation*, Northampton, Edward Elgar.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy (2006). "Legal Philosophy: the Economic Analysis of Law".
- Stigler, G. (1971). "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Sciences*.
- Vernon, John, Kip Viscusi and Joseph Harrington (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, MIT Press.
- Williamson, Oliver (2005). "Why law, Economics and Organization?", *Annual Review of Law and Social Science*, University of California, Berkeley.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Transaction Cost Economics: the Precursors*, In *Regulation, Deregulation, Reregulation*. Northampton, Edward Elgar.



# اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

محسن فاتحی‌زاده\*

تاریخ دریافت ۸۹/۱۰/۱۸ | تاریخ پذیرش ۸۹/۱۲/۱۵

روش فعلی انعکاس بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور، ابهام محاسباتی و خلأ اطلاعاتی دارد. تنوع گسترده شرکت‌های دولتی، پیچیدگی روش محاسبه ارقام بودجه و عدم اطمینان در برآوردهای بودجه‌ای منشأ این مشکلات است. با وجود این شرایط، تمرکز بر شاخص‌های به دست آمده از ارقام بودجه‌ای شرکت‌های دولتی نمی‌تواند اطلاعات مفیدی برای ارزیابی عملکرد این شرکت‌ها ارائه دهد و حتی باعث انحراف دستگاه‌های نظارتی می‌شود. همچنین وضعیت فعلی درج بودجه شرکت‌های دولتی به تحقق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به عنوان مهم‌ترین قانون در خصوص وضعیت شرکت‌های دولتی هیچ کمکی نمی‌کند. در این مقاله، برای رفع این مشکل دو پیشنهاد مطرح شده است تا ضمن تطبیق وضعیت شرکت‌های دولتی با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، بسته‌های اطلاعاتی مناسب‌تری برای ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی ایجاد شود. اول، حذف قید حداقل ۵۰ درصدی سهام دولتی برای درج یک شرکت در بودجه؛ که در این صورت سهام و سرمایه دولت به هر میزانی در بودجه منعکس می‌شود در نتیجه خلأ اطلاعاتی در خصوص بخش مهمی از سرمایه دولت در شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰ درصد آن متعلق به دولت است رفع می‌شود؛ دوم، اصلاح طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی به گونه‌ای که با گروه‌های سه‌گانه مورد نظر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) منطبق شود. در تکمیل این طبقه‌بندی، شرکت‌های درون هر گروه متناسب با کدهای

\* کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشگاه تهران، معاون دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای

اسلامی؛



آیسیک<sup>۱</sup> به زیرگروه‌هایی تفکیک شده و با استفاده از اطلاعات تلفیقی هر زیرگروه و شاخص‌های ویژه و متناسب با مأموریت‌های آن، امکان سنجش میزان کارایی و اثربخشی این شرکت‌ها فراهم می‌شود.

کلیدواژه‌ها: بودجه؛ شرکت‌های دولتی؛ اصل (۴۴) قانون اساسی

طبقه‌بندی JEL: H61; H83

## مقدمه

اطلاعات ارائه‌شده از شرکت‌های دولتی در وضعیت فعلی بودجه کل کشور، اشکالات اساسی دارد. نارسایی‌های موجود در بودجه شرکت‌های دولتی از مراحل برآورد بودجه یک شرکت و عدم اطمینان در ارقام پیش‌بینی‌شده آن، تا نحوه درج مجموعه شرکت‌ها و نوع طبقه‌بندی آنها در قانون بودجه را شامل می‌شود. این امر سبب می‌شود شاخص‌های نظارتی برآمده از ارقام بودجه‌ای شرکت‌های دولتی نیز کارایی لازم برای نظارت بر فعالیت این شرکت‌ها را نداشته باشد. اتکا به این اعداد و ارقام، نهادهای نظارتی را نیز گمراه می‌سازد.

در وضعیت فعلی، بیشتر مأموریت‌های دولت از طریق شرکت‌های دولتی پیگیری می‌شود؛ به گونه‌ای که هر ساله حدود ۷۰ درصد از بودجه کل کشور، بودجه شرکت‌های دولتی است.<sup>۱</sup> به دلیل نقش عمده شرکت‌های دولتی در اقتصاد ایران و سهم بالای آنها در بودجه کل کشور، رمزگشایی از پیچیدگی‌ها و ابهامات موجود در بودجه این شرکت‌ها ضروری به نظر می‌رسد. از طرفی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ نیز الزامات متعددی را درخصوص شرکت‌های دولتی تعیین می‌کند که می‌تواند چگونگی انعکاس بودجه این گونه شرکت‌ها را در بودجه کل کشور تحت‌الشعاع قرار دهد. اجرای این قانون بستر مناسبی برای اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی است.

هدف این مقاله، یافتن پاسخ برای این سؤالات است: بودجه شرکت‌های دولتی چه اشکالاتی دارد؟ این اشکالات چگونه نهادهای نظارتی را دچار اشتباه می‌کند؟ و چگونه می‌توان از فضایی که قانون اجرای این سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به وجود آورده برای رفع آن بهره برد؟

در قسمت اول این مقاله تلاش می‌شود اشکالات اساسی نحوه انعکاس بودجه شرکت‌های دولتی بررسی شود. در قسمت دوم بیان می‌شود که چگونه این اطلاعات مبهم و نادرست

---

۱. برای مثال بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۹ حدود ۳۶۸ هزار میلیارد تومان بوده که بیش از ۶۸ درصد آن بودجه شرکت‌های دولتی است و فقط ۳۲ درصد آن بودجه عمومی دولت یعنی بودجه وزارتخانه‌ها و نهاد ریاست جمهوری است.

به‌طور غیردقیقی مبنای نظارت دستگاه‌های نظارتی مانند دیوان محاسبات قرار می‌گیرد. در قسمت سوم الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) طرح می‌شود و سرانجام در قسمت نهایی الگوی نوین درج بودجه شرکت‌های دولتی مبتنی بر این الزامات ارائه می‌گردد.

## ۱ اشکالات بودجه شرکت‌های دولتی

بودجه شرکت‌های دولتی، با دو ایراد عمده مواجه‌اند: ایرادهایی که در بودجه هر شرکت به‌صورت انفرادی وجود دارد، مانند عدم اطمینان در برآوردها، عدم شناسایی شرکت به‌عنوان شرکت دولتی و تغییر رویه‌های مالی که مقایسه‌پذیری بودجه شرکت‌ها را در سال‌های مختلف مخدوش می‌کند؛ ایراد دوم به نحوه انعکاس و طبقه‌بندی مجموعه شرکت‌ها در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی بازمی‌گردد؛ به‌گونه‌ای که می‌توان گفت رقم سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی، داده‌ای غیردقیق و فاقد ارزش اطلاعاتی است.

### ۱-۱ اشکالات بودجه هر یک از شرکت‌ها

#### ۱-۱-۱ برآورد غیردقیق بودجه شرکت‌ها و تغییر بودجه حین اجرا

به‌طور کلی بودجه، یک پیش‌بینی مالی است که برای یک سال انجام می‌شود. اصلاحات متعددی که هر یک از شرکت‌های دولتی با استفاده از اختیارات قانونی خود (ماده ۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰) در بودجه اعمال می‌کنند نشان می‌دهد بودجه شرکت‌های دولتی پیش‌بینی دقیقی نیست. شرکت‌های دولتی بودجه خود را برای مراحل تصویب، مدت‌ها قبل از اجرای بودجه تهیه می‌کنند؛ اما به‌دلیل شرایط اقتصادی پرنوسان کشور<sup>۱</sup> و نیز سیاست‌های غیرقابل پیش‌بینی دولت (مانند مشخص نبودن

۱. سهم بالای نفت در اقتصاد ایران باعث می‌شود نوسان‌های قیمت نفت در اقتصاد ملی نیز تأثیر بگذارد. قیمت نفت به‌طور کلی دارای نوسانات شدیدی است به‌گونه‌ای که برای مثال از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ جهش ۵۰ درصدی و از ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹ سقوط ۵۰ درصدی را تجربه کرد (اوپک، ۲۰۰۹). نوسانات قیمت نفت در بسیاری از شرکت‌های دولتی تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم دارد.

چگونگی افزایش حامل‌های انرژی در اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها)، این شرکت‌ها در هنگام اجرای بودجه با شرایط جدیدی مواجه می‌شوند که ناگزیرند متناسب با آن بودجه خود را اصلاح کنند؛ برای مثال پیش‌بینی وصول درآمدهای شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۶ معادل ۱۲۳ هزار میلیارد تومان بوده که در بودجه‌های اصلاحی که به تصویب مجامع عمومی آنها رسیده با ۲۲ درصد افزایش به بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد تومان رسیده است (معاونت نظارت راهبردی، ۱۳۸۸: ۵). البته دلایل دیگری نظیر کم‌برآورد یا بیش‌برآورد عمدی بودجه که در واکنش به برخی از سیاست‌های دولت انجام می‌شود نیز می‌تواند از اطمینان ارقام برآورد بودجه شرکت‌های دولتی بکاهد. این موضوع سبب عدم اطمینان در بودجه هر شرکت می‌شود.

#### ۱-۱-۲ عدم شناسایی برخی از شرکت‌های دولتی

مبنای درج شرکت‌های دولتی در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی، تعریف قانونی شرکت دولتی است. طبق قانون شرکتی که بیش از ۵۰ درصد آن متعلق به دولت باشد، شرکت دولتی شناخته می‌شود (ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶). فقدان بانک اطلاعاتی دقیق از شرکت‌های دولتی سبب می‌شود تعدادی از شرکت‌های دولتی با وجود اینکه بیش از ۵۰ درصد آنها متعلق به دولت است به دلیل عدم شناسایی در بودجه درج نشود و بعد از شناسایی در بودجه بیاید، برای مثال در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ تعداد سیزده شرکت دولتی جدید به پیوست شرکت‌های دولتی اضافه شد که سه مورد از آنها جدیدالتأسیس و مابقی شرکت‌هایی هستند که به تازگی شناسایی شده است (چشمی و فاتحی‌زاده، ۱۳۸۸: ۶). بنابراین اطمینانی وجود ندارد که تمام شرکت‌های دولتی در بودجه درج شوند که این موضوع از اعتبار آن می‌کاهد.

#### ۱-۱-۳ تغییر رویه‌های مالی و محاسباتی

با تغییر رویه‌های مالی و محاسباتی در سال‌های مختلف، ارقام بودجه شرکت‌های دولتی نیز

تغییر کرده و در نتیجه از میزان مقایسه پذیری ارقام سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی در سال‌های مختلف کاسته می‌شود. رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت (سهم هریک از نفت خام تولیدی و نحوه برداشت) به دلیل فقدان اساسنامه، هر ساله در تبصره‌های بودجه اصلاح می‌شود. چون این شرکت بزرگ‌ترین شرکت دولتی است<sup>۱</sup> و تعداد زیادی از شرکت‌های زیرمجموعه آن نیز در بودجه درج می‌شوند، امکان تغییر جدی سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی از این طریق وجود دارد. وضع احکامی نظیر پرداخت مالیات علی‌الحساب (مالیات بر مبنای پیش‌بینی بودجه در سال بودجه و نه بر مبنای عملکرد در سال بعد از اجرای بودجه) در سال ۱۳۸۳ مقایسه‌پذیری ارقام بودجه‌ای قبل و بعد از این حکم را مخدوش می‌کند.

## ۱-۲ اشکالات مجموع بودجه شرکت‌ها

### ۱-۲-۱ ناهمگن بودن ماهیت شرکت‌های دولتی

پیوست بودجه شرکت‌های دولتی در سال‌های مختلف حدود پانصد شرکت است که تنوع بسیار گسترده‌ای دارد و موارد زیر را شامل می‌شود:

- شرکت‌هایی مانند بانک مرکزی یا سازمان خصوصی‌سازی که امور حاکمیتی انجام می‌دهند.
- شرکت‌هایی مانند سازمان بیمه خدمات درمانی که برای انجام امور حمایتی از آنها استفاده می‌شود.
- شرکت‌هایی مانند شرکت بازرگانی دولتی ایران که برای توزیع پارانه از آنها استفاده می‌شود.
- شرکت‌هایی مانند شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور که پیمانکار اجرای عملیات عمرانی در زمینه‌های مختلف هستند.
- شرکت‌هایی (مانند شرکت‌های فولاد، پتروشیمی، کشت و صنعت، تولیدات صنعتی

۱. در آمد شرکت ملی نفت ایران به تنهایی در بودجه سال ۱۳۸۹ بیش از ۶۳ درصد در آمد مجموع شرکت‌های دولتی است.

و ...) که فقط فعالیت تجاری انجام می‌دهند و شباهت زیادی به شرکت‌های خصوصی دارند.

- صندوق‌هایی مانند صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری تعاون یا صندوق ضمانت صادرات که اهداف و ساختار مالی متفاوتی از سایر شرکت‌های دولتی دارند.

- بانک‌های دولتی اگرچه سرمایه‌شان دولتی است ولی به دلیل اینکه سپرده‌های موجود در این بانک‌ها متعلق به عموم مردم می‌باشد با دیگر شرکت‌های دولتی تفاوت دارند.

- سازمان‌هایی مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی ایران که هلدینگ بوده و خود به تنهایی تنوع گسترده‌ای از شرکت‌های دولتی را در مالکیت دارند. این سازمان‌ها با سازمان‌های زیرمجموعه خود در پیوست درج می‌شوند.

- شرکت‌هایی مانند شرکت سهامی مهندسين مشاور راه آهن ایران (مترا) که صرفاً فعالیت مشاوره‌ای، مطالعاتی و پژوهشی انجام می‌دهند.

- شرکت‌هایی مثل صداوسیما که در هیچ‌یک از گروه‌های فوق نمی‌گنجد.

به این ترتیب حدود ده گروه مختلف در مجموعه شرکت‌های دولتی می‌توان برشمرد که هر یک به لحاظ چگونگی وابستگی به دولت، نوع وظایفی که انجام می‌دهند و ساختار مالی، کاملاً با یکدیگر تفاوت دارند. به همین دلیل جمع بودجه شرکت‌های دولتی در واقع روی هم ریختن اطلاعات ناهمگون است که در این صورت سرجمع به دست آمده معنادار نخواهد بود.

#### ۱-۲-۲ متفاوت بودن میزان مالکیت دولت در شرکت‌ها

به لحاظ مالکیتی تعریف قانونی شرکت دولتی باعث می‌شود طیف متنوعی از شرکت‌های دولتی موجود باشند که دولت از ۵۱ درصد تا ۱۰۰ درصد در آنها سهام‌دار است. این در حالی است که بودجه همه این شرکت‌ها به صورت یکسان در سرجمع بودجه کل کشور منظور می‌شود. میزان سهام غیردولتی به دلیل عدم امکان جداسازی در این گونه موارد نادیده

گرفته می‌شود. روی هم ریختن بودجه شرکت‌ها بدون توجه به میزان سهام دولت در آنها به معناداری آن آسیب می‌زند. علاوه بر این، پیوست شرکت‌های دولتی هیچ‌گونه اطلاعاتی درباره سرمایه دولت در شرکت‌هایی که دولت کمتر از ۵۰ درصد در آنها سهام دار است ارائه نمی‌کند. در واقع دولت در این باره دچار خلأ اطلاعاتی است.

۳-۲-۱ ابهامات ناشی از روابط مالی شرکت‌های دولتی با یکدیگر (ارقام دو بار منظور شده)

شرکت‌های دولتی دارای روابط مالی گسترده‌ای با یکدیگر هستند. این موضوع سبب تسری جریان‌های مالی از یک شرکت به شرکت دیگر شده و در نتیجه برخی از ارقام که یکبار در هزینه‌های یک شرکت درج شده، بار دیگر در درآمد شرکت دیگر آمده و در نهایت سرجمع بودجه کل کشور دو بار منظور می‌شود. هر ساله در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی برای اینکه این قبیل ارقام باعث متورم نشان دادن بی‌مورد بودجه شرکت‌های دولتی نشود، به‌عنوان ارقام دو بار منظور شده کسر می‌شود (فاتحی‌زاده، ۱۳۸۷: ۲). در واقع به‌دلیل گستردگی جریان مالی بین شرکت‌های دولتی امکان شناسایی همه ارقام دو بار منظور شده وجود ندارد. سهم بالای این ارقام در بودجه شرکت‌های دولتی می‌تواند در رقم اعلام شده به‌عنوان سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی کاملاً اثرگذار باشد؛ برای مثال در قانون بودجه ۱۳۸۹ ارقام دو بار منظور شده ۱۷۲ هزار میلیارد تومان است که بیش از ۶۸ درصد کل منابع بودجه شرکت‌های دولتی، که بالغ بر ۲۵۲ هزار میلیارد تومان است، می‌شود.

در پیوست بودجه شرکت‌های دولتی، هم شرکت‌هایی که سهام آنها مستقیماً متعلق به دولت (نسل اول) است درج شده و هم شرکت‌هایی که سهامشان متعلق به سایر شرکت‌های دولتی می‌باشد و دولت غیرمستقیم مالک این شرکت‌هاست. بالغ بر ۹۵ هزار میلیارد تومان از سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه سال ۱۳۸۹ متعلق به شرکت‌های غیر نسل اول است.

برای مثال شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان

توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران<sup>۱</sup> به همراه شرکت‌های زیرمجموعه در بودجه می‌آیند. این وضعیت اگرچه تا حدود زیادی مشابه ارقام دو بار منظور شده است، ولی تلاشی برای خالص کردن سرجمع بودجه از این نوع ارقام دو بار منظور شده انجام نمی‌شود؛ بنابراین ابهام در وضعیت ارقام دو بار منظور شده، مانع از دقت لازم در سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی است؛ بنابراین مجموعه این اشکالات و پیچیدگی‌ها نشان می‌دهد در بررسی عملکرد مالی و بودجه‌ای به این اطلاعات نمی‌توان اتکا کرد، اما چون این اطلاعات پس از تصویب مجلس به اسناد قانونی تبدیل می‌شود، دستگاه‌های نظارتی مانند دیوان محاسبات موظف به نظارت بر آنها هستند.

جدول ۱ اشکالات بودجه شرکت‌های دولتی

سطح	اشکالات	آثار
هر شرکت	برآورد غیردقیق بودجه و تغییر بودجه حین اجرا	عدم اطمینان در ارقام بودجه‌ای
	تغییر رویه‌های مالی و محاسباتی	عدم امکان مقایسه پذیری ارقام بودجه‌ای
	عدم شناسایی تعدادی از شرکت‌های دولتی	کاستن از اعتبار بودجه
مجموع شرکت‌ها	ناهمگن بودن ماهیت شرکت‌های دولتی	معنادار نبودن سرجمع بودجه شرکت‌ها
	متفاوت بودن میزان مالکیت دولت در شرکت‌ها	کاستن از معناداری سرجمع بودجه شرکت‌ها
	ابهامات ناشی از روابط مالی شرکت‌های دولتی با یکدیگر	بی‌دقتی در سرجمع بودجه شرکت‌ها

۱. شرکت ملی فولاد ایران، شرکت سهامی ذوب آهن اصفهان، شرکت سهامی زغال سنگ کرمان، شرکت زغال سنگ البرز شرقی، شرکت سهامی زغال سنگ البرز مرکزی، شرکت سهامی سنگ آهن مرکزی ایران، شرکت سهامی تهیه و تولید مواد معدنی ایران، شرکت سهامی خدمات بازرگانی معادن و صنایع معدنی ایران، شرکت سهامی تهیه و تولید مواد اولیه فولاد خراسان و مؤسسه تحقیقات و کاربرد مواد معدنی ایران از جمله شرکت‌های متعلق به سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران هستند که در پیوست بودجه سال ۱۳۸۸ درج شده‌اند.



## ۲ ناکارایی نظارت بر رعایت سقف بودجه شرکت‌های دولتی

تمرکز بر شاخص‌های برآمده از اعداد و ارقام بودجه شرکت‌های دولتی با توجه به ایرادات اساسی که بر آن وارد است، امکان نظارت صحیح و دقیق بر عملکرد شرکت‌های دولتی را سلب می‌کند. در واقع برخی از انحرافات و تخلفاتی که هر ساله در تفریغ بودجه کل کشور گزارش می‌شود، ناشی از این نقیصه در تعاریف بودجه‌ریزی در کشور است؛ برای مثال یکی از موضوعات مهمی که هر ساله در گزارش تفریغ بودجه منعکس می‌شود و به‌عنوان شاخصی برای میزان پایبندی دولت و شرکت‌های دولتی به بودجه مصوب مجلس به حساب می‌آید، رعایت سقف بودجه است.

با این معیار شرکت‌های دولتی، به‌ویژه در سال‌های اخیر، سقف بودجه مصوب مجلس را رعایت نکرده و در برخی سال‌ها حتی عملکرد سرجمع بودجه آنها به چند برابر بودجه مصوب مجلس رسیده است؛ مثلاً در سال ۱۳۸۶ بودجه شرکت‌های دولتی حدود ۳۵۰ درصد عملکرد داشته که بسیار بیش از سقف بودجه است. اما لزوماً این عملکرد بیش از مصوب، به معنای تخلف و انحراف است؟

### جدول ۲ عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی

سال	عملکرد (هزار میلیارد ریال)	تحقق (درصد)
۱۳۸۳	۵۲۳۸۶۰۸۹۵	۷۶/۰
۱۳۸۴	۲۶۸۸۷۸۶۷۵۵	۲۵۴/۶
۱۳۸۵	۳۱۸۶۰۲۱۶۶۲	۲۳۲/۱
۱۳۸۶	۶۵۰۶۵۵۶۷۱۵	۳۴۸/۰
۱۳۸۷	۴۵۳۰۷۵۶۹۹۴	۱۵۰/۰

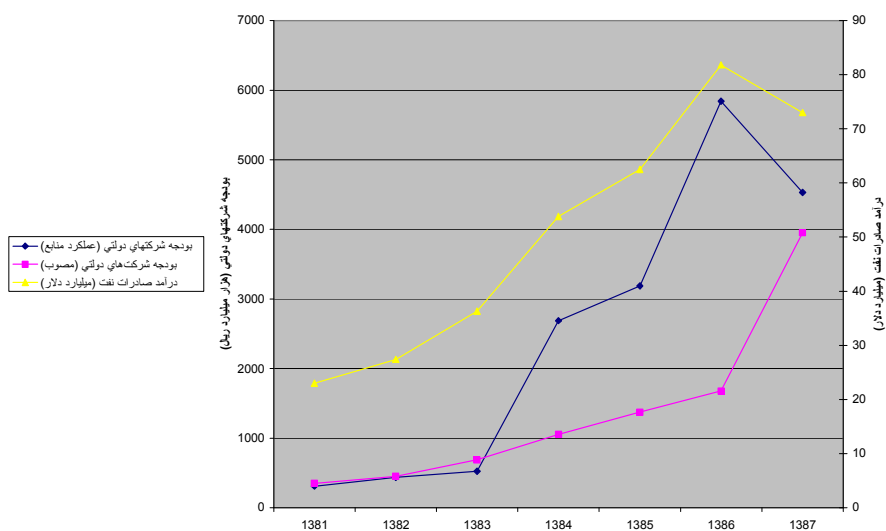
مأخذ: گزارش تفریغ بودجه در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۳، دیوان محاسبات کشور.

## ۲-۱ دلایل انحراف عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه مصوب

بودجه مصوب شرکت‌های دولتی به وسیله مراجع ذیصلاح مطابق ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قابل اصلاح و افزایش است. به این ترتیب امکان انحراف عملکرد بودجه از مقدار مصوب آن از طریق کاملاً قانونی رقم می‌خورد. البته ممکن است نیاز به اصلاح بودجه، ناشی از کم‌برآورد عمدی بودجه برای فرار از احکامی نظیر مالیات علی‌الحساب و پرداخت ۴۰ درصد سود سهام بوده و یا در اثر اقتضائات واقعی زمان اجرای بودجه، مانند افزایش قیمت کالاها و خدمات بیش از مقدار برآورد اولیه باشد، اما به هر حال اصلاح بودجه مطابق قانون، حق شرکت‌های دولتی است (حکیم شوشتری، ۱۳۸۸: ۱۱-۱۰).

نوسان قیمت نفت می‌تواند باعث انحراف عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی شود. مقایسه روند تحقق درآمدهای ناشی از صادرات نفت خام با عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی در نمودار ۱ هماهنگی کامل بین این دو متغیر را نشان می‌دهد. در واقع مهم‌ترین عاملی که تعیین می‌کند عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی چقدر باید باشد درآمدهای نفتی است. اما آیا جهش عملکرد بودجه شرکت‌های نفتی نسبت به بودجه مصوب که ناشی از افزایش درآمدهای نفتی و قیمت نفت است لزوماً به معنای تخلف این شرکت‌ها از بودجه مصوب مجلس است؟ جواب این سؤال منفی است؛ زیرا وقتی قیمت نفت افزایش می‌یابد، شرکت ملی نفت - که صادرات نفت را برعهده دارد - نفت را با قیمت بالاتری به فروش می‌رساند و در درآمدهای خود ثبت می‌کند. جهش قیمت نفت به معنای جهش درآمدهای شرکت ملی نفت و در طرف مقابل جهش هزینه‌های آن می‌شود؛ چرا که شرکت ملی نفت باید براساس قوانین مختلف درآمد حاصل را به خزانه واریز کند و یا برای سرمایه‌گذاری به حساب منابع داخلی منظور کند. بنابراین الزام شرکت ملی نفت به رعایت سقف بودجه مصوب، مانند آن است که به این شرکت حکم شود حتی در صورت افزایش قیمت‌های جهانی، نفت را به همان قیمت مصوب بفروشد و از اضافه قیمت صرف نظر کند. بنابراین می‌توان گفت عدم رعایت سقف بودجه لزوماً به معنای تخلف شرکت‌های دولتی نیست، بلکه باید اولاً، بررسی

شود که این قوانین رعایت شده است یا نه و ثانیاً، علل این عملکرد بالا به طور جزئی و به تفکیک شرکت‌های دولتی چیست؟



مأخذ: گزارش‌های تفریح بودجه در سال‌های مختلف، دیوان محاسبات کشور و گزارش مالی دولت وزارت اقتصاد.

### نمودار ۱ میزان وابستگی عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی به درآمدهای نفتی

#### ۲-۲ عدم ثبات رویه در گزارش تفریح سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی

پیچیدگی‌ها و ابهامات محاسباتی در بودجه شرکت‌های دولتی باعث شده گزارش تفریح بودجه - که مهم‌ترین سند نظارتی در حوزه بودجه است - نتواند رویه مطمئن و پیوسته‌ای در برخورد با ارقام بودجه‌ای شرکت‌های دولتی داشته باشد. سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی در گزارش تفریح بودجه در برخی سال‌ها (۱۳۸۱ و ۱۳۸۲) با کسر ارقام دو بار منظور شده ارائه شده، در برخی (۱۳۸۶ و ۱۳۸۷) بدون کسر این ارقام و در برخی سال‌ها (۱۳۸۳ تا ۱۳۸۵) نیز در این مورد صراحت ندارد، بنابراین تغییر نحوه محاسبه ارقام دو بار

منظور شده در سال‌های مختلف در گزارش تفریح بودجه (با توجه به اندازه بزرگ آن)، ارقام غیر قابل مقایسه‌ای را به دست می‌دهد که باعث می‌شود نتایج مبتنی بر این ارقام نامعتبر باشد.

### ۳ الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی

شرایط جدید پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، تغییرات زیادی را در وضعیت شرکت‌های دولتی ایجاد می‌کند که می‌تواند چگونگی ارائه بودجه شرکت‌های دولتی را دستخوش تحولات اساسی کند. همراه با گروه‌های سه‌گانه‌ای که در این قانون برای شرکت‌های دولتی تعریف شده، احکام متعددی نیز برای تعیین قلمرو فعالیت اقتصادی دولت و بخش خصوصی صادر شده است.

● صد درصد شرکتهایی که در بازارهای رقابتی فعالیت می‌کنند شامل شرکت‌های خارج از صدر اصل (۴۴) (یا گروه یک) باید تا پایان سال ۱۳۸۹ واگذار شود (ماده (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)).

● ۸۰ درصد شرکت‌های انحصاری شامل شرکت‌های صدر اصل (۴۴) (یا گروه دو) باید تا پایان سال ۱۳۹۳ واگذار شوند (ماده (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)).

● شرکت‌های خاصی که از صدر اصل (۴۴) استثنا شده و در قالب گروه سه طبقه‌بندی شده‌اند، باید کماکان صد درصد دولتی باقی بمانند (ماده (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)).

● وظایف حاکمیتی باید از شرکت‌های دولتی منفک شده و به دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها منتقل شوند (ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)).

● ایجاد شرکت‌های جدید و سرمایه‌گذاری دولت در فعالیت‌های گروه یک و دو محدود شده و تنها با رعایت محدودیت‌هایی مانند سقف مالکیت ۴۹ درصدی در مناطق

محروم و صنایع پرخطر برای مدت زمانی معینی مجاز شده است (ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)).

با واگذاری اغلب شرکت‌های دولتی طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) اگر معیار مالکیت بیش از ۵۰ درصدی دولت کماکان مبنای حضور شرکت‌های دولتی در بودجه باشد، اطلاعات مالی بخش اعظمی از سرمایه‌های دولتی موجود در شرکت‌هایی که کماکان بخشی از آنها (زیر ۵۰ درصد) دولتی است، در بودجه درج نخواهد شد؛ به عبارت دیگر، حجم عظیمی از سرمایه دولت در شرکت‌های گروه دو که ۲۰ درصد از سهام آنها در اختیار دولت است و نیز شرکت‌هایی که دولت می‌تواند با استناد به ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)<sup>۱</sup> در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا درزمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر تا سقف ۴۹ درصد سرمایه‌گذاری کند در بودجه کل کشور منعکس نخواهد شد؛ بنابراین باید نحوه درج شرکت‌هایی که دولت در آنها سهام‌دار است متناسب با شرایط مورد نظر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) اصلاح شود.

#### ۴ اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی با توجه به قانون اجرای سیاست‌های

##### کلی اصل (۴۴)

آنچه به عنوان بودجه شرکت‌های دولتی تهیه شده و به صورت پیوستی به همراه لایحه بودجه تقدیم مجلس می‌شود، نه به لحاظ اطلاعاتی مفید است و نه می‌تواند مبنای مناسبی برای نظارت و ارزیابی عملکرد دولت باشد. پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) از شرایط جدید ایجادشده می‌توان به گونه‌ای استفاده کرد که مشکلات فعلی

۱. ماده (۳) بند «الف» تبصره «۳»: در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا درزمینه فناوری‌های نوین و صنایع پرخطر، دولت می‌تواند برای فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) از طریق سازمان‌های توسعه‌ای مانند سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تا سقف ۴۹ درصد با بخش‌های غیردولتی مشترکاً سرمایه‌گذاری کند. در این موارد دولت مکلف است سهام دولتی را در بنگاه جدید حداکثر ظرف سه سال پس از بهره‌برداری به بخش غیردولتی واگذار کند.

بودجه شرکت‌های دولتی به حداقل برسد. برای اصلاح چگونگی انعکاس بودجه شرکت‌های دولتی در دو سطح باید تغییراتی اعمال شود:

#### ۴-۱ تغییر معیار درج بودجه شرکت‌های دولتی

در حال حاضر سرمایه‌های دولتی در شرکت‌هایی که سهم دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد است، در بودجه منعکس نمی‌شود. پس از واگذاری شرکت‌های دولتی طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، سهم این نوع شرکت‌ها به شدت افزایش یافته است به طوری که عدم گزارش اطلاعات آنها در بودجه به معنای ندیده شدن بخش مهمی از فعالیت‌های مالی دولت خواهد بود. برای این منظور باید قید مالکیت بیش از ۵۰ درصد دولت از سهام شرکت برای درج در بودجه کل کشور لغو شود. به عبارت دیگر سرمایه دولت در شرکت‌ها به هر میزانی باید در بودجه انعکاس یابد. به این ترتیب اگر دولت در شرکتی حتی ۱ درصد سهم داشته باشد، باید در بودجه منعکس شود، اما نحوه درج آن در بودجه لزوماً مشابه وضعیت فعلی نخواهد بود.

تغییر معیار قانونی برای تشخیص تصدی‌های دولتی از شرکت دولتی به سهام عمومی و ارائه اطلاعات تلفیقی در مورد نتیجه عملیات بنگاه‌های عمومی برای تأمین حقوق قانونگذار، دولت را قادر می‌سازد که با در اختیار گرفتن نسبت‌های متغیری از سهام بنگاه‌های تولیدی و خدماتی عمومی و استفاده از سهام ممتاز (در صورت لزوم) ضمن تلفیق مؤثر فعالیت‌های عمومی و خصوصی، جایگاه مناسب‌تری برای اجرای مأموریت‌های عمومی خود فراهم آورد (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۵۷).

#### ۴-۲ انطباق طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی با گروه‌بندی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

در وضعیت فعلی، شرکت‌های دولتی در پیوست بودجه کل کشور در سه گروه تفکیک

شده‌اند. گروه اول شرکت‌های دولتی‌ای هستند که به شرکت‌های سودده و زیان‌ده تفکیک شده‌اند و از لحاظ تعداد بیش از ۹۵ درصد موارد موجود در پیوست در این گروه جای می‌گیرند؛ گروه دوم بانک‌ها می‌باشند که شامل بیش از ۱۰ بانک دولتی است؛ گروه سوم نیز مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است که دارای دو عضو سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان صنایع دفاع است. چنین تفکیکی در شرکت‌های دولتی دارای نواقص زیر است:

● در بخش اعظم این طبقه‌بندی، به‌ویژه در خصوص تفکیک شرکت‌ها به سودده و زیان‌ده، به اطلاعات مالی شرکت‌های دولتی درباره برآوردهای میزان سوددهی اتکا شده است. برآوردهای بودجه‌ای شرکت‌های دولتی بنابر دلایلی که ذکر شد، اطلاعات چندانی معتبری نیستند که بتوانند مبنای طبقه‌بندی این شرکت‌ها قرار گیرند.

● علاوه بر این، طبقه‌بندی موجود، امکانات چندانی در راستای ارزیابی عملکرد مأموریت‌های مختلف دولت که به شرکت‌های دولتی محول شده ایجاد نمی‌کند؛ برای مثال در حوزه صنعت، آب، برق، پیمانکاری، نفت و ... شرکت‌های متعددی ذکر شده است، ولی اینکه نقش شرکت‌های دولتی در این حوزه‌ها به تفکیک و به تلفیق چه بوده است از اطلاعات فعلی پیوست بودجه شرکت‌های دولتی به دست نمی‌آید.

● نکته مهم دیگر اینکه طبقه‌بندی فعلی با گروه‌بندی مورد نظر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی هماهنگی ندارد و به تحقق اهداف این قانون نیز کمکی نمی‌کند.

باید نحوه طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی به گونه‌ای اصلاح شود که امکان رصد چگونگی تحقق مأموریت‌های دولت توسط شرکت‌های دولتی و میزان کارایی و اثربخشی این شرکت‌ها در انجام مأموریت‌های محوله را به دست دهد. از سوی دیگر طبقه‌بندی ارائه شده باید بتواند امکان پایش نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را که مهم‌ترین قانون در حوزه شرکت‌های دولتی است فراهم آورد.

به این منظور به جای طبقه‌بندی موجود در پیوست شرکت‌های دولتی که به تفکیک

شرکت‌های سودده و زیان‌ده و بانک‌ها و مؤسسات عمومی انتفاعی دولتی است، طبقه‌بندی لحاظ‌شده برای شرکت‌های دولتی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در قالب گروه‌های سه‌گانه ماده (۲)، می‌تواند مبنای درج بودجه شرکت‌های دولتی قرار گیرد. به این ترتیب شرکت‌ها در قالب گروه‌های سه‌گانه به صورت ذیل طبقه‌بندی می‌شوند:

● گروه یک شامل شرکت‌های خارج از صدر اصل (۴۴) و مربوط به بازارهای رقابتی که باید صددرصد سهام آنها واگذار شود و تنها در موارد استثنایی مانند مناطق کمتر توسعه‌یافته یا صنایع پرخطر و فناوری‌های نوین امکان تداوم مالکیت دولت در آنها وجود دارد؛

● گروه دو شامل شرکت‌های صدر اصل (۴۴) و بازارهای انحصاری است که باید ۸۰ درصد سهام آنها واگذار شود؛

● گروه سه شامل شرکت‌های صدر اصل (۴۴) که از واگذاری استثناء شده‌اند.

شرکت‌های درون هر گروه نیز می‌توانند مبتنی بر نوع مأموریت‌های دولت به گروه‌های بیشتری تفکیک شوند.

به دلیل ماهیت متفاوت شرکت‌ها در هر یک از گروه‌های سه‌گانه، زیرگروه‌های هر یک از آنها متناسب با ماهیت آن گروه قابل تعریف است. در مورد شرکت‌های گروه سه به دلیل محدود بودن تعداد و تنوع آنها نیازی به ارائه طبقه‌بندی جزئی‌تر نیست؛ اما شرکت‌های گروه یک و دو را می‌توان در قالب استاندارد آیسیک در گروه‌های جزئی‌تری در ذیل هر گروه طبقه‌بندی کرد. البته برای اطلاعات مورد نیاز بودجه کلان‌ترین سطح آیسیک کفایت می‌کند. مسلماً ممکن است در برخی از بخش‌های کد آیسیک، شرکتی وجود نداشته باشد؛ بنابراین شرکت‌های دولتی گروه یک و دو می‌توانند دارای گروه‌های زیر باشند:

الف) کشاورزی و شکار و جنگلداری،

ب) ماهیگیری،

ج) استخراج معدن،



د) صنعت - ساخت،

ه) ساختمان،

و) عمده‌فروشی و خرده‌فروشی و تعمیر وسایل نقلیه موتوری و موتورسیکلت و کالاهای شخصی و خانگی،

ز) هتل و رستوران،

ح) حمل‌ونقل و انبارداری و ارتباطات،

ط) اداره امور عمومی و دفاع و تأمین اجتماعی اجباری،

ی) آموزش،

ک) سایر فعالیت‌های خدمات عمومی و اجتماعی و شخصی.

علاوه بر شاخص‌های مالی - که تاکنون به صورت عمومی برای ارزیابی شرکت‌ها استفاده می‌شده است - باید متناسب با عملیاتی که شرکت‌ها در هر زیرگروه انجام می‌دهند، شاخص‌های عملکردی ویژه‌ای در نظر گرفت؛ بنابراین سطح اول این طبقه‌بندی، امکان‌پذیر و روند اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به‌ویژه در زمینه واگذاری شرکت‌های دولتی و تغییر نقش دولت در اقتصاد را فراهم می‌آورد. سطح دوم نیز با استفاده از اطلاعات تلفیقی که از هر یک از زیرگروه‌ها تهیه و با شاخص‌های متناسب ارزیابی می‌شود، می‌تواند چگونگی انجام مأموریت‌های دولت توسط شرکت‌های دولتی را به خوبی منعکس کند.

## ۵ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

روش فعلی انعکاس بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور به لحاظ محتوایی و محاسباتی اشکالاتی دارد. تنوع گسترده شرکت‌های دولتی که بدون توجه به آن سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی محاسبه می‌شود، پیچیدگی در روش محاسبه ارقام دو بار منظور شده و نیز درج هم‌زمان شرکت‌های مادر و وابسته در پیوست شرکت‌های دولتی از

جمله ابهاماتی است که سبب می‌شود ارقامی که به‌عنوان بودجه این شرکت‌ها اعلام می‌شود فاقد محتوای لازم برای ارزیابی عملکردشان باشد. به همین دلیل از بعد نظارتی نیز اتکای بیش از حد به این ارقام به‌ویژه ارقام مربوط به عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی - که بیش از هر چیزی متأثر از میزان درآمدهای نفتی است - نمی‌تواند شاخص‌های مناسبی برای سنجش عملکرد دولت و شرکت‌های دولتی ارائه دهد. علاوه بر عدم اطمینان در ارقام، حجم بالای بودجه شرکت‌های دولتی در لوایح بودجه امکان رسیدگی واقعی به جزئیات و حتی رویکردهای اصلی و اساسی درخصوص بودجه این شرکت‌ها برای مجلس وجود ندارد.

به همین دلیل باید بودجه شرکت‌های دولتی به‌گونه‌ای در بودجه کل کشور درج شود تا با تولید بسته‌های اطلاعاتی مفید و کاربردی، امکان نظارت بر عملکرد این شرکت‌ها در راستای تحقق اهداف و مأموریت‌های دولت فراهم شود. پیشنهاد اول در این زمینه اصلاح معیار تملک بیش از ۵۰ درصدی سهام یک شرکت توسط دولت برای شناسایی شرکت دولتی و درج آن در بودجه است. باید این معیار به‌گونه‌ای تغییر یابد تا سهام و سرمایه دولت به هر میزانی در شرکت‌ها شناسایی شده و در بودجه منعکس شود. به این ترتیب خلأ اطلاعاتی درخصوص بخش مهمی از سرمایه دولت در شرکت‌هایی که کمتر از ۵۰ درصد آن متعلق به دولت است و با واگذاری شرکت‌ها تعداد آنها رو به فزونی است، رفع می‌شود.

پیشنهاد دوم اصلاح طبقه‌بندی موجود شرکت‌های دولتی و انطباق آن با گروه‌های سه‌گانه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. در تکمیل این طبقه‌بندی، گروه یک و دو شرکت‌ها منطبق با کدهای آیسیک به زیرگروه‌هایی تفکیک می‌شود. به این ترتیب با استفاده از اطلاعات تلفیقی هر زیرگروه و نیز شاخص‌های ویژه و متناسب با مأموریت‌های آن، ارزیابی عملکرد شرکت‌های دولتی از مقایسه ارقام نامطمئن بودجه‌ای مانند سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی، میزان سوددهی و ... که با اشکالات زیادی همراه است، به سنجش میزان کارایی و اثربخشی در تحقق مأموریت‌های محوله به این شرکت‌ها مبدل می‌شود.

## منابع و مأخذ

بولتن سالانه اوپک (۲۰۰۹).

چشمی، علی و محسن فاتحی‌زاده (۱۳۸۸). «لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور (۵)». بودجه شرکت‌های دولتی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

حکیم‌شوشتری، ناهید و دیگران (۱۳۸۸). «نکاتی پیرامون انحراف بودجه مصوب شرکت‌های دولتی از عملکرد»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۱). بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶). حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

فاتحی‌زاده، محسن (۱۳۸۷). «بررسی وضعیت اقلام دو بار منظور شده در بودجه‌های سالیانه»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب (۱۳۸۷).

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب (۱۳۸۰).

قانون محاسبات عمومی، مصوب (۱۳۶۶).

قوانین بودجه سال‌های مختلف، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

گزارش تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۳، دیوان محاسبات کشور.

گزارش مالی دولت در سال‌های مختلف، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

معاونت نظارت راهبردی (۱۳۸۸). «بررسی عملکرد مالی شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۶»، دفتر امور بنگاه‌ها و مجامع.

# بررسی تأثیر افزایش پایه پولی با تأکید بر فروش تکلیفی ارز توسط بانک مرکزی

صمد عزیزنژاد\*، حسین هرورانی\*\* و محمد نادعلی\*\*\*

تاریخ دریافت ۸۹/۱۲/۱۱ | تاریخ پذیرش ۹۰/۱/۳۱

پایه پولی یکی از متغیرهایی است که می‌تواند بر نقدینگی و تورم اثرگذار باشد. با توجه به اینکه فروش تکلیفی ارز (سقف و مبلغ فروش ارز) توسط بانک مرکزی یکی از مواردی است که می‌تواند در شرایط مختلف، پایه پولی را تحت تأثیر قرار دهد، این مقاله به بررسی آثار افزایش پایه پولی با تأکید بر فروش تکلیفی ارز توسط بانک مرکزی پرداخته است. روش این مطالعه آمار توصیفی می‌باشد. نتایج مطالعه حاضر بیانگر این واقعیت است که از سال ۱۳۷۹ به بعد دولت به جای استقرار مستقیم از بانک مرکزی منابع ارزی بودجه و کسری بودجه خود را از طریق برداشت ارز از خزانه و حساب ذخیره ارزی و فروش تکلیفی به بانک مرکزی و دریافت معادل ریالی آن، تأمین کرده که به دلیل کشش پایین بازار، درصدی از ارز فروش نرفته در پرتفوی بانک مرکزی رسوب نموده و سبب افزایش پایه پولی و رشد نقدینگی شده است که تا حدودی در نرخ تورم سال‌های مورد بررسی مؤثر بوده است.

**کلیدواژه‌ها: تکلیف؛ ارز؛ پایه پولی؛ نقدینگی؛ دولت؛ بانک مرکزی**

**طبقه‌بندی JEL: E42; E52; E58**

\* دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه مفید، پژوهشگر ارشد گروه بازارهای مالی دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: aziznejad.samad@gmail.com

\*\* کارشناسی ارشد معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)، پژوهشگر گروه بازارهای مالی دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: h.harurany@gmail.com

\*\*\* دکتری اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی، پژوهشگر اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی؛

Email: mohammadnadali@yahoo.com

## مقدمه

بانک مرکزی به واسطه وظایفی که مطابق قانون بر عهده دارد، به انجام فعالیت‌هایی در سطح کلان اقتصادی می‌پردازد. فعالیت‌های بانک مرکزی ضمن تأثیر بر حساب و ترازنامه آن، دارای آثار اقتصادی در سطح جامعه نیز است. همچنین فعالیت‌های بانک مرکزی متأثر از فعالیت عاملان اقتصادی جامعه از جمله دولت می‌باشد. سیاست‌های مالی دولت، ساختار درآمدها و هزینه‌های آن دارای آثار و تبعات مثبت و منفی بر فعالیت‌ها و حساب‌های بانک مرکزی است.

دولت به واسطه وظایف و اختیارات خود در امور اقتصادی مداخله می‌کند. این وظایف به نوعی بیانگر اهداف سیاست‌گذاری بخش عمومی محسوب می‌شوند. دخالت دولت در امور اقتصادی می‌تواند متضمن آثار و عواقب گوناگونی باشد. آثار و تبعات فعالیت و مداخله دولت در اقتصاد بستگی به اندازه، وظایف، ساختار درآمدها، ساختار هزینه‌ای، کسری بودجه و به‌طور کلی سیاست‌های بودجه‌ای آن دارد.

یکی از دستگاه‌هایی که از فعالیت دولت تأثیر بسیار می‌پذیرد بانک مرکزی است، زیرا یکی از وظایف این بانک، بانکداری دولت و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری متناسب با سیاست‌های کلی اقتصاد کشور است (قانون پولی و بانکی کشور). لذا فعالیت‌های دولت و بانک مرکزی وابستگی بالایی داشته و بر یکدیگر تأثیر قابل ملاحظه‌ای دارند. گفتنی است هرچه میزان استقلال بانک مرکزی در پیاده کردن سیاست‌های پولی بیشتر باشد میزان موفقیت این سیاست‌ها بیشتر است.

تجارب جهانی نشان می‌دهد استقلال بانک مرکزی از دولت از اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی توسط بسیاری از کشورهای جهان به مرحله اجرا گذاشته شده است و نتایج مثبت این اقدام نیز اثبات شده است (عزیزنژاد، ۱۳۸۹: ۳-۲).

اگر استقلال بانک مرکزی خدشه‌دار شود، این بانک در دستیابی به اهداف تعیین شده به‌خصوص حفظ ارزش پول ملی موفقیت کمتری خواهد داشت. یکی از مواردی که می‌تواند زمینه تضعیف استقلال بانک مرکزی را فراهم آورد، تکالیف مختلفی است که امکان دارد از

جانب دولت یا مجلس به بانک مرکزی تکلیف شود. یکی از مهم‌ترین عوامل فروش (خرید) تکلیفی ارز قوانین بودجه سنواتی است که توسط دولت و مجلس وضع می‌شود.

## ۱ بیان مسئله

به دلیل تکلیفی که در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه برعهده بانک مرکزی گذاشته شده، این بانک مکلف است هر سال مقادیر مشخصی از ارزهای ناشی از فروش نفت که به خزانه‌داری واریز می‌شود را به فروش رسانده و معادل ریالی آن را برای اجرای قوانین بودجه در اختیار دولت قرار دهد. در صورتی که بانک مرکزی نتواند با توجه به شرایط اقتصاد و بازار، ارز تکلیفی را به فروش رساند، ممکن است مجبور به چاپ ریال و تحویل آن به دولت شود که با توجه به رسوب ارزهای فروش نرفته در بخش‌های خارجی بانک مرکزی، پایه پولی و به تبع آن نقدینگی افزایش می‌یابد. از طرفی افزایش نقدینگی نیز می‌تواند منجر به افزایش نرخ تورم شود. این مقاله به طور تحلیلی آثار تکلیف فروش ارز به بانک مرکزی را مورد بررسی قرار می‌دهد.

## ۲ نقش بانک مرکزی در اقتصاد

مقامات پولی در هر اقتصاد به سنجش میزان پولی که در جامعه وجود دارد، نیازمند هستند. آنها به این نکته توجه دارند که میزان پول در اقتصاد چه مقدار نقدینگی در کشور ایجاد می‌کند. بخش حقیقی اقتصاد به میزان پول و حجم آن واکنش نشان می‌دهد. چنانچه میزان نقدینگی در اقتصادی کمتر از میزان مورد نیاز آن باشد، امکان دارد تولید، درآمد و اشتغال دچار افت شوند. همچنین افزایش نقدینگی بیش از حد مورد نیاز، ممکن است به رشد سطح عمومی قیمت‌ها و افزایش تورم منجر شود. بنابراین پول ابزار نیرومندی در اقتصاد به‌شمار می‌رود و می‌تواند تأثیرات قابل توجهی داشته باشد. مهم‌ترین ابزار سیاست پولی بانک‌های مرکزی شامل موارد زیر است:

- عملیات بازار باز،

- نرخ تنزیل،

- نرخ سود وجوه بانکی،

- نسبت ذخیره قانونی،

- عملیات مبادله ارز (گلریز و ماجدی، ۱۳۷۷: ۲۵۴).

بانک‌های مرکزی توسط این ابزارها سیاست‌های پولی را به اجرا می‌گذارند. آنها بدین دلیل که میزان عرضه پول نقش کلیدی و اساسی بر متغیرهای کلان اقتصادی دارد، با استفاده از ابزارهای پولی بر تغییرات عرضه پول و حجم نقدینگی در جامعه اثر می‌گذارند. بدین ترتیب استقلال بانک‌های مرکزی تا حدود زیادی توسط دولت‌ها رعایت می‌شود تا آنها بتوانند وظایف خود را به طور صحیح انجام دهند.

بانک‌های مرکزی به عنوان بانک مادر به غیر از حق انتشار اسکناس، وظایف مهم دیگری مانند نظارت بر بانک‌های تجاری و دیگر مؤسسات بانکی و اعتباری و جهت دادن به فعالیت‌های آنها در مسیر اهداف اقتصادی دولت را برعهده دارند. بانک مرکزی با تغییر در نرخ سود بانکی و عملیات بازار باز برای رسیدن به اهداف اقتصادی دولت تلاش می‌کند.

اغلب بانک‌های مرکزی کشورهای توسعه یافته، سیاست‌های پولی ملی خود را برای رسیدن به سه هدف اقتصادی ذیل تنظیم می‌کنند (داودی و صمصامی، ۱۳۸۸: ۱۹۱):

- توسعه واقعی در راستای نیل به اشتغال کامل،

- ثبات در قدرت پول داخلی،

- تعدیل مناسب در نرخ تنزیل و مدیریت نرخ سود بلندمدت.

وظایف کلی بانک‌های مرکزی می‌تواند موارد زیر را دربرگیرد (مینایی، ۱۳۷۲):

#### ۱-۲ نظارت بر انتشار اسکناس جدید

بانک مرکزی در مواقع لزوم مسئول صدور اسکناس جدید است. در واقع مسئولیت عرضه پول برعهده این بانک است.

## ۲-۲ بانکداری تمام نهادها و بخش‌های پولی اقتصاد

سپرده‌های احتیاطی همه مؤسسات پولی و بانک‌ها در حساب‌های بانک مرکزی، بدون پرداخت سود نگهداری می‌شود. بانک مرکزی درحقیقت مسئول نگهداری حساب‌های نهادهای پولی گسترده در سطح اقتصاد است.

## ۲-۳ طراحی سیاست‌های پولی

برای اجرای سیاست‌های پولی بانک مرکزی طرح‌هایی را به دولت ارائه می‌کند، که در نهایت مسئولیت اجرای سیاست‌های پولی برعهده آن خواهد بود (داودی و صمصامی، ۱۳۸۸: ۱۹۲).

## ۲-۴ نگهداری حساب‌های دولت و تأمین وجوه آن

رسیدگی به حساب‌های دولت و دریافت‌ها و پرداخت‌های آن برعهده بانک مرکزی است. دولت نزد بانک مرکزی دارای چندین حساب است که بانک مرکزی وظیفه تأمین مالی آن را دارد. همچنین بانک مرکزی موظف است نسبت به بازپرداخت اصل و سود اسناد خزانه‌داری و یا بازخرید آنها نظارت کامل داشته باشد.

## ۲-۵ نظارت بر ذخایر طلا و ارز و مداخله در بازار ارز

گاهی اوقات برحسب شرایط، بانک مرکزی از ذخایر ارزی برای مداخله در بازار ارز به‌منظور کنترل نوسان‌های اضافی استفاده می‌کند.

## ۲-۶ نظارت بر بخش پولی و ارزی

بانک مرکزی بر بخش پولی و مؤسسات مالی و اعتباری نظارت می‌کند و هنگام وجود نقدینگی مازاد در بازار، با تغییر درصد ذخیره قانونی، سپرده‌های نهادهای پولی را کنترل می‌کند. برای اداره و مدیریت سیاست پولی، بانک‌های مرکزی بر مبنای عرضه و تقاضا از



خرید و فروش اوراق بهادار جهت موازنه ذخایر خود استفاده می‌کنند. این عملیات می‌تواند در بلندمدت برای تعدیل مازاد یا کسری هفتگی یا ماهیانه وجوه ادامه یابد. گردآوری یا انتشار اوراق بهادار توسط بانک مرکزی از جمله عملیات بازار باز است. زمانی که بانک مرکزی مشغول خرید اوراق بهادار است، نرخ سود گرایش به کاهش دارد و هنگامی که بانک مرکزی اقدام به فروش اوراق بهادار می‌کند، نرخ سود تمایل به افزایش دارد. بانک‌های مرکزی سیاست‌های پولی را طی زمان برای رسیدن به حداکثر رشد غیر تورمی اقتصاد دنبال می‌کنند. آنها مسئول حفظ ثبات سیستم مالی، سامان دادن به نظام بانکی و بانک‌های دیگر، تدوین سیاست‌های پولی، مهیا کردن خدمات مالی به بانک‌های تجاری، دولت و همگان هستند.

از آنجا که بانک‌های مرکزی پول محلی را در برابر ارزهای دیگر خرید و فروش می‌کنند، بر بازارهای ارز اثرگذار هستند. در واقع مداخلات آنها بر بازار مبادلات ارز به صورت اثرگذاری بر عرضه پول نمایان می‌شود. در واقع خرید و فروش پول داخلی در برابر ارزهای دیگر روی عرضه پول در اقتصاد تأثیر می‌گذارد. چنانچه عرضه پول از عملیات مبادلات ارز بانکی تأثیر پذیرد، آنگاه نتیجه تعدیلات باید روی نرخ سود، قیمت‌ها و در همه سطوح اقتصاد انجام شود. بنابراین مداخلات عادی بانک‌های مرکزی بر بازار ارز در بلندمدت تأثیر دارند.

بانک مرکزی دو جایگزین و انتخاب دیگر مانند چاپ پول و صدور چک در وجه خودش را نیز می‌تواند داشته باشد. هرچند این دو گزینه می‌تواند توسط بانک‌های مرکزی به اجرا گذاشته شوند، اما پیامد خطرناک تورم، آنها را در اجرای چنین گزینه‌هایی محتاط می‌کند. بانک‌های مرکزی همواره با اندیشه درست تلاش می‌کنند از ابزاری بهره‌گیرند که پدیده تورم را به همراه نداشته باشد، یا اثر آن بر تورم اندک باشد.

### ۳ مفهوم فروش تکلیفی ارز

فروش تکلیفی ارز به این معناست که بانک مرکزی موظف است برای تحقق منابع عمومی بودجه میزان مشخص شده‌ای از ارز را به نرخ تعیین شده به فروش رسانده و به حساب

\_\_\_\_\_ بررسی تأثیر افزایش پایه پولی با تأکید بر فروش تکلیفی ارز ... ۱۰۷

خزانه‌داری کل واریز کند. درحقیقت میزان و قیمت ارزی که باید توسط بانک مرکزی به فروش رسد توسط قانون مشخص است، اما قیمت فروش آن به این صورت تعیین می‌شود که قیمت در قانون بیان نمی‌شود، اما توافقی و مشخص است.

#### ۴ منشأ تکلیف فروش ارز توسط بانک مرکزی

اصلی‌ترین منشأ تکلیف فروش ارز توسط بانک مرکزی، قوانین بودجه سنواتی است که دو مثال آن به شرح ذیل است:

##### ۴-۱ جزء «ه» بند «۷» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور

در این جزء به بانک مرکزی تکلیف شده است که به منظور تحقق منابع عمومی موضوع ردیف‌های مشخصی از قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور و براساس اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) درصدهای بند مذکور را تا سقف ارقام مصوب یادشده از محل ارز حاصل از صادرات نفت خام تعهد و به نرخ روز ارز به فروش رسانده<sup>۱</sup> و به حساب درآمدهای مربوطه که توسط خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌شود، واریز نماید (قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور).

##### ۴-۲ جزء «د» بند «۴» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور

بر این اساس بانک مرکزی موظف است به منظور تحقق منابع عمومی موضوع ردیف مشخصی از قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور براساس اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) تا سقف ارقام مصوب یادشده از محل ارز حاصل از صادرات نفت خام تعهد و به نرخ روز، ارز را به فروش رسانده<sup>۲</sup> و به حساب درآمدهای مربوطه که توسط خزانه‌داری کل کشور اعلام می‌شود، واریز نماید (قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور).

---

۱. برآورد شده که دلار به نرخ ۹۸۰۰ ریال به فروش رسد.

۲. برآورد شده که دلار به نرخ ۹۸۵۰ ریال به فروش رسد.

## ۵ جایگاه ارز در دارایی‌های خارجی و پایه پولی

برای تبیین جایگاه ارز در دارایی‌های خارجی و پایه پولی می‌توان موارد ذیل را تعریف کرد:

### ۵-۱ تعریف پایه پولی

پایه پولی را می‌توان به‌طور ساده به‌صورت بدهی مقامات بانکی (بانک مرکزی) به بخش‌های خصوصی (اسکناس و مسکوک در دست مردم) و بانکی (اسکناس و مسکوک نزد بانک‌ها، سپرده‌های قانونی و آزاد بانک‌ها نزد بانک مرکزی) تعریف نمود. با توجه به تعریف ترازنامه بانک مرکزی، روشن است که پایه پولی را همچنین می‌توان به‌صورت حاصل جمع خالص دارایی‌های خارجی و داخلی این بانک بیان کرد. به‌عبارت‌دیگر، پایه پولی را می‌توان وسیله‌ای پرداختی دانست که بانک مرکزی با استفاده از آن دارایی‌های مالی گوناگون خود را خریداری می‌کند. در این صورت تغییرات پایه پولی در اقتصاد را می‌توان تابعی از تغییرات دارایی‌های مالی بانک مرکزی به‌شمار آورد (گلریز و ماجدی، ۱۳۷۷: ۹۷).

### ۵-۲ معرفی اجزای پایه پولی

اجزای پایه پولی را می‌توان به‌صورت خلاصه در جدول ذیل ارائه کرد:

جدول ۱ اجزای پایه پولی

بدهی‌ها	دارایی‌ها
C	FA
VC	GA
ER	BA
RR	
جمع = $\Sigma$	جمع = $\Sigma$

مأخذ: حسن گلریز و علی ماجدی (۱۳۷۷). مؤسسه عالی بانکداری ایران،

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، چاپخانه خورشید، ص ۹۹.

\_\_\_\_\_ بررسی تأثیر افزایش پایه پولی با تأکید بر فروش تکلیفی ارز ... ۱۰۹

$^1FA$  = خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی (موجودی ارز و طلا + مطالبات از خارج - بدهی‌های خارجی).

$^2GA$  = خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی (مطالبات از بخش دولتی - سپرده‌های بخش دولتی - حساب سرمایه بانک مرکزی).

$^3BA$  = مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها (شامل تنزیل مجدد اوراق بهادار بانک‌ها توسط بانک مرکزی).

$^4C$  = اسکناس و مسکوک در دست مردم.

$^5VC$  = اسکناس و مسکوک نزد بانک‌ها (نقدینگی در صندوق بانک‌ها).

$^6ER$  = سپرده‌های آزاد بانک‌ها نزد بانک مرکزی (ذخایر آزاد بانک‌ها).

$^7RR$  = سپرده‌های قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی (ذخایر قانونی بانک‌ها).

به طوری که از جدول فوق ملاحظه می‌شود، حاصل جمع کل دارایی‌ها و بدهی‌های بانک مرکزی در هر مقطع زمانی بنا به تعریف با یکدیگر برابر بوده در نتیجه می‌توان نوشت:

$$C+VC+ER+RR=FA+GA+BA$$

از آنجا که سمت چپ رابطه فوق با پایه پولی (H) برابر است، لذا این رابطه را به صورت معادله زیر نیز می‌توان نوشت:

$$H=FA+GA+BA$$

و یا با نمو گرفتن از رابطه اخیر خواهیم داشت:

$$\Delta H=\Delta FA+\Delta GA+\Delta BA$$

به عبارت دیگر تغییرات پایه پولی در اقتصاد برای هر دوره‌ای ( $\Delta H$ ) همواره با

- 
1. Foreign Assets (FA)
  2. Government Assets (GA)
  3. Bank Assets (BA)
  4. Currency
  5. Vault Cash (VC)
  6. Excess Reserves (ER)
  7. Required Reserves (RR)

حاصل جمع تغییرات خالص دارایی‌های خارجی ( $\Delta FA$ ) و داخلی ( $\Delta GA + \Delta BA$ ) بانک مرکزی برای همان دوره برابر است.

از سوی دیگر، تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را می‌توان بازتاب مستقیمی از تحولات موازنه پرداخت‌های خارجی اقتصاد به‌شمار آورد. بدین ترتیب که هرگونه مازاد و یا کسری در موازنه پرداخت‌های خارجی موجب می‌شود که به همان میزان بر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزوده و یا از آن کاسته شود (با فرض حمایت بانک مرکزی از نرخ برابری پول ملی). در این صورت واضح است که تغییرات پایه پولی در اقتصاد با مازاد موازنه پرداخت‌ها رابطه مثبت دارد. به همین ترتیب نیز تغییرات خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی را باید در ارتباط با تحولات بودجه این بخش جست‌وجو کرد. بدین معنا که هرگونه کسری و یا مازاد در بودجه بخش دولتی، سبب می‌شود که به همان میزان بر خالص مطالبات بانک مرکزی از این بخش افزوده و یا از آن کاسته گردد (با فرض حمایت بانک مرکزی از بهای اوراق دولتی)، به عبارت دیگر، پایه پولی رابطه‌ای مستقیم با تحولات کسری بودجه دولت دارد.

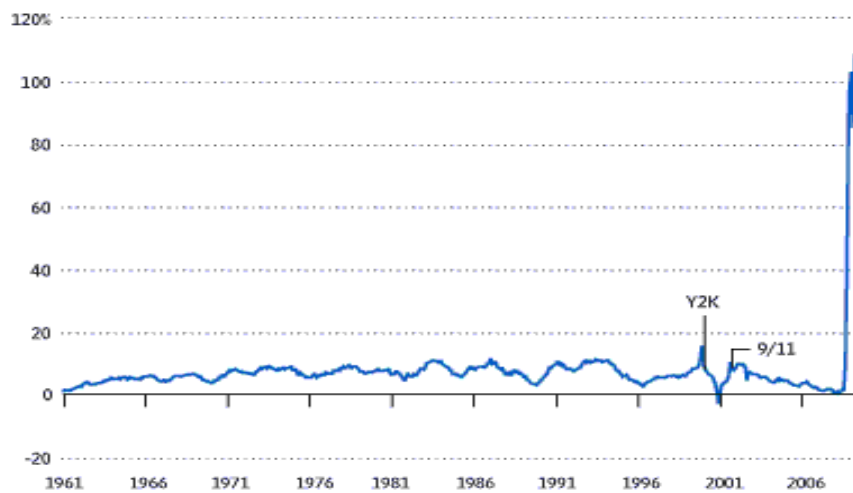
همچنین مطالبات بانک مرکزی از بانک‌ها یکی دیگر از اجزای پایه پولی است که تغییرات آن تابعی از وضعیت مالی شبکه بانکی است و هرگونه کسری و یا مازاد در خالص منابع مالی بانک‌ها سبب افزایش و یا کاهش مطالبات بانک مرکزی از شبکه بانکی به همان میزان می‌شود (با فرض حمایت بانک مرکزی از بهای اوراق بهادار بانک‌ها). در این صورت، بدیهی است تغییرات پایه پولی با کسری منابع شبکه بانکی رابطه‌ای مثبت دارد.

با توجه به مطالب فوق، تغییرات پایه پولی را فقط در صورتی می‌توان در ارتباط با تحولات موازنه پرداخت‌ها، بودجه دولتی و منابع مالی بانک‌ها بیان کرد که بانک مرکزی خود را ملزم به حمایت از بهای انواع اوراق بهادار موجود در اقتصاد (ارز، اوراق قرضه دولتی، اسناد بانکی و امثال آن) بداند، در غیر این صورت رابطه تنگاتنگ میان تغییرات پایه پولی و تغییرات متغیرهای اقتصادی فوق، از میان خواهد رفت. یعنی اگر بانک مرکزی از

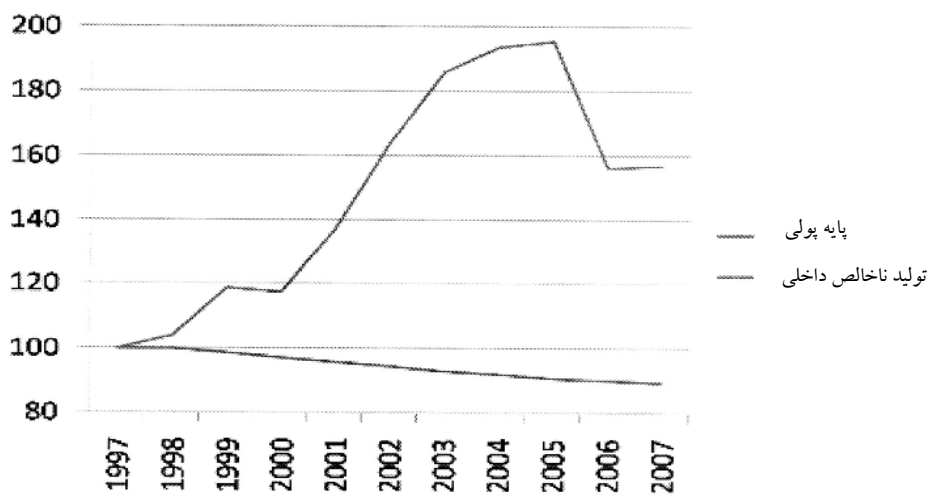
حمایت اوراق بهادار امتناع کند، بهای این گونه اوراق در بازارهای مالی دستخوش نوسان می شود و در عوض پایه پولی در قبال تحولات موازنه پرداختها، بودجه دولت و منابع بانکها بلا تغییر باقی خواهد ماند. به عبارت دیگر، بانک مرکزی باید میان نظارت بر تغییرات پایه پولی و تغییرات بهای اوراق بهادار موجود در اقتصاد، یکی و یا ترکیبی از هر دو را انتخاب کند. در بسیاری از کشورهای صنعتی غرب، مقامات بانکی نظارت مستقیم بر پایه پولی را انتخاب کرده اند و از این طریق تغییرات نرخ های ارز و سود را تا حدود زیادی به عملکرد بازارهای مالی واگذار نموده اند. در حالی که بسیاری از کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران) نظارت مستقیم بر نرخ های ارز و سود را ترجیح داده و در نتیجه تحولات پایه پولی را در اختیار رویدادهای اقتصادی و بازارهای مالی گذارده اند (همان).

#### ۶ بررسی آثار افزایش پایه پولی

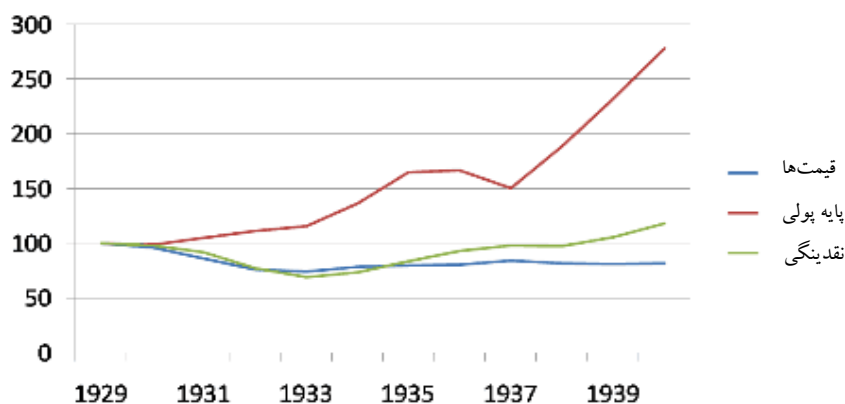
در این قسمت مباحث نظری در خصوص رابطه بین پایه پولی، نقدینگی و تورم مورد بررسی قرار می گیرد. کروگمن معتقد است گسترش پایه پولی لزوماً منجر به تورم نمی شود، البته این حالت زمانی رخ می دهد که اقتصاد در وضعیت دام نقدینگی باشد که در این حالت سیاست های مالی اثر زیادی بر درآمد ملی خواهند داشت در حالی که تغییری در نرخ سود انجام نمی گیرد و زمانی که اقتصاد در دام نقدینگی گیر می کند سیاست های پولی و افزایش پایه پولی اثری بر تورم نخواهند داشت. تجربه ژاپن می تواند مورد مناسبی برای این ادعا باشد (Krugman, 2009: 6). در ادامه نمودارهای مربوط به درصد تغییرات سالیانه پایه پولی در ژاپن طی سال های (۲۰۰۶-۱۹۶۱) و همچنین تغییرات پایه پولی و تولید ناخالص ملی تورم زدایی شده در دو کشور ژاپن و آمریکا به عنوان مثال برای این ادعا آورده شده است.



نمودار ۱ درصد تغییرات سالیانه پایه پولی در ژاپن طی سال‌های ۱۹۶۱-۲۰۰۶



نمودار ۲ تغییرات پایه پولی و تولید ناخالص ملی تورمزدایی شده در ژاپن



نمودار ۳ تغییرات پایه پولی، قیمت‌ها و نقدینگی در آمریکا طی سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۹

همچنین مطالعات کیمارا، کوبایاشی، ماراناگا و یوگی نشان می‌دهد که در اقتصاد ژاپن و در نرخ سود صفر علی‌رغم اینکه تقاضا برای پول اشباع شده باشد نتایج مدل خود توضیح برداری<sup>۱</sup> بی‌زین بیانگر این است که زمانی که پایه پولی در نرخ سود صفر افزایش یابد تأثیر بسیار اندکی بر اقتصاد و تورم می‌گذارد (Kimura, Kobayashi, Muranaga and Ugai, 2002).

البته در این میان عده‌ای از اقتصاددانان نیز معتقدند که افزایش در پایه پولی تحت شرایطی منجر به تورم می‌شود که از آن جمله می‌توان به کوبین هریوت اشاره کرد. وی معتقد است زمانی که بانک مرکزی از اعمال قسمتی از سیاست‌های پولی به وسیله افزایش پایه پولی صرف نظر کند نرخ تورم افزایش می‌یابد و به تبع آن پول در گردش نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد (Harriott, 2000). اعتبارات و پرداخت‌های بانک مرکزی و نظام بانکی می‌تواند منجر به افزایش پایه پولی و خلق پول و افزایش نقدینگی شود. با توجه به اینکه در ایران در آمد ارزی نفت توسط بانک مرکزی به فروش می‌رسد و ریال حاصله به‌عنوان منابع

1. Vector Auto Regressive (VAR)



عمومی بودجه دولت به جامعه تزریق می‌شود این منابع ممکن است در شرایطی که ارز تکلیفی فروش نرود، موجب افزایش پایه پولی و نقدینگی شود که آن هم می‌تواند تورم را به دنبال داشته باشد.

در ذیل این سازوکار به صورت جزئی تر و از مقاله حسنین آورده شده است:

«رشد حجم پول و نقدینگی می‌تواند نقش تعیین کننده و بسیار مؤثری در میزان تورم داشته باشد. از طرف دیگر تغییرات منابع پایه پولی که ذخایر ارزی و طلای بانک مرکزی جزئی از آن است عامل اصلی رشد حجم پول و نقدینگی به شمار می‌رود. در واقع طبق نظریات اقتصاد کلان تغییرات پایه پولی با ضریبی به نام ضریب فزاینده نقدینگی که در هر کشور رقم مخصوص به خود را دارد باعث رشد حجم پول می‌شود. تغییرات پایه پولی نیز عمدتاً به دلیل افزایش موجودی ارزی دولت و افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی است» (Hassanain, 2006).

بانک مرکزی ایران نیز برای تأمین ریال مورد نیاز خود، یا ارز را در بازار می‌فروشد یا به واردات تخصیص می‌دهد و یا با چاپ ریال و دادن آن به دولت، از طریق انباشت ذخایر ارزی، پایه پولی را افزایش می‌دهد. مورد اخیر می‌تواند زمینه افزایش نقدینگی و حتی تورم را فراهم کند که در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۷ روند آماری ارزشهای تکلیف شده به بانک مرکزی برای فروش در سالهای

۱۳۷۹-۱۳۸۸

در خصوص فروش تکلیفی ارزشهای بودجه‌ای توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ارتباط این رویه با نرخ تغییر تورم سالیانه، آمارهای مربوط به ارزشهای خریداری شده به وسیله این بانک بر اساس تکالیف قوانین بودجه سنواتی، اصلاحیه‌ها و متمم‌های قوانین بودجه از سال ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۸ که معادل ریالی آنها به حساب‌های مختلف خزانه و دستگاه‌های ذی‌نفع واریز شده به شرح ذیل است:

جدول ۲ میزان و روند رشد ارزشهای تکلیفی و وضعیت آن نسبت به بودجه عمومی و پرداخت جاری دولت  
(ارقام به میلیون دلار آمریکا)

سال	۱۳۷۹		۱۳۸۰		۱۳۸۱		۱۳۸۲		۱۳۸۳		۱۳۸۴		۱۳۸۵		۱۳۸۶		۱۳۸۷		۱۳۸۸		میانگین
	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	رشد رغم (درصد)	رقم	
تکلیفی	۱۱۵۱۵/۳	۱۷۸۶۳/۰	۲۹	۱۷۸۲۶/۲	۱۲/۶	۱۲۸۲۶/۲	۳۱/۱	۱۸۱۱۰/۳	۷/۵	۲۷۶۲۴/۹	۵/۲	۲۷۶۲۴/۹	۲۳۱۹/۱	۲۱۱۵۵/۳	-۱۲/۶	۲۱۱۵۵/۳	۲۲/۴	۲۵۸۱۲/۷	۲۸۲۶۶/۹	۹	۱۷/۵
نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی	۱۱۸/۱	۱۲۰/۶	۲/۵	۱۲۸/۲	-۵/۱	۱۲۸/۲	۸/۷	۱۲۳/۲	-۶	۱۲۳/۲	-۲/۱	۱۲۳/۲	۵/۲	۱۲۳/۲	۲/۱	۱۲۳/۲	۰/۸	۱۲۳/۲	۰/۸	۱۲۳/۲	۰/۸
نسبت ارز تکلیفی به پرداختهای جاری	۱۱۲/۱۳	۱۱۶/۷	۳/۳	۱۱۶/۷	-۳۷/۳	۱۱۶/۷	۷/۷	۱۱۶/۷	-۸/۹	۱۱۶/۷	۶/۲	۱۱۶/۷	۵/۲	۱۱۶/۷	-۲/۱	۱۱۶/۷	۲/۳	۱۱۶/۷	۲/۳	۱۱۶/۷	-۳
نسبت ارز تکلیفی به پرداختهای جاری	۱۱۲/۱۳	۱۱۶/۷	۳/۳	۱۱۶/۷	-۳۷/۳	۱۱۶/۷	۷/۷	۱۱۶/۷	-۸/۹	۱۱۶/۷	۶/۲	۱۱۶/۷	۵/۲	۱۱۶/۷	-۲/۱	۱۱۶/۷	۲/۳	۱۱۶/۷	۲/۳	۱۱۶/۷	-۳
نسبت ارز تکلیفی به پرداختهای جاری	۱۱۲/۱۳	۱۱۶/۷	۳/۳	۱۱۶/۷	-۳۷/۳	۱۱۶/۷	۷/۷	۱۱۶/۷	-۸/۹	۱۱۶/۷	۶/۲	۱۱۶/۷	۵/۲	۱۱۶/۷	-۲/۱	۱۱۶/۷	۲/۳	۱۱۶/۷	۲/۳	۱۱۶/۷	-۳

\* نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداختهای جاری دولت بر اساس نرخ بازار غیررسمی (بازار آزاد) به دلار تبدیل شده است.  
# مانحن: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و محاسبات محققان.

همان گونه که جدول ۲ نشان می‌دهد ارزشهای خریداری شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۰ با رشد ۲۹ درصدی به ۱۴۸۶۴ میلیون دلار آمریکا رسیده است.

میزان رشد فروش ارزشهای تکلیفی در سال ۱۳۸۱ با ۱۳/۶ درصد کاهش به ۱۲۸۳۶/۲ میلیون دلار و با افزایش ۳۱/۱ درصد به ۱۶۸۳۳/۵ میلیون دلار در سال ۱۳۸۲ رسیده، اما دوباره در سال ۱۳۸۳ این رقم به ۱۸۱۱۰/۴ میلیون دلار رسیده که نشان می‌دهد میزان رشد در این سال ۷/۵ درصد بوده است. همچنین ارقام جدول مربوطه نشان می‌دهد که میزان رشد در سال‌های ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۸ به ترتیب برابر ۵۲/۵، -۱۲/۶، -۱۲/۲، ۲۲/۴ و ۹/۱۲ درصد بوده که به ترتیب ارقام ۲۷۶۲۴/۹، ۲۴۱۱۹/۱، ۲۱۱۵۵/۴، ۲۵۹۱۳/۷ و ۲۸۲۶۶/۹ میلیون دلار را به خود اختصاص داده‌اند که بیشترین میزان رشد مربوط به سال ۱۳۸۴ با رقم ۵۲/۵ درصد (۲۷۶۲۴/۹ میلیون دلار) و کمترین میزان رشد مربوط به سال ۱۳۸۱ با رقم ۱۳/۶ درصد کاهش (۱۲۸۳۶/۲ میلیون دلار) بوده است. میانگین رشد افزایش در فروش ارزشهای تکلیفی نیز طی ده سال مذکور، ۱۲/۵ درصد بوده است. از طرفی بررسی نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداخت‌های جاری دولت نشان می‌دهد که روند این نسبت از سال ۱۳۷۹ تا پایان سال ۱۳۸۷ نزولی بوده است؛ به طوری که نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی از ۱۱۸/۱ میلیون دلار در سال ۱۳۷۹ به ۴۸/۹ میلیون دلار در پایان سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است. همچنین نسبت ارزشهای تکلیفی به پرداخت‌های جاری دولت از ۱۱۳/۱۳ میلیون دلار در پایان سال ۱۳۷۹ به ۴۳ میلیون دلار در پایان سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است. بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که از سال ۱۳۸۴ به بعد نسبت ارز تکلیفی به بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداخت‌های جاری دولت همواره نزولی بوده اما میزان آن رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است.

گفتنی است، یکی از راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با تأثیر این رویه بر نرخ تورم سالیانه، واریز وجوه ریالی معادل ارز حاصل از صادرات نقدی نفت خام به خزانه است که

باید در زمان فروش ارز در بازار بین بانکی توسط بانک مرکزی صورت گیرد. این امر توجه به ساختار بودجه و تأثیر عمیق درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام بر آن، این موضوع نیازمند بررسی بیشتر از سوی صاحب نظران این حوزه است.

## ۸ بررسی برخی دلایل افزایش پایه پولی و تأثیرات احتمالی آن

بررسی ارتباط بخش دولتی با بانک‌ها و بانک مرکزی، در این زمینه دو مسئله را مشخص می‌نماید. یکی آنکه پس از انقلاب اسلامی بانک‌ها دولتی شده‌اند و دیگر اینکه، نقش بخش دولتی در اقتصاد پراهمیت شده است، به طوری که بخش دولتی سهم بالایی از تولید ناخالص داخلی را برعهده داشته است. این دو مسئله سرمنشأ بسیاری از مشکلاتی شده است که در حال حاضر نظام بانکی کشور با آن روبه‌رو می‌باشد. روابط دولت با بانک مرکزی همواره به‌عنوان یکی از عوامل ایجاد اختلاف در برنامه‌ها و سیاست‌های بانک مرکزی مطرح بوده است. دولت از طریق تأمین مالی کسری بودجه سنواتی و نیز اخذ اعتبارات در قالب و شکل‌های دیگر موجب افزایش بدهی خود به بانک مرکزی و در نهایت گسترش پایه پولی و نقدینگی شده و بانک مرکزی را در دستیابی به هدف ثبات قیمت و کنترل تورم با چالش مواجه کرده است (بانک مرکزی، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، سال‌های مختلف). بنابراین، برای تبیین رابطه میان دولت و بانک مرکزی باید به بررسی اجزای بدهی دولت به بانک مرکزی پرداخته شود که در این مقاله بیشتر بر موضوع ارزهای تکلیفی تمرکز می‌شود.

### ۸-۱ اثر سیاست‌های دولت بر پایه پولی

آثار و تبعات سیاست‌های دولت به صورت مستقیم و غیرمستقیم ترازنامه بانک مرکزی را متأثر می‌کند که نتیجه آن افزایش پایه پولی و همچنین افزایش نقدینگی و تورم در جامعه است. مهم‌ترین اقلام مرتبط با سیاست‌های دولت در ترازنامه بانک مرکزی عبارت است از

دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (اثر غیرمستقیم سیاست‌های دولت). عملکرد دارایی‌ها ترازنامه بانک مرکزی طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۰، در جدول ۳ آمده است. همان‌طور که از جدول مشاهده می‌شود، عملکرد ارقام عمده دارایی‌ها به صورت معجزا و به صورت سهم از کل (درصدی) مورد بررسی قرار گرفته است. به‌طور کلی بررسی ارقام عمده دارایی‌های بانک مرکزی نتایج ذیل را مشخص می‌نماید:

- طی سال‌های اخیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بیشترین سهم را در میان ارقام دارایی‌های بانک دارا بوده و به‌طور متوسط سهم آن طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۰، ۶۰/۸ درصد است. سهم دارایی‌های خارجی بانک مرکزی با یک روند افزایشی از ۱۸ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۶۸/۵ درصد در سال ۱۳۸۸ رسیده است. دلیل اصلی این روند افزایشی، به برداشت زیاد دولت از حساب ذخیره ارزی، فروش ارز به بانک مرکزی، فروش نرفتن کامل ارز توسط بانک مرکزی و در نتیجه رسوب آن در ترازنامه بانک مرکزی بازمی‌گردد.

- جزء مهم دیگر، بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی است که به‌طور متوسط سهمی معادل ۲۵ درصد در دوره مورد بررسی را داشته است. سهم این جزء با یک روند کاهشی از ۴۶/۷ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۱۲/۲ درصد در سال ۱۳۸۸ رسیده است. علت اصلی این کاهش به تصویب قانون منع استقراض دولت از بانک مرکزی طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه بازمی‌گردد. البته با تصویب چنین قانونی، سهم دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به دلیل جبران کسری بودجه دولت از طریق حساب ذخیره ارزی، افزایش یافته و این دو جزء در ترازنامه بانک مرکزی جایگزین یکدیگر شده‌اند.

- بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، عنصر دیگر دارایی‌های بانک مرکزی بوده که به‌طور میانگین سهمی حدود ۱۰ درصد از کل دارایی‌های بانک را به‌خود اختصاص داده است. سهم این جزء از سال ۱۳۸۳ به بعد افزایش یافته و به ۱۷/۳ درصد در سال ۱۳۸۸

رسیده است. بحث اصلی این امر اضافه برداشت بانک‌ها به دلیل افزایش بار تکلیفی دولت بر بانک‌ها بوده است.

بنابراین، در سال‌های اخیر دارایی‌های بانک مرکزی بیشتر متأثر از سیاست‌های دولت به‌ویژه سیاست خرید ارز طبق قانون از دولت و پرداخت تسهیلات به بخش دولتی بوده است.

### جدول ۳ سهم برخی اقلام دارایی‌ها از کل دارایی‌ها در ترازنامه بانک مرکزی<sup>۱</sup>

(درصد)

موضوع	سال	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸*	میانگین
دارایی‌های خارجی	۱۸/۰	۵۲/۲	۵۶/۷	۶۵/۵	۷۲/۴	۷۴/۱	۷۲/۷	۷۶/۱	۶۸/۵	۶۰/۸	
بدهی بخش دولتی	۴۶/۷	۳۹/۱	۳۶/۰	۲۹/۰	۲۰/۸	۱۷/۳	۱۲/۸	۱۱/۲	۱۲/۲	۲۵	
بدهی بانک‌ها	۶/۹	۷/۲	۶/۲	۴/۷	۶/۱	۷/۲	۱۳/۸	۲۰/۶	۱۷/۳	۹/۹	

\* تا پایان بهمن ماه سال ۱۳۸۸ آمار منتشر شده است.

مأخذ: همان.

## ۲-۸ اثر سیاست فروش (خرید) ارز بر پایه پولی

برای بررسی اثر سیاست فروش (خرید) ارز تکلیفی توسط بانک مرکزی به نقش ارز در دارایی‌های ارزی بانک مرکزی و نیز نقش ارز در خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی پرداخته می‌شود.<sup>۲</sup> همان‌طور که در جدول ۴ ملاحظه می‌شود به‌طور متوسط حدود ۸۰ درصد دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را ارز تشکیل می‌دهد. این نسبت در دوره مورد بررسی با یک روند صعودی از حدود ۴۲/۷ درصد در سال ۱۳۷۷ به ۸۸ درصد در سال ۱۳۸۴ و سپس

۱. در این جدول سایر دارایی‌های بانک مرکزی محاسبه نشده است. لذا مجموع سهم‌های محاسبه شده ممکن است در برخی سال‌ها کمتر و در برخی سال‌ها نیز بیشتر از صد درصد شود.

۲. یادآور می‌شود که حساب ارز در دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شامل عملیات خرید ارز از محل‌های دیگر نیز می‌باشد که آمار تفکیکی آن در دسترس نیست. اما مسلم است این حساب طی سال‌های اخیر بیشتر متأثر از سیاست خرید ارز از دولت بوده است.

به حدود ۹۴/۵ درصد در پایان سال ۱۳۸۷ رسیده است. همچنین با افزایش درآمدهای ارزی کشور و تشکیل حساب ذخیره ارزی از سال ۱۳۷۹ به بعد سهم ارز در دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به شدت افزایش یافته است. افزایش رسوب ارز ناشی از سیاست‌های انبساطی دولت از طریق جزء خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به افزایش پایه پولی منجر شده که نتیجه آن افزایش نقدینگی و تورم است. همان‌طور که در جدول ذیل مشاهده می‌شود نسبت ارز به خالص دارایی‌های خارجی همواره بیشتر از ۱۰۰ بوده است که این مسئله به تأثیرپذیری بالای پایه پولی از این متغیر اشاره می‌کند.

#### جدول ۴ سهم ارز در دارایی‌های خارجی بانک مرکزی

(درصد)

سال	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	میانگین
سهم در دارایی‌های خارجی	۴۲/۷	۴۶/۴	۶۶/۵	۷۳/۴	۸۹/۱	۹۰/۶	۹۳/۱	۸۸/۶	۹۳/۲	۹۵/۴	۹۴/۵	۷۹/۴
نسبت ارز به خالص دارایی‌های خارجی	۱۶۱/۲	۱۳۵/۹	۲۰۶/۸	۱۹۸/۸	۱۹۲/۵	۱۶۴/۷	۱۵۲/۲	۱۴۷/۲	۱۴۱/۶	۱۶۲/۶	۱۳۰/۸	۱۶۳/۱

مأخذ: همان.

برای روشن‌تر شدن نقش ارز در افزایش پایه پولی به بررسی سهم خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در پایه پولی می‌پردازیم. همان‌طور که در جدول ۵ ملاحظه می‌شود به‌طور متوسط سهم خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی از پایه پولی طی دوره مورد بررسی حدود ۷۴/۵ درصد بوده است. این نسبت از ۴ درصد در سال ۱۳۷۷ با یک روند صعودی به ۱۱۶ درصد در سال ۱۳۸۴ و سپس به ۱۰۸/۵ درصد در سال ۱۳۸۸ رسیده است. علت افزایش این نسبت به افزایش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت دولت از سال

\_\_\_\_\_ بررسی تأثیر افزایش پایه پولی با تأکید بر فروش تکلیفی ارز ... ۱۲۱

۱۳۸۲ به بعد برمی گردد که به دلیل خرید تکلیفی بخش عمده ارزهای مذکور توسط بانک مرکزی از دولت، و عدم امکان فروش آنها در بازار، در جزء دارایی های بانک مرکزی رسوب شده است.

### جدول ۵ سهم خالص دارایی های خارجی بانک مرکزی در پایه پولی

(درصد)

موضوع	سال	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	میانگین
سهم از پایه پولی		۴/۰	۶/۲	۹/۰	۱۲/۱	۶۸/۰	۹۱/۷	۱۲۱/۲	۱۱۶/۸	۱۳۲/۶	۱۲۰/۰	۱۰۴/۳	۱۰۸/۵	۷۴/۵
سهم از رشد پایه پولی		-	۳/۲	۴/۴	۴/۹	۷۱/۷	۳۰/۶	۵۰/۷	۴۹/۱	۵۱/۵	۲۴/۱	۳۳/۹	۱۷/۲	۳۱/۰
رشد پایه پولی		-	۱۵/۹	۱۷/۵	۱۵/۲	۲۳/۱	۷/۶	۱۷/۵	۴۵/۹	۲۶/۹	۳۰/۵	۴۷/۶	۱۱/۹	۲۳/۶

مأخذ: همان.

### ۳-۸ آثار بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی بر پایه پولی

با افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی و با فرض ثابت بودن ضریب فزاینده نقدینگی، پایه پولی از طریق جزء خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی افزایش یافته و نقدینگی را افزایش می دهد. افزایش حجم نقدینگی نیز به نوبه خود سبب افزایش نرخ تورم خواهد شد. اثر بدهی دولت بر پایه پولی در جدول ۶ قابل مشاهده است. این نسبت به طور میانگین طی دوره مورد بررسی حدود ۷۴ درصد بوده است. همچنین نسبت مذکور از حدود ۱۱۷/۷ درصد در سال ۱۳۷۷ به ۵۶ درصد در سال ۱۳۸۴ و سپس به ۲۲/۴ درصد در پایان سال ۱۳۸۸ رسیده است. دلیل کاهش این روند که طی سال های اخیر رخ داده است به ممنوعیت قانونی استقراض مستقیم بانک مرکزی از بانک ها برمی گردد. بنابراین ملاحظه می شود نسبت مزبور علی رغم آنکه طی سال های اخیر با کاهش مواجه بوده، ولی هنوز در سطح بالایی قرار داشته و در نتیجه دارای آثار افزایش نقدینگی و تورم می باشد.



## جدول ۶ نسبت بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی بر پایه پولی

(درصد)

سال	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	میانگین
سهم	۱۱۷/۷	۱۰۵/۶	۸۹/۰	۸۴/۷	۱۱۰/۰	۱۰۵/۷	۸۷/۵	۵۵/۹	۴۶/۹	۳۶/۰	۲۴/۱	۲۲/۴	۷۳/۸

مأخذ: همان.

از سوی دیگر، به دلیل دولتی بودن اغلب بانک‌های کشور و الزام بانک‌ها به حمایت از بخش‌های مختلف اقتصادی در قالب اعطای تسهیلات تکلیفی و ترجیحی، تمدید تسهیلات بانک‌ها به علت خشکسالی و ...، بانک‌های کشور با کمبود منابع روبه‌رو می‌شوند. بانک‌ها نیز برای تأمین مالی کمبودهای خود به بانک مرکزی مراجعه و در قالب اعتبارات اعطایی از بانک مرکزی (عمدتاً در قالب اضافه برداشت) تسهیلات دریافت می‌نمایند. اعتبارات اعطایی بانک مرکزی به بانک‌ها نیز، از اجزای پایه پولی است که رشد آن با فرض ثبات سایر عوامل باعث رشد پایه پولی و در نهایت نقدینگی می‌شود. از آنجا که بازار بین‌بانکی در کشور به تازگی فعالیت خود را شروع کرده و هنوز به جایگاه واقعی خود نرسیده است، اغلب تقاضاهای بانک‌ها متوجه بانک مرکزی است که در نتیجه این امر، بانک‌ها ناگزیر به اخذ اعتبارات از بانک مرکزی می‌گردند. بنابراین، تأثیر غیرمستقیم بدهی دولت و عملکرد آن دارای آثار زیادی برای بانک مرکزی و در نتیجه اجرای سیاست‌های پولی است. همان‌طور که در جدول ۳ نیز ملاحظه شد نسبت بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از ۶/۹ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۱۷/۳ درصد در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است.

## ۹ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یکی از عناصر مهم و تأثیرگذار بر رابطه دولت و بانک مرکزی، کسری بودجه دولت است. از جمله راه‌های تأمین مالی کسری بودجه دولت‌ها استفاده از اعتبارات ارزان‌قیمت بانک مرکزی است. تأمین کسری بودجه از این طریق با گسترش پایه پولی و در نهایت

نقدینگی به افزایش نرخ تورم منجر می‌شود. ضمن آنکه این شیوه ارزان و آسان تأمین کسری بودجه، دولت را در راستای بی‌انضباطی مالی و سازمانی سوق داده و تمایل برای اصلاح ساختار ناسالم دولت‌ها را کاهش خواهد داد. به همین علت است که اغلب کارشناسان و سازمان‌های بین‌المللی بر انضباط مالی و کاهش کسری بودجه دولت تأکید دارند. در راستای کاهش آثار منفی تأمین کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی و حذف یکی از عناصر پرمخاطره در اتخاذ سیاست‌های پولی، طبق ماده (۶۹) قانون برنامه سوم توسعه و همچنین بند «ب» ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه، تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی منع شده است. بررسی رابطه دولت‌ها با بانک مرکزی در سال‌های اخیر بیانگر نکاتی به شرح ذیل است:

۱. با تصویب و اجرای قانون منع استقراض و تأمین کسری بودجه دولت‌ها از بانک مرکزی، در حساب‌های بانک مرکزی جزء بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی دارای رشد محدود و اندک بوده و در مقابل رشد خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش یافته است. به بیان دیگر از سال ۱۳۷۹ به بعد دولت به جای تأمین مالی کسری بودجه از محل استقراض مستقیم از بانک مرکزی کسری بودجه را از محل برداشت از حساب ذخیره ارزی و فروش ارز به بانک مرکزی جبران کرده است که این مطلب با توجه به مقایسه آمار قبل و بعد از سال ۱۳۷۹ تا حد زیادی تأیید می‌شود.

۲. هرچند نسبت ارزهای تکلیفی بودجه به بودجه عمومی دولت مرکزی و پرداخت‌های جاری دولت طی چند سال اخیر کاهش یافته؛ اما روند این تکلیف صعودی بوده است که می‌تواند بیانگر رسوب بیشتر این منابع در دارایی‌های خارجی بانک مرکزی باشد.

۳. بررسی بودجه دولت در قسمت‌های قبلی نشان داد که بخش قابل توجهی از درآمدهای بودجه‌ای مبتنی بر فروش ارز از محل فروش نفت بوده و بانک مرکزی به‌عنوان بانکدار دولت نقش تأمین معادل ریالی ارزهای حاصل از فروش نفت را برعهده داشته است. به دلیل عدم کشش بازار درصدی از ارز خریداری شده در پرتفوی بانک مرکزی

رسوب نموده و سبب افزایش پایه پولی و رشد نقدینگی شده است.<sup>۱</sup> ضمن آنکه بالا بودن قیمت نفت در بازارهای جهانی و در نتیجه افزایش درآمدهای ارزی کشور و انبساطی بودن بودجه طی سال‌های اخیر آثار مزبور را تشدید کرده است.

۴. بدهی دولت‌ها به بانک مرکزی و بانک‌ها، بخش قابل توجهی از دارایی‌های بانک‌ها را به خود اختصاص داده است که سنگینی و فشار آن بر نظام بانکی به خوبی محسوس است. نکته مهم این است که اغلب این بدهی‌ها که دارایی بانک مرکزی تلقی می‌شود، طی دهه‌های گذشته با نرخ‌های سود سالیانه صفر درصد تقویم شده است. این رویه حسابداری که با استانداردهای کار بانکی مطابقت ندارد، پیامدها و عوارض سنگینی بر اقتصاد ملی طی سال‌ها و دهه‌های گذشته وارد کرده است.

در کل، بانک مرکزی که براساس ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی کشور (مصوب ۱۳۵۱) متولی بخش‌های پولی، ارزی و اعتباری بوده، در تنظیم فضای بخش مالی و انجام وظیفه اصلی خود (یعنی کنترل تورم) با دشواری‌های خاصی روبه‌رو شده است. عدم موفقیت دولت در تحصیل درآمدهای ریالی پیش‌بینی شده در قانون بودجه (عمدتاً به دلیل عدم تحقق بالا در وصول درآمدهای مالیاتی و درآمد ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی) باعث مراجعه مکرر و بی‌قاعده دولت برای استفاده از موجودی نقدی حساب ذخیره ارزی شده است. کشش‌پذیری محدود و ظرفیت ناچیز بازار برای جذب عرضه اضافی ارز و ملاحظات بانک مرکزی در تنظیم نرخ ارز موجب شده بخش قابل توجهی از مصوبات برداشت از حساب ذخیره ارزی بیش از سقف مورد عمل در بودجه، در قالب افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی انعکاس یابد. بنابراین عدم پایبندی عملی دولت‌ها به انضباط مالی، سبب رشد نقدینگی بالا و در نتیجه تشدید تورم شده است.

---

۱. یادآور می‌شود طبق ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) قانون برنامه سوم توسعه کشور، بانک مرکزی موظف شده است که از ابتدای سال ۱۳۸۰ در طول چهار ماه اول سال، معادل ریالی صددرصد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در ماه‌های مذکور را به حساب درآمد عمومی مربوطه واریز نماید و از ماه پنجم معادل ریالی یک‌دوازدهم سقف مجاز ایجاد تعهدات ارزی سال را به حساب درآمد عمومی و مابقی را به صورت ارزی به حساب ارزی واریز کند.

## منابع و مأخذ

- بانک مرکزی، ترازنامه و مقاله اقتصادی، سال‌های مختلف.
- بانک مرکزی، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، سال‌های مختلف.
- بانک مرکزی، گزیده آمارهای اقتصادی، ماه‌های مختلف.
- بانک مرکزی، نماگرهای اقتصادی، شماره‌های مختلف.
- خلعتبری، فیروزه (۱۳۸۵). «جزوه درسی دکترای اقتصاد پول پیشرفته»، تهران، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی.
- داودی، پرویز و حسین صمصامی (۱۳۸۸). *اقتصاد پول و بانکداری*، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، مرکز چاپ و انتشارات.
- عزیزنژاد، صمد (۱۳۸۹). «پیشنهاد قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی»، (ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۵۳۴.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۸-۱۳۸۴.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳-۱۳۷۹.
- قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، جزء «ه» بند «۷» ماده واحده.
- قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، جزء «د» بند «۴» ماده واحده.
- قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸ مجلس شورای ملی و ۱۳۵۱/۰۴/۰۷ مجلس سنا، مواد (۱۰ و ۱۲).
- کمیجانی، اکبر (۱۳۸۴). «دستاورد های نظام پولی با نگاهی بر عملکرد و چالش‌های سیاست پولی در ایران»، مجموعه سخنرانی ماهیانه، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی.
- گلریز، حسن و علی ماجدی (۱۳۷۷). *پول و بانک*، مؤسسه عالی بانکداری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، چاپخانه خورشید.

منوچهر مینائی، مجموعه قوانین پولی و بانکی و سایر قوانین مربوط از سال ۱۲۸۵ تا سال ۱۳۷۰، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۱۳۷۲.

Hassanain K. (2006). "Monetary Control in the UAE", United Arab Emirates University Department of Economics, P.O.Box 17555, Alain, U.A.E.

Kevin Harriott (2000). "Essential Facts about Inflation", Bank of Jamaica Nethersole Place Kingston Jamaica.

Krugman (2009) "Monetary Base Expansion Does't Necessarily Lead to Inflation", by Editor, 13 Jun, 6:39 AM/ Author's Website.

Takeshi Kimura, Hiroshi Kobayashi, Jun Muranaga and Hiroshi Ugai (2002). "The Effect of the Increase in the Monetary Base on Japan's Economy at Zero Interest Rates: an Empirical Analysis", Bank of Japan.

# بزه‌دیده‌شناسی سایبری\*

احسان زرخ\*\*

تاریخ دریافت ۸۹/۱۱/۲۰ تاریخ پذیرش ۹۰/۱/۲۴

شناخت بزه‌دیده یا همان قربانی جرم چند دهه است که میان جرم‌شناسان مطرح شده و افراد بسیاری بر شناخت و تبیین نقش آن در تحقق جرم، ترسیم زمینه‌های بزه‌دیدگی و راه‌های حمایت از بزه‌دیده قلم‌فرسایی کرده‌اند. موضوع بزه‌دیدگان جرائم سایبری که مدتی است به ادبیات حقوقی جهان افزوده شده، اهمیت ویژه‌ای دارد، به گونه‌ای که شناخت این اشخاص به‌عنوان قربانیان نسل جدید جرائم از اهمیت خاصی برخوردار شده است. در همین راستا برخی از نویسندگان خارجی بر مبنای نظریه سبک فعالیت‌های روزمره و نظریه فراگیری به تبیین بزه‌دیدگی سایبری پرداخته‌اند.

در این نوشتار بزه‌دیدگی سایبری مورد بررسی قرار گرفته و مشخص شده است که بزه‌دیدگان سایبری در دو دسته کلی در بزه‌دیدگی خویش مؤثرند و یا به‌طور غیرمستقیم زمینه بزه‌دیدگی خویش را فراهم کرده‌اند و افرادی که در این دو دسته نباشند، اندک‌شمارند. مبنای تحلیل بزه‌دیدگی سایبری بر سه عامل مجرم تحریک‌شده، هدف مناسب و فقدان نیروی محافظتی توانست که در این نوشتار از این عوامل در تبیین بزه‌دیدگی سایبری بهره برده و مشخص کرده‌ایم که عوامل بیرونی و وضعی نقش مهمی در تحقق بزه‌دیدگی سایبری دارند.

**کلیدواژه‌ها: بزه‌دیده‌شناسی؛ فضای سایبر؛ فضای واقعی؛ رایانه؛ سبک فعالیت‌های روزمره**

\* Cyber Victimology

\*\* کارشناسی ارشد حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی، وکیل پایه یک دادگستری؛

E-mail: zarrokh.e@iranbar.org

## مقدمه

گسترش رو به رشد فضای سایبر با توجه به ناشناخته بودن بسیاری از اجزای آن برای عامه مردم به عاملی برای افزایش فرصت‌های جنایی بدل گشته است. این ویژگی توسط مجرمان سایبری مورد سوءاستفاده قرار گرفته و سبب شکل‌گیری جرائم سایبری و به تبع بزه‌دیدگی سایبری شده است.

همان‌طور که می‌دانیم یکی از ارکان به‌نسبت ثابت<sup>۱</sup> جرائم، بزه‌دیدگان<sup>۲</sup> یا همانا قربانیان‌اند. در چند سال اخیر در کشور ما مقالات و کتاب‌هایی در این خصوص به رشته تحریر درآمده و حتی پایان‌نامه‌های بسیاری نیز نگاشته شده است. این در حالی است که جرائم سایبری و ویژگی‌های جرم‌شناسانه آنها به کلی مسکوت مانده و نگاشته چندان در این خصوص یافت نمی‌شود؛ به تبع همین فقدان منبع در خصوص جنبه‌های جرم‌شناسانه فضای سایبر تاکنون متن فارسی‌ای که به بررسی علمی بزه‌دیدگی‌شناسی سایبری پرداخته باشد، منتشر نشده است.

در همین راستا این نوشتار به دنبال بررسی مقوله بزه‌دیدگی‌شناسی سایبری است تا جنبه‌های مسکوت این بخش از جرم‌شناسی سایبری را تا حدودی آشکار سازد. این در حالی است که در سال‌های اخیر مقالاتی با رویکرد بزه‌دیدگی‌شناسی سایبری در سایر کشورها نگاشته شده و حتی رساله‌هایی نیز در دوره‌های مختلف تحصیلی با محوریت این موضوع دفاع شده است.<sup>۳</sup> در اکثر این نوشته‌ها دو نظریه کلی مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند:

۱. بزه‌دیدگی سایبری و نظریه فراگیری،<sup>۴</sup>

---

۱. با توجه به وجود جرائم بدون بزه‌دیدگی (Victimless Crimes) که جرم‌شناسان قائل به وجود آنها هستند. برای اطلاعات بیشتر در این خصوص رک. به: رهامی، محسن و علیمیراد حیدری (۱۳۸۴). «چالش‌های فراروی سیاست جنایی در قبال جرائم بدون بزه‌دیدگی»، مجله دانشکده حقوق، ش ۷۰، ص ۱۸۵.

2. Victims

۳. به‌منظور آشنایی با برخی از این منابع به فهرست انتهایی نوشتار حاضر مراجعه کنید.

4. Cybercrime Victimization and Integrated Theory

۲. نظریه سبک زندگی - فعالیت‌های روزمره - و بزه‌دیدگی سایبری.<sup>۱</sup>

این دو دیدگاه، اغلب، نظریات مطرح‌شده در این حوزه هستند و مبنای مقالات و رساله‌های نگاشته‌شده را تشکیل می‌دهند. مفهوم بزه‌دیده در زبان فارسی معادل عربی این واژه - قربانی، مجنی‌علیه و زیان‌دیده - استعمال می‌شود (دهخدا، ۱۳۷۷: ۲۰۳۳۵). این واژه در انگلیسی به معنای Victim (قربانی) به کار رفته است و در ادبیات بحث جرم‌شناسی و کتاب‌های حقوقی تعریف‌های متفاوتی دارد، اما در مجموع می‌توان آنها را به تعریف موسع و مضیق دسته‌بندی کرد. از این رو در تعریف بزه‌دیدگی آمده است که:

«بزه‌دیدگان اشخاصی‌اند که در پی فعل‌ها یا ترک فعل‌های ناقص قوانین کیفری دولت‌های عضو از جمله قوانینی که سوءاستفاده‌های مجرمانه از قدرت را ممنوع کرده‌اند - به صورت فردی یا گروهی به آسیب - از جمله آسیب بدنی و روانی - درد و رنج عاطفی، زیان اقتصادی یا آسیب اساسی به حقوق بنیادی خود دچار شده‌اند».<sup>۲</sup>

با این شناخت از بزه‌دیده، بزه‌دیده‌شناسی را این‌گونه می‌توان تعریف کرد: «بزه‌دیده‌شناسی، شاخه‌ای جدید از جرم‌شناسی است که به بررسی عوامل بزه‌دیدگی از طریق بررسی نقش عوامل روان‌شناختی، زیست‌شناختی، اخلاقی، اجتماعی بر بزه‌دیده می‌پردازد و با ارائه راهکارهایی به جلوگیری از بزه‌دیده و حمایت از حقوق بزه‌دیدگان می‌پردازد» (طهماسبی نیک، ۱۳۸۳: ۲۲).

در خصوص بزه‌دیده‌شناسی دو دیدگاه در ادبیات جرم‌شناسانه موجود است. دیدگاه نخست بر نقش بزه‌دیده و تقصیر وی در فرایند ارتکاب جرم تأکید می‌ورزد که بزه‌دیده‌شناسی اولی، به بزه‌دیده‌شناسی علمی و مقصر نگاشتن بزه‌دیده معروف است. دیدگاه دوم که بعد از وقایع جنگ جهانی دوم به وجود آمد، رعایت و تضمین هرچه بیشتر

#### 1. Lifestyle-Routine Activities Theory and Cybercrime Victimization

۲. برگرفته از ماده (۱) بخش الف از اعلامیه اصول بنیادی عدالت برای بزه‌دیدگان جرم عمومی سازمان ملل متحد مصوب ۱۹۸۵.



حقوق بزه‌دیدگان و تأمین خسارت‌های آنان به‌ویژه قربانیان جنگ جهانی دوم را مدنظر دارد که به‌صورت دخالت دولت در جبران خسارت وارد بر بزه‌دیده «بزه‌دیده‌شناسی حمایتی»، «بزه‌دیده‌شناسی ثانوی» و «حمایت از بزه‌دیدگان» متجلی شد (رایجیان اصلی، ۱۳۸۱: ۳۲).

پس از تعریف بزه‌دیده و بزه‌دیدگی و تبیین انواع آن و پیش از بحث درخصوص بزه‌دیدگی سایبری یا رایانه‌ای بهتر است تفاوت میان جرائم رایانه‌ای و سایبری را مورد بررسی قرار دهیم و مشخص کنیم که آیا میان این دو نوع از جرائم تفاوتی وجود دارد یا خیر؟ زیرا بسیاری از افراد درخصوص تفاوت میان جرم سایبری و جرم رایانه‌ای دچار ابهام می‌شوند. چه آنکه بسیاری از نویسندگان میان موارد استفاده از این دو اصطلاح قائل به تفصیل نشده‌اند. به‌رحال به‌نظر می‌رسد پیش از ورود به بحث درباره بزه‌دیدگی سایبری لازم است تا تفاوت میان جرم سایبری و رایانه‌ای را به‌طور مختصر مورد بحث قرار دهیم. در تعریف جرم سایبری آمده است هر جرمی که دربردارنده رایانه‌ها و شبکه‌ها باشد جرم سایبری است ولو آنکه خیلی متکی به رایانه نباشند (Casey, 2000: 8). این در حالی است که عده‌ای جرائم سایبر را جرائمی می‌دانند که دسته‌های مختلفی از جرائم را در فضای سایبر و شبکه جهانی اینترنت دربرمی‌گیرد و شامل جرائم ارتکابی به کمک رایانه و جرائم متمرکز بر رایانه نیز می‌شود (Furnell, 2002: 22). درواقع جرائم سایبری در فضای سایبر که متشکل از شبکه‌هاست انجام می‌گیرد، لکن جرائم رایانه‌ای در فضایی گسترده‌تر که دربردارنده موارد خارج از شبکه‌ها به‌خصوص اینترنت می‌شود، رخ می‌دهد. ازاین‌رو به تعبیری میان این دو رابطه عموم و خصوص مطلق وجود دارد. بنابراین دایره شمول بزه‌دیدگان جرائم رایانه‌ای بیشتر از بزه‌دیدگان سایبری است.

با وجود این دایره شمول باز به‌نظر می‌رسد میزان اهمیت و نیز شدت بزه‌دیدگی در جرائم سایبری بسیار بیشتر از جرائم رایانه‌ای صرف باشد، علت این امر نیز آن است که در بسیاری از جرائم رایانه‌ای صرف ارتکاب جرم مستلزم داشتن سطحی از دانش رایانه‌ای

است درحالی که در بسیاری از جرائم سایبری چنین امری لازم نیست و افراد با اندک دانشی می‌توانند مرتکب این دسته از جرائم شوند، بنابراین میزان مجرمان سایبری نیز بسیار بیشتر از مجرمان رایانه‌ای صرف خواهد بود، بنابراین با توجه به تشابه در یک‌سری قسمت‌ها و نیز به‌منظور پرهیز از اطاله کلام، این نوشتار تنها به بررسی بزه‌دیدگان در جرائم سایبری می‌پردازد.

### ۱ زمینه‌های بزه‌دیدگی سایبری

فضای سایبر همچون فضای واقعی پذیرای عناصر مختلف جرم است و اجزای متشکله افعال مجرمانه در این دو فضا تا حدود زیادی باهم مشابهت دارند. نیاز به وجود بزه‌کار، بزه‌دیده و عناصر سه‌گانه تشکیل‌دهنده جرم از ضروریات غیرقابل انکار است که در جرائم سایبری نیز باید به آنها توجه کرد و این ارکان در این دسته از بزه‌ها نیز وجود دارند.

اینکه بزه‌کاران فضای سایبر به تعبیری از قابلیت‌ها و به تعبیر دیگر از ضعف‌های فضای سایبر به‌منظور ارتکاب اعمال مجرمانه خویش بهره می‌گیرند موضوعی است که بسیار در خصوص آن صحبت شده است، حال آنکه در خصوص کاستی‌های فضای سایبر که به شکل‌گیری بزه‌دیدگی سایبری منجر می‌شود، مطلب خاصی عنوان نشده است. این نقصان چه در حقوق داخلی ما و چه در منابع خارجی کاملاً مشهود است. به‌نحوی که در تبیین عوامل مؤثر در شکل‌گیری زمینه‌های بزه‌دیدگی سایبری، هنوز اندیشه‌های محکمی ارائه نشده است. به‌طور کلی شاید بتوان زمینه‌های این نوع از بزه‌دیدگی را در دو دسته ذیل تقسیم‌بندی کرد:

۱. نقش بزه‌دیده و رفتارهای وی در بزه‌دیدگی سایبری،

۲. نقش محیط سایبر در تحقق بزه‌دیدگی.

لکن این موارد بنابر آنچه در ادامه عنوان خواهد شد، همچنان محل ایرادند. در خصوص نقش بزه‌دیده و رفتارهای وی همان‌طور که برخی از حقوق‌دانان بیان داشته‌اند: نارسایی‌های عمیق تحقیقات موجود (در حوزه حقوق کیفری سایبر) به‌گونه‌ای است که

امکان آشکار ساختن این موضوع که چه نوع رفتار برخطی (آن لاینی) ممکن است احتمال بزه‌دیدگی را افزایش دهد، فراهم نمی‌کنند (Marcum, 2008: 347). این روند با توجه به نوپا بودن این شاخه از حقوق کیفری سایبر، امری قابل پیش‌بینی بوده است و به نظر می‌رسد نمی‌توان از این ایراد چشم‌پوشی کرد. با این حال در ادامه این مبحث به بررسی و تحلیل زمینه‌های بزه‌دیدگی فوق‌الذکر خواهیم پرداخت، تا جایگاه و تأثیر هر یک را در تحقق بزه‌دیدگی سایبری تبیین کنیم.

### ۱-۱ نقش بزه‌دیده و رفتارهای وی در بزه‌دیدگی سایبری

در پژوهش‌های مرتبط با بزه‌دیده‌شناسی موجود در فضای واقعی دیدگاه‌هایی در خصوص نقش بزه‌دیده در بزه‌دیدگی خویش مطرح شده است و گروهی از جرم‌شناسان بر این باورند که بزه‌دیدگان به دو دسته عمده تقسیم می‌شوند: ۱. بزه‌دیدگان واقعی (بزه‌دیدگان بی‌تأثیر در بزه‌دیدگی) و ۲. بزه‌دیدگان مؤثر در بزه‌دیدگی (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۵: ۲۷۳).

#### ۱-۱-۱ بزه‌دیدگان واقعی

این افراد در تحقق جرم علیه خویش نقشی نداشته‌اند و تنها قربانی خواست بزهکار شده‌اند. در این گروه افرادی حضور دارند که بزه‌دیدگی آنها مبتنی بر بی‌احتیاطی، تقصیر و رفتار تحریک‌کننده ایشان نیست و این گروه صرفاً به علت قرار گرفتن در مسیر بزهکاری، قربانی جرم شده‌اند. در خصوص بزه‌دیدگی سایبری این افراد را می‌توان کسانی دانست که هیچ‌گونه رفتار پرخطری را در محیط سایبری انجام نداده‌اند، اما قربانی جرم شده‌اند. به عنوان مثال شخصی که روی سیستم خود نوعی از نرم‌افزارهای حفاظتی را نصب و به روزرسانی کرده و همچنین در فضای سایبر به بلندپروازی‌های خطرآفرین نیز اقدام نکرده است، چه آنکه بسیاری از افرادی که در فضای سایبر قربانی مجرمان سایبری می‌شوند، از همین دو روش ضربه دیده‌اند. در خصوص این افراد مهارت خاص بزهکار در عبور از

سامانه امنیتی و ایراد ضرر به قربانی ملاک بوده و در بسیاری از موارد این ایراد ضرر ناشی از خلأها (باگ‌های)<sup>۱</sup> سایت‌ها و نرم‌افزارهای امنیتی برای ضربه زدن به قربانی بوده است. البته این استفاده تنها به سایت‌ها و نرم‌افزارهایی محدود می‌شود که براساس قوانین بین‌المللی به‌وجود آمده‌اند، چرا که استفاده از سایت‌هایی که برخلاف قوانین اقدام به انتشار مطلب می‌کنند و نیز بدافزارها و نرم‌افزارهای غیرقانونی که به‌تبع یک نوع خطر آفرینی بالقوه دارند مشمول این موارد نمی‌شود و مراجعه به آنها در زمره رفتارهای پرخطر سایبری محسوب می‌شود. با این تفاسیر بزه‌دیدة واقعی سایبری شخصی است که از هرگونه رفتار پرخطر خودداری کرده و سطحی از امنیت را برای سیستم رایانه‌ای خود فراهم کرده است و نوعاً با میزان کار و استفاده وی از اینترنت نیز متناسب باشد.

#### ۱-۱-۲ بزه‌دیدگان مؤثر در بزه‌دیدگی

این دسته از بزه‌دیدگان افرادی هستند که آگاهانه یا ناآگاهانه موجبات بزه‌دیدگی خویش را فراهم می‌آورند. هرچند در فضای سایبر، کاربران عموماً در سطوح پایینی از آگاهی‌های نرم‌افزاری و به‌تبع امنیتی قرار دارند و غالباً از روی ناآگاهی مرتکب رفتارهای پرخطری می‌شوند که آنها را در معرض بزه‌دیدگی قرار می‌دهد. این دسته از بزه‌دیدگان همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند که در ادامه به بررسی هریک از آنها می‌پردازیم.

#### ۱-۱-۲-۱ بزه‌دیدگانی که آگاهانه موجبات قربانی شدن خویش را فراهم می‌کنند

این دسته از بزه‌دیدگان با اینکه از رفتار پرخطر خویش آگاهی دارند و از عواقب آن هم تا حدودی مطلع‌اند، باز مرتکب آن رفتار می‌شوند. به‌عنوان مثال در بسیاری از موارد، سیستم‌های امنیتی موجود، برخی سایت‌ها را به‌عنوان سایتی که به سیستم فرد آسیب

می‌رساند معرفی می‌کنند و از فرد می‌خواهند که وارد آن سایت به‌خصوص نشود.<sup>۱</sup> در برخی موارد اجرای نرم‌افزارهای به‌خصوصی که با نام‌های متداول کِرک،<sup>۲</sup> پچ<sup>۳</sup> یا کی‌جن<sup>۴</sup> برای ثبت کردن<sup>۵</sup> نرم‌افزارهای غیررایگان به کار می‌روند، نیز همین هشدارها را برای کاربر از سوی سیستم امنیتی‌اش به همراه دارد. در صورتی که کاربر به این هشدارها بی‌توجهی کند و به آن سایت خاص وارد شود یا نرم‌افزار مذکور را اجرا کند، بزه‌دیدگی احتمالی ناشی از آن در واقع مستقیماً منبث از فعل خود شخص است. هرچند جنبه‌های دیگری نیز وجود دارد که در این مختصر جای پرداختن به آنها نیست، لکن یک نمونه بارز دیگر، هرزنامه‌های<sup>۶</sup> اینترنتی هستند که در بسیاری از موارد خود از مصادیق بارز علل بزه‌دیدگی سایبری به حساب می‌آیند.

این فرایند به گونه‌ای است که برخی حقوق‌دانان صرف دریافت نامه‌های الکترونیکی ناخواسته را از مصادیق بزه‌دیدگی سایبری قلمداد کرده‌اند (Robert and Dolinsky, 2001: 15). در این موارد غالباً اشخاص به فراخور کارکرد خود در فضای سایبر و حضور پست الکترونیکشان در سایت‌های به‌خصوص پس از مدتی هرزنامه‌هایی با محتوا و موضوعات مورد علاقه و توجه خود دریافت می‌کنند که از سوی مراجع معتبر نیست و صرفاً به منظور سوءاستفاده از فرد ارسال شده‌اند؛ بدین صورت یک پزشک ممکن است هرزنامه‌هایی با موضوعات مرتبط با امور پزشکی دریافت کند درحالی که پیام‌های مذکور از سوی سایت‌های معتبر ارسال نشده و سعی فرستندگان صرفاً سوءاستفاده از فرد مورد نظر بوده است.

۱. شایان ذکر است فناوری بررسی پایگاه‌های اینترنتی در سیستم جست‌وجوگر گوگل نیز پیش‌بینی شده است و این موتور جست‌وجو در خصوص برخی سایت‌ها به کاربر خود هشدار می‌دهد.

2. Crack
3. Patch
4. Key Gen
5. Registration
6. Spam

## ۲-۱-۱ بزه‌دیدگانی که ناآگاهانه موجبات قربانی شدن خویش را فراهم می‌کنند

برخی قربانیان جرائم سایبری تنها به علت فقدان آگاهی دچار بزه‌دیدگی می‌شوند، به گونه‌ای که عملاً نقشی در تحریک بزه‌کار به ارتکاب جرم نسبت به خودشان نداشته‌اند؛ لکن در تحقق جرم نیز مطلقاً بی‌تأثیر نبوده‌اند، چرا که ناآگاهی و سهل‌انگاری‌شان موجبات این بزه‌دیدگی را فراهم کرده است. زیرا این دسته افراد برخلاف، بزه‌دیدگان واقعی که هیچ‌گونه بی‌احتیاطی مؤثر در وقوع بزه‌دیدگی نداشته‌اند، با سهل‌انگاری خود بزه‌دیده واقع شده‌اند. در واقع این دسته از بزه‌دیدگان سایبری به‌طور هم‌زمان قربانی بی‌احتیاطی خود و رفتار مجرمانه بزه‌کار شده‌اند و به تعبیری بزه‌دیدگی آنها منشأ دوگانه دارد، که تا حدود بسیاری رفتار پرخطرشان موجب تحقق و تشدید رفتار مجرمانه نسبت به ایشان شده است. به تعبیری بی‌توجهی افراد در فعالیت‌های روزمره خود در فضای سایبر که ناشی از یکنواختی فعالیت‌های روزانه و امن تلقی کردن آنها به واسطه تکرارهای بسیار است و نیز ناآشنایی آنها با توانمندی‌ها و به تبع خطرهای فضای سایبر موجب بزه‌دیدگی آنها در این فضا می‌شود.

## ۲-۱-۲ نقش محیط سایبر در تحقق بزه‌دیدگی

گسترش روزافزون حضور انسان‌ها در فضای سایبر که به تعبیری محیطی خارج از جوامع واقعی و فیزیکی است به نوبه خود به شکل‌گیری جوامع سایبری<sup>۱</sup> منجر شده است. این جوامع که براساس ویژگی‌های خاص فضای سایبر به وجود آمده‌اند خود به محیطی برای فعالیت‌های این قبیل افراد تبدیل شده‌اند. حضور در هر جامعه‌ای به فراخور آن جامعه دارای محاسن و معایبی است که فرد بایستی با حضور در آن جامعه آن را بپذیرد. از جمله معایب هر جامعه‌ای جرائمی است که در آن جامعه بنا بر ویژگی‌های خاص آن بر اعضایش تحمیل می‌شود. جوامع سایبری نیز از این قاعده مستثنا نیستند و بنابراین زمینه‌های بزه‌دیدگی اعضای آنها متناسب با ویژگی‌های خاص آن جوامع است؛ همان‌طور که پیشتر نیز اشاره کردیم

خصوصیات این جوامع مبتنی بر ویژگی‌های فضای سایبرند و برای نیل به شناخت بزه‌دیدگی سایبری بایستی نقش محیط سایبر در تحقق بزه‌دیدگی را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم. اندک جرم‌شناسانی که در حوزه جرائم سایبر فعالیت می‌کنند قائل بر این نظرند که تفاوت‌های فضای سایبر با فضای فیزیکی عاملی مؤثر در شکل‌گیری جرائم این فضا و به تبع بزه‌دیدگی در فضای سایبر است. از جمله می‌توان به دیدگاهی که در قالب نظریه انتقال فضا مطرح شده، اشاره کرد. «نظریه انتقال فضا تفسیری درباره ماهیت رفتار اشخاصی است که رفتار هنجار و ناهنجار خود را در فضای فیزیکی و سایبر نشان می‌دهند» (Jaishankar, 2007: 7). در این نظریه که دارای فرضیه‌های هفت‌گانه‌ای است،<sup>۱</sup>

۱. فرضیه‌های نظریه انتقال فضا که در سال ۲۰۰۸ از سوی دکتر جایشانکار ارائه شده، به شرح ذیل است:
  ۱. **اشخاص:** که به واسطه سرکوب رفتارهای مجرمانه در فضای فیزیکی به ارتکاب جرم در فضای سایبر گرایش دارند؛ چرا که در غیر این صورت در فضای فیزیکی مرتکب آن می‌شدند، که این امر ناشی از وضعیت و موقعیت آنها در فضای فیزیکی و ناتوانی ایشان در انجام خواسته‌های خویش است.
  ۲. **هویت قابل انعطاف:** سواي گمنامی و فقدان عامل بازدارنده در فضای سایبر، هویت انعطاف‌پذیر شرایط ارتکاب جرم سایبر را از سوی مجرمان فراهم می‌آورد.
  ۳. **نفوذ رفتارهای مجرمانه در دو فضا:** رفتار مجرمان در فضای سایبر ممکن است به فضای فیزیکی وارد شود و همچنین این احتمال برای رفتارهای مجرمانه در فضای فیزیکی متصور است که آنها نیز به فضای سایبر رخنه کنند.
  ۴. **ماهیت فضایی و زمانی خاص در فضای سایبر:** اقدامات مخاطره‌آمیز متناوب مجرمان در فضای سایبر و ماهیت فضایی و زمانی محرک فضای سایبر که شانس گریختن (از شناسایی و مجازات) مجرمان را افزایش می‌دهد.
  ۵. **تأثیر و تأثر دو فضا:** الف) احتمالاً بیگانگان در فضای سایبر برای ارتکاب جرم در فضای فیزیکی به هم می‌پیوندند؛ ب) احتمالاً معاشرت‌های فضای فیزیکی سبب اتحاد برای ارتکاب جرم در فضای سایبر می‌شود. شاید بتوان نمونه بارز این فرضیه را در جرائم سازمان‌یافته سایبری و به‌خصوص تروریسم سایبری مشاهده کرد.
  ۶. **نقش محدودیت‌های جوامع در گرایش به جرم سایبر:** به احتمال بسیار زیاد افرادی که در جوامع بسته زندگی می‌کنند بیش از افرادی که در جوامع باز زندگی می‌کنند مرتکب جرم در فضای سایبر می‌شوند که نمونه بارز در این میان دو کشور چین و روسیه هستند که شمار بالای هکرها و مجرمان اینترنتی را در خود جای داده‌اند. البته فرضیه حاضر یک طرح ناپخته و خام است و نیاز به بسط و توسعه دارد چه آنکه شمار هکرها در کشور آمریکا که در زمره کشورهای دارای محیط باز است، کم نیست.

ویژگی‌های منحصر به فرد فضای سایبر به عنوان یکی از عوامل اساسی ارتکاب جرم در این فضا بر شمرده شده است و در آن استدلال شده این ویژگی‌ها که در فضای سایبر وجود دارند سبب گرایش افراد به ارتکاب جرم می‌شوند و از سویی همین ویژگی‌ها را می‌توان به عنوان عوامل مؤثر در بزه‌دیدگی سایبری مورد بررسی قرار داد.

ویژگی‌های خاص فضای سایبر از جمله امکان تحصیل هویت‌های گوناگون و نیز عدم برخورد فیزیکی و رودررو با افراد دلیلی برای رفتارهای افراد نسبت به هم بر پایه شناخت آنها از ظاهر مجازی یکدیگر است. و از این رو برخی مزایای مواجهه حضوری که در فضای فیزیکی وجود دارد در فضای سایبر وجود نداشته و این امر خود موجبی برای بزه‌دیدگی سایبری خواهد بود. از سوی دیگر ساختار فضای سایبر که ماهیت حقیقی افراد را در پس صفر و یک پنهان می‌دارد، این مجال را فراهم می‌سازد تا در پشت این ارقام که پنهان‌گر هویت ایشان است مرتکب اعمالی شوند که در فضای واقعی، بعید است دست به ارتکاب آنها بزنند. این ویژگی سبب شده تا افراد در این دو فضا دارای ماهیت متفاوتی باشند. از سویی برخی اشخاص با توجه به شناختی که از یک فرد در فضای واقعی دارند، با همان دید به وی در فضای سایبر می‌نگرند، در حالی که آن فرد، شخصیت متمایزی را در این محیط از خود بروز می‌دهد و این اعتماد به بزه‌دیدگی آن شخص منجر خواهد شد.

## ۲ انواع بزه‌دیدگان سایبری

در خصوص قربانیان جرائم سایبر نیز باید گفت می‌توان آنها را همانند مجرمان سایبر طبقه‌بندی کرد. بدیهی است بعضی از این طبقات با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. این بزه‌دیدگان عبارت‌اند از:

- اشخاصی که به تازگی وارد فضای شبکه‌ای شده‌اند؛

---

→ ۷. تعارض هنجاری دو فضا: تعارض هنجارها و ارزش‌های فضای فیزیکی با هنجارها و ارزش‌های فضای سایبر به جرم سایبر منجر می‌شود.



- اشخاصی که ساده و بی تجربه‌اند؛
- اشخاصی که ناتوان یا آسیب‌پذیرند؛
- اشخاصی که حریص یا تنها هستند یا از دیگر نیازهای روانی رنج می‌برند؛
- اشخاصی که واقعاً قربانی جرمی نشده، اما آن را گزارش می‌کنند؛
- اشخاص بدشانسی که در یک زمان و مکان، به اشتباه بر سر راه مجرمان قرار می‌گیرند (Shinder, 2002: 129).

در ادامه به بررسی هر یک از این طبقات می‌پردازیم تا با آسیب‌پذیری آنها در برابر مجرمان سایبر بیشتر آشنا شویم.

#### ۲-۱ تازه‌واردهای شبکه‌ای

کسانی که به‌تازگی به استفاده از اینترنت مبادرت کرده‌اند، کمتر احتمال می‌رود با حقه‌های رایج آن آشنا باشند. همچنین این افراد غالباً با تدابیر امنیتی رایج و حفره‌های امنیتی نرم‌افزارها نیز آشنایی ندارند. ممکن است این افراد ندانند که سیستم‌هایشان با باز کردن ساده یک ضمیمه پست الکترونیک یا مشاهده یک وب‌سایت غیرقانونی ویروسی می‌شود. حتی ممکن است ندانند که می‌توان ویروس‌ها را از طریق سیستم‌هایشان منتشر کرد.

کاربران رایانه‌ای که تجربه زیادی در تعاملات برخط ندارند، نسبت به کسانی که در محیط‌های گفت‌وگو ملاقاتشان می‌کنند، بیشتر قابل اعتمادند. ممکن است آنها معتقد باشند از آنجا که خود در ارتباطات برخط صداقت به خرج می‌دهند، دیگران نیز چنین خواهند بود. مجرمان سایبر هر ساله با خیل عظیمی از تازه‌واردهای اینترنتی مواجه‌اند که هر یک از آنها می‌تواند یک قربانی بالقوه ارزشمندی برای آنها به‌شمار آیند. به همین دلیل، متولیان آموزشی کاربران اینترنت باید توجه ویژه‌ای به تازه‌واردها داشته باشند و باید به آنها به‌خوبی گوشزد کنند که ممکن است هدف اقدامات متقلبانه کلاهبرداران و دیگر مجرمان قرار گیرند و در این خصوص اطلاعاتی برای شناسایی آنها و نحوه جلوگیری از به دام افتادن آنها ارائه دهند.

**۲-۲ ساده‌لوح‌ها**

بعضی افراد نسبت به بقیه ساده‌ترند. معمولاً اشخاص بسیار جوان و مسن‌ها گزینه‌های مطلوبی برای کلاهبردارها به‌شمار می‌آیند. این‌گونه ترجیح‌ها به فضای برخاط نیز تسری یافته است. اشخاص جوان غالباً دیدگاه‌های ناقصی از دنیای پیرامون خود دارند، به‌ویژه اگر در یک محیط بسته پرورش یافته باشند. ممکن است هنوز این بینش در آنها نهادینه نشده باشد که بدکارانی با قصد لطمه زدن به دیگران وجود دارند. ممکن است تصور آنها این باشد که اگر برای دیگران مثبت باشند، دیگران نیز برای آنها مثبت خواهند بود. مضافاً اینکه، کودکان طبیعتاً کنجکاو و مشتاق تعامل با دیگران‌اند که این خود می‌تواند برای مجرمان سایبر یک موقعیت عالی را رقم بزند. یکی از بدترین اشکال جرائم سایبر که کودکان را تهدید می‌کند کودک‌دوستی<sup>۱</sup> است.

بسیاری از افراد مسن چندان با فناوری نوین مأنوس نشده‌اند. زیرا با آن رشد نکرده‌اند. ممکن است آنها از کمک به دیگران لذت ببرند، خصلتی که می‌تواند به سوءاستفاده کلاهبرداران منجر شود. زمانی که افراد مسن قربانی یک رفتار مجرمانه می‌شوند، ممکن است چندان رغبتی به گزارش آن نداشته باشند، حتی اگر در اثر کلاهبرداری مبلغ هنگفتی را از دست بدهند. استدلال این افراد می‌تواند این باشد که خودشان تا حدودی حماقت به خرج داده‌اند. طرح‌های کلاهبرداری پست سنتی که افراد مسن را هدف قرار می‌دادند، هم‌اکنون در جلوه جدیدی ظاهر شده‌اند و آن کلاهبرداری از طریق پست الکترونیک است.

**۲-۳ ناتوان‌ها و آسیب‌پذیرها**

این افراد نیز می‌توانند اهداف خاصی را برای مجرمان سایبر به‌وجود آورند. مجرمان سایبر با جست‌وجو در پایگاه‌های داده برخاط و پیوستن به فهرست‌های پستی که برای گروه‌های حامی افراد ناتوان و آسیب‌پذیر تدوین می‌شوند، این افراد را شناسایی می‌کنند و به دام می‌اندازند.

---

1. Pedophilia

تشکل‌های برخط می‌توانند در تعاملات اجتماعی نقش مهمی ایفا کنند و یک منبع مهم آشنایی افراد ناتوان که قادر به حرکت نیستند، نظیر فلج‌های حرکتی، با یکدیگر به‌شمار آیند. متولیان آموزشی این گروه از افراد باید با اتخاذ تدابیر شایسته زمینه‌های بزه‌دیدگی آنها را از بین ببرند تا امکان بهره‌برداری هرچه بیشتر آنها را از فضای سایبر فراهم آورند.

#### ۲-۴ قربانیان بالقوه

این افراد بهترین اهداف را برای مجرمان سایبر به‌وجود می‌آورند. ممکن است آنها در تمامی محیط‌های بدنام برخط به دنبال یک عشق برای خود باشند؛ یا به‌طور مستمر به سایت‌های مستهجن مراجعه کنند؛ یا برای رستگاری خود، گروه‌های مذهبی را در اینترنت جست‌وجو نمایند؛ یا واقعاً نیازمند کمک‌های مالی باشند؛ یا نیازهای روانی یا فیزیکی داشته باشند. در هر صورت، وضعیت بحرانی آنها می‌تواند آنها را آسیب‌پذیر کند. ممکن است آنها به دام کلاهبرداران بیافتند یا فریب مبلغان مذهبی منحرف اخلاقی را بخورند یا با جذب در طرح‌های مدعیانی که پول‌دار شدن سریع، پرداخت وام‌های باصرفه از طریق اینترنت یا استخدام را تبلیغ می‌کنند، خود را در معرض کلاهبرداری قرار دهند.

#### ۲-۵ قربانی‌نماها

ممکن است این جمله زیگموند فروید که گفته سیگار همیشه سیگار است، اما قربانی همیشه قربانی نیست تا حدودی صحیح باشد. اشخاصی هستند که به دلایل خاصی جرائمی را گزارش می‌دهند که هرگز به‌وقوع نپیوسته است یا خود را به‌جای قربانیان معرفی می‌کنند. این در حالی است که ممکن است خودشان مرتکب آن جرم یا جرائم باشند. انگیزه این قربانی‌نماها می‌تواند موارد ذیل باشد:

- انتقام از دیگران؛
- جلب توجه دیگران، این کار به آنها موقعیت خاصی می‌بخشد؛
- لاپوشانی جرم ارتكابی توسط خودشان؛

• تحصیل پول از مرتکبان غیر واقعی، سازمان‌های خیریه یا شرکت‌های بیمه.  
با اینکه بخش عمده‌ای از گزارش‌های قربانیان واقعی تلقی می‌شود، اما مأموران پی‌جویی این احتمال را مدنظر داشته باشند که احتمال بروز چنین مسئله‌ای نیز وجود دارد. در بعضی کشورها چنین عملی جرم شناخته می‌شود.

### ۲-۶ قربانیان اشتباهی

این یک واقعیت است که مرتکبان جرائم، همانند گرگ‌ها یا دیگر درندگان که به گله‌های حیوانات حمله می‌کنند، به دنبال ضعیف‌ترین قربانی یا آنکه در ظاهر چنین است می‌گردند. اما این واقعیت را نیز نمی‌توان کتمان کرد که تمامی قربانیان از پیش انتخاب نشده‌اند و به این دلیل قربانی جرم قرار گرفته‌اند که یک سری آسیب‌پذیری‌ها را از خود نشان داده‌اند. گاهی اوقات، فقط به این دلیل یک نفر قربانی جرم سایبر می‌شود که در زمان خاصی در موقعیت خاصی قرار گرفته است (جلالی فراهانی، ۱۳۸۴: ۲۸-۲۵).

### ۳ بررسی نظریه‌های موجود درباره بزه‌دیدگی سایبری

پس از بیان مختصر مطالبی در خصوص زمینه‌های بزه‌دیدگی سایبری، در این قسمت به طرح مهم‌ترین دیدگاه‌های ارائه‌شده از جرم‌شناسان سایبری در خصوص این نوع از بزه‌دیدگی خواهیم پرداخت. دیدگاه این گروه فراز و فرودهای بسیاری داشته، بنابراین عمده مباحث مطروحه از سوی ایشان در قالب دو نظریه کلی است؛ که در ذیل به تفصیل به منشأ و ساختار این نظریات اشاره خواهیم کرد.

#### ۳-۱ بزه‌دیدگان جرائم سایبری و نظریه فراگیری

جرائم سایبری به‌طور بالقوه فعالیت‌های روزانه افراد را تحت تأثیر قرار داده‌اند، به گونه‌ای که افراد از هر گروهی که باشند به نوعی با این جرائم مواجه خواهند شد (Kyoung-

308: 2008). این ادعا را می‌توان این‌گونه تفسیر کرد که در جامعه امروز افراد چه مستقیماً به فضای سایبر دسترسی داشته باشند و چه با واسطه به نوعی امکان بزه‌دیده شدن آنها وجود دارد. فرض مطروحه برای افرادی که بلافاصله با فضای سایبر در ارتباطند کاملاً ملموس است و نیاز به توضیح بیشتر ندارد، اما برای روشن‌تر شدن فرض دوم که بزه‌دیدگی با واسطه را مطرح می‌کند مثالی ذکر می‌کنیم. فرض کنید فردی برای ثبت‌نام اینترنتی خود به یک کافی‌نت مراجعه و از مسئول آن تقاضا می‌کند تا فرایند ثبت‌نام را برای وی انجام دهد و در همین حال شخص ثالثی با توجه به دانش پایین مسئول کافی‌نت اقدام به ربودن اطلاعات متقاضی کرده و در فعالیت‌های مجرمانه خود از آن سوءاستفاده می‌کند؛ در این فرض فرد متقاضی بدون اینکه در فعالیت سایبری نقش مستقیم داشته باشد قربانی جرم سایبری شده و به تعبیری بزه‌دیده سایبری است.

شایان ذکر است از همین مثال نکته دیگری برای ما آشکار می‌شود و آن اینکه بزه‌دیدگی سایبری به دو اعتبار محقق می‌شود: ۱. شخصی که با حضورش در فضای سایبر مورد بزه‌دیدگی قرار می‌گیرد و ۲. شخصی که توسط مجرمان سایبری و با واسطه بزه‌دیده شود؛ که به هر دو اعتبار می‌توان وی را بزه‌دیده سایبری قلمداد کرد. با این وصف به نظر می‌رسد که دامنه شمول بزه‌دیدگی سایبری با توجه به مطالب مطروحه فوق بسیار گسترده است و افراد بسیاری را دربرمی‌گیرد. با این حال نکته حائز اهمیت در بررسی جرم‌شناسانه بزه‌دیدگی سایبری همین فراگیری استفاده از فضای سایبر در میان اқشار مختلف است که مبنای شکل‌گیری نظریه فعالیت‌های روزمره و بزه‌دیدگی سایبری می‌شود و در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

## ۳-۲ نظریه سبک زندگی - فعالیت‌های روزمره - و بزه‌دیدگی سایبری

### ۳-۲-۱ بررسی فرایند شکل‌گیری نظریه سبک زندگی

لارنس کوهن<sup>۱</sup> و مارکوس فلسون<sup>۲</sup>، دو جامعه‌شناس آمریکایی، در سال ۱۹۷۹ نظریه سبک

1. Lawrence Cohen

2. Marcus Felson

زندگی روزمره بزه‌دیدگان را با الهام از دیدگاه‌های مطروحه در نظریه انتخاب خردگرا<sup>۱</sup> که با نام عمل خردگرا<sup>۲</sup> نیز مشهور است و چارچوبی برای فهم و اغلب تقید و مدل‌سازی رفتارهای اجتماعی و اقتصادی به‌شمار می‌آید، مطرح کردند (Miller, 2006: 81). که البته پاسخی به نرخ رشد جرائم در ایالات متحده آمریکا در خلال سال‌های ۱۹۴۷ تا ۱۹۷۴ بود (Cohen, 1979: 588).

این نظریه گامی فراتر از توضیح فعلیت یافتن جنایت از طرف مؤلفه‌هایی چون نارسایی موانع، محاسبه سودمندی یا تشخیص استراتژیک است، به این معنا که به بزه‌دیدگان و سبک زندگی روزمره آنان توجه دارد. کوهن و فلسون تعداد و طبیعت اعمال مجرمانه را به کمک امکاناتی که بزه‌دیدگان بالقوه از راه سبک زندگی خود برای تحقق بخشیدن در اختیار مجرمان قرار می‌دهند، بیان می‌کنند. به این طریق که، در ابتدای امر یک فرض ابتدایی وجود دارد که به‌موجب آن تحقق جرائم مستلزم برخورد دو عامل در زمان و مکان است: بزهکاران بالقوه و آماج‌های حمایت‌نشده. عوامل معاصر که آماج‌ها را بیشتر اصابت‌پذیر می‌سازند و در نتیجه افزایش نرخ تبه‌کاری را توضیح خواهند داد عبارت‌اند از: عوامل انزوای اشخاص، خالی ماندن منزل‌ها، هسته‌ای شدن خانواده، توسعه کار زنان و ... به این ترتیب سبک زندگی روزمره بزه‌دیدگان بالقوه یا حقیقی برحسب این نظریه، مبین فعالیت جنایی است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۵: ۱۳۰-۱۲۹).

نظریه سبک زندگی روزمره سه رکن اصلی دارد که عبارت‌اند از: ۱. یک مجرم تحریک‌شده، کسی که به‌اندازه کافی برای ارتکاب جرم برانگیخته شده باشد (Akers, 1997: 33)؛ ۲. هدف مناسب، که باید دارای ارزش، سکون، دید و دسترسی باشد (Miller, 2006: 82) و ۳. فقدان محافظان توانا، تا از تحقق جرم در زمان فعالیت‌های روزمره مردم که هر روز نیز تکرار می‌شوند، جلوگیری کنند (Cohen, 1979: 588).

---

1. Rational Choice Theory  
2. Rational Action Theory

شایان ذکر است برای تحقق جرم باید انحرافی در مکان یا زمان یکی از این سه رکن به وجود آید (Akers, 1997: 33). چرا که در فرض عدم وجود انحراف، جرم و به تبع آن بزه دیدگی نیز به وقوع نخواهد پیوست، زیرا زمینه اصلی ارتکاب هر جرمی وقوع لغزش و انحراف است و این مورد حسب دیدگاه‌های مطروحه در نظریه سبک فعالیت‌های روزمره، که مبتنی بر عوامل خارجی و از جمله زمان و مکان است، به انحراف در این دو خصیصه نیاز دارد.

هرچند عده‌ای این نظریه را نمونه توسعه یافته دیدگاه‌های ارائه شده در نظریه مواجهه با زندگی<sup>۱</sup> که در سال ۱۹۷۸ از سوی هیندلانگ<sup>۲</sup>، گات فردسون<sup>۳</sup> و گاروفالو<sup>۴</sup> ارائه شده، می‌دانند (Kyoung-shick, 2008: 308). یکی از مهم‌ترین مفاهیمی که در نظریه اخیر مورد بحث قرار گرفته متغیرهای سبک زندگی<sup>۵</sup> است که در نظریه سبک زندگی روزمره از سوی کوهن و فلسون به عنوان یکی از اجزای اساسی دیدگاهشان بحث و بررسی شده است.

لازم به ذکر است هر دو نظریه سبک زندگی روزمره و مواجهه با زندگی زمانی مطرح شدند که نظام عدالت کیفری در ابتدای مرحله ارزش‌پذیری از مطالعات بزه‌دیده‌شناسی محور بود؛ به عبارت دیگر زمانی که نظریات بزه‌دیده‌محور شکل گرفت و بر اندیشه‌های جرم‌شناسان و سیاستگذاران نظام عدالت کیفری تأثیر گذاشت، این دو نظر مطرح شدند و در راستای همان نظریات دارای مبانی بزه‌دیده‌محور و حمایتی قرار گرفتند (Williams and McShane 1999: 233-234). چرا که پیش از این جرم‌شناسان تنها روی مجرمان متمرکز شده و از پرداختن به قربانیان جرائم غافل بودند. البته همان‌طور که پیشتر نیز اشاره کردیم این دو نظریه به بخشی از نظریه‌های خردگرا و به بیان آمارهای جدید

- 
1. Life-exposure Theory
  2. Hindelang
  3. Gottfredson
  4. Garofalo
  5. Lifestyle Variables

بزه‌دیدگی پرداختند. این دو نظریه کاملاً برای درک این موضوع که چرا افراد برای ارتکاب جرم آماده می‌شوند و چگونه فعالیت‌ها و واکنش‌های افراد و نیز ساختارهای اجتماعی فرصت‌هایی را برای مجرمان به وجود می‌آورند، آماده‌اند.

طراحان نظریه مواجهه با زندگی بر این باورند که فعالیت‌های کاری و تفریحی افراد زمینه‌های بزه‌دیدگی آنها را فراهم می‌آورد. در واقع ایشان ادعا می‌کنند که نقش‌های اجتماعی افراد بر تصمیمات آنها در خصوص مداخله در فعالیت‌های خاصی تأثیر می‌گذارد. این در حالی است که در نظریه سبک زندگی روزمره، همان‌طور که پیشتر اشاره شد، سه رکن مجرم تحریک‌شده، هدف مناسب و فقدان محافظ بایستی موجود باشند تا شرایط برای حصول بزه‌دیدگی فراهم شود و در صورت نبود یکی از این سه رکن بزه‌دیدگی کاهش می‌یابد و یا حذف می‌شود.

با بررسی دقیق این دو نظریه آشکار می‌شود که نظریه سبک زندگی روزمره در واقع نمود توسعه‌یافته نظریه مواجهه با زندگی است، چرا که اندیشه‌های مطروحه در این نظریه در قسمت هدف مناسب که در نظریه سبک زندگی روزمره مورد اشاره قرار گرفته و دو رکن دیگر علاوه بر آن بدان افزوده شده است؛ بنابراین نظریه‌های جداگانه‌ای نیستند. از این رو در نوشتار حاضر ما به بررسی انطباق نظریه سبک زندگی روزمره با جرائم سایبری می‌پردازیم.

### ۲-۳-۲ تطبیق نظریه سبک‌های زندگی با بزه‌دیدگان سایبری

پس از آشنایی با مبانی این نظریه به تحلیل انطباق آن با بزه‌دیدگان سایبری می‌پردازیم. از منظر دیدگاه مطروحه در نظریه اخیر، تنها یکی از سه رکن اصلی در تحقق بزه‌دیدگی سایبری نقش عمده بازی می‌کند و آن فقدان حفاظت است؛ چرا که دو رکن (مجرم تحریک‌شده و هدف مناسب) تنها عوامل وضعی‌اند، بدین معنا که در فضای سایبر گروه‌های مجرمان با انگیزه می‌توانند هدف‌های مناسبی را از میان کاربرانانی که به اینترنت وصل می‌شوند، پیدا کنند (Yar, 2005: 412). به همین دلیل است که فلسون در نظریه



سبک زندگی روزمره بیان می‌دارد که مناسب بودن هدف نشانگر چهار ضابطه است:

۱. ارزشمند بودن هدف جرم؛ ۲. استیصال هدف جرم؛ ۳. قابلیت رؤیت هدف جرم و
۴. دسترسی به هدف جرم، که بررسی این چهار عنصر در فضای سایبری به‌خوبی این واقعیت را که مناسب بودن هدف در فضای سایبر امری مفروض است، به اثبات می‌رساند.

به‌عنوان مثال هنگامی که کاربری به اینترنت متصل می‌شود، رایانه وی اطلاعاتی را به فضای سایبر منتقل می‌کند که سبب جذب مجرمان سایبری<sup>۱</sup> می‌شود. علاوه بر این اگر مجرمان سایبری به اندازه کافی در سیستم‌های رایانه‌ای توانمند باشند، استیصال و به تعبیری گیر افتادن بزه‌دیده اغلب امری بدیهی خواهد بود (Ibid.: 423).

علاوه بر این، ویژگی‌های محیط سایبر در خصوص قابل رؤیت بودن و نیز در دسترس بودن، سبب شده است تا بزهکاران سایبری در هر نقطه‌ای از جهان امکان معین کردن و ارتکاب جرم نسبت به اهداف خود را داشته باشند. بنابراین و با توجه به این مطالب تنها رکنی که در این میان می‌تواند بر سطوح بزه‌دیدگی سایبری و میزان آن تأثیر گذارد، میزان حفاظت است، به عبارت دیگر عامل اصلی در بزه‌دیدگی سایبری از منظر نظریه سبک زندگی میزان حفاظت در فضای سایبر است.

طبق این نظریه سبک فعالیت‌های روزمره راهکار عملی‌ای را ارائه می‌کند که به‌وسیله آن پیشگیری وضعی از جرائم سایبری با تکیه بر تغییر شرایط و اوضاع و احوال میسر خواهد بود؛ که در واقع خود بخشی از نظریه‌های مطرح‌شده درباره پیشگیری وضعی از جرائم سایبری است (برای مطالعه بیشتر رک. به: جلالی فراهانی، ۱۳۸۴: ۱۶۳-۱۳۳). بر مبنای نظریه سبک فعالیت‌های روزمره بهترین روش بازدارندگی از بزه‌دیدگی سایبری دشوار کردن دسترسی به هدف یا همان بزه‌دیده است؛ چرا که امکان آموزش بزه‌دیده در راستای مقابله با بزهکاران سایبری به‌صورت حرفه‌ای امری دشوار است و تنها می‌توان به آموزش‌های ابتدایی بسنده کرد و حال آنکه در صورت جمع کردن حالت‌های مختلف اعم

از آموزش افراد، اعمال تدابیر پیشگیرانه، نظارت بر کار فعالان حوزه سایبر و ... می‌توان دسترسی به هدف یا همان بزه‌دیده را دشوار ساخت و از این طریق از بزه‌دیدگی سایبری پیشگیری کرد.

از جمله این امور به کارگیری سیستم‌های امنیتی مناسب و به‌روز است، که این روش ارتکاب جرم در فضای سایبر را بسیار مشکل می‌سازد و از این طریق بزه‌دیدگی سایبری نیز به‌طور چشمگیری کاهش می‌یابد؛ البته به‌علت محدودیت عملکرد نیروهای کنترل اجتماعی رسمی در فضای سایبر تکیه بر روش‌های تدافعی فردی از اهمیت بیشتری برخوردار است که همانا به کارگیری تجهیزات کافی برای افزایش امنیت سیستم‌های رایانه‌ای گامی مؤثر در جهت کاهش فرصت‌های مجرمانه در فضای سایبر به‌شمار می‌آید.

البته نظریه سبک زندگی روزمره از بعد دیگری نیز قابل بررسی است و آن اینکه تفاوت افراد در رفتارهای روزمره سبب تفاوت سطح خطرپذیری بزه‌دیدگی آنان می‌شود. در این میان پیش‌بینی سطح در دسترس بودن هدف از طریق اندازه‌گیری عوامل خطرپذیری که به‌صورت بالقوه به بزه‌دیدگی سایبری کمک می‌کنند، می‌تواند راهگشای بحث باشد؛ بدین معنا که میزان و نوع عملکرد کاربران در امکان بزه‌دیدگی آن کاملاً مؤثر است به‌گونه‌ای که در این فرض کاربران برخط و خصوصاً کسانی که علاقه‌مند به مشاهده سایت‌های ناشناس، دانلود آهنگ‌ها، فیلم‌ها و یا برنامه‌های نرم‌افزاری رایگان‌اند و یا روی آیکن‌ها و تبلیغات اینترنتی بدون اندیشه و احتیاط کلیک می‌کنند و ... به‌احتمال زیاد قربانی مجرمان سایبری می‌شوند. به‌عبارت‌دیگر میزان فعالیت‌های شغلی و تفریحی برخط فرصت‌های بزه‌دیدگی سایبری را افزایش یا کاهش می‌دهد و البته یافته‌های علمی بسیاری مؤید این مطلب‌اند که عوامل موجود در سبک زندگی نقش مهمی در بزه‌دیدگی افراد در جهان واقعی بازی می‌کنند.

از این‌رو بنا بر نظریه سبک‌های زندگی روزمره نوع فعالیت‌های روزمره تأثیر مستقیمی بر فرایند بزه‌دیدگی در فضای سایبر دارند. این در حالی است که هیندلانگ بیان می‌کند

که فعالیت‌های شغلی و تفریحی اجزای بسیار تعیین‌کننده‌ای در سبک زندگی‌اند و تأثیر مستقیمی بر سطح بزه‌دیدگی دارند (Hindelang, Gottfredson and Gaffalo, 1978).

در همین حال استدلال شده است کسانی که درگیر سبک‌های زندگی مجرمانه شده‌اند، اغلب به هدفی مناسب برای بزه‌کاران بدل می‌شوند، چرا که تمایلی به حرکت در آوردن نظام حقوقی از خود نشان نمی‌دهند (Mustain and Tewksbury, 1998: 836)؛ و در اندیشه‌های مجرمانه خویش غرق شده و گمان می‌کنند که خود بر فعالیت‌های مجرمانه مسلط‌اند و هیچ‌گاه دچار بزه‌دیدگی نمی‌شوند. در واقع این اندیشه را می‌توان با دیدگاه‌های مطروحه در خصوص تفکر فرضیه‌ساز که در نوجوانان وجود دارد مقایسه کرد؛ در این تفکر فرد نوجوان خود را از آسیب‌هایی که ممکن است از اعمال و رفتارهایش به وی وارد شوند مصون می‌بیند، از این رو اقدام به انجام برخی فعالیت‌های پرخطر می‌کند.

در فرض ما نیز فردی که درگیر فعالیت‌های مجرمانه سایبری شده است تقریباً چنین وضعی دارد و خود را از هر نوع گزند مصون می‌داند. شایان ذکر است که این دسته از افراد جزء مجرمان حرفه‌ای سایبری نیستند و غالباً کسانی هستند که از روش‌های رده خارج بزه‌کاری سایبری استفاده می‌کنند و یا از راه‌های ارائه‌شده توسط مجرمان سایبری به منظور گریز از برخی محدودیت‌های موجود در فضای سایبر بهره می‌گیرند. به‌عنوان مثال افرادی که از نرم‌افزارهای هک که به‌صورت عمده در بازار فروخته و یا از سایت‌های ناشناس بارگذاری می‌شوند، بهره می‌گیرند در زمره همین افرادند و در غالب موارد از سوی طراحان اصلی نرم‌افزار مورد سوءاستفاده قرار گرفته و یا اطلاعاتشان توسط آنها به سرقت می‌رود.

علاوه بر این گروه دومی که بدان اشاره کردیم شامل کسانی می‌شود که به‌عنوان مثال از نرم‌افزارها و یا سایت‌های فیلترشکن برای گریز از سد فیلترینگ اعمال‌شده از سوی دولت استفاده می‌کنند. ایشان نیز گاهی ناخواسته در دام مجرمان سایبری می‌افتند چرا که در برخی موارد سیستم‌های گریز از فیلتر خود حاوی فایل‌های مضر است که اطلاعات

شخصی کاربران را برای سازندگانشان ارسال می‌کنند. در این موارد استفاده‌کننده خود را فردی هوشمند می‌داند که از روش‌های نوین برای اعمال غیرقانونی بهره می‌گیرد، در حالی که خود به عروسک خیمه‌شب‌بازی در دست دیگری تبدیل شده است. به تعبیری این شخص بزه‌دیدة یک جرم سایبری که خود زمینه‌سازش است، به‌شمار می‌آید. در این بین برخی موارد در تحقق بزه‌دیدگی سایبری حائز اهمیت‌اند که باید در بررسی این نوع از بزه‌دیدگی به آنها توجه کرد.

#### ۱-۲-۳- سطح دانش رایانه‌ای

همان‌گونه که در بخش‌های پیشین مورد اشاره قرار گرفت به‌طور کلی سطح آگاهی افراد از علوم رایانه‌ای در بزه‌دیدگی و بزهکاری آنان تأثیر دارد و این امری است که نمی‌توان آن را نادیده انگاشت. چرا که جرائم سایبری در زمره جرائم فنی‌اند و به سطحی از دانش و آگاهی نیاز دارند. در این بین میزان اطلاعات افراد نسبت به رایانه و فضای سایبر بر بزه‌دیدگی، نوع و شدت آن تأثیرگذار است. بنابر آمارهایی که از مطالعات میدانی در این خصوص به‌دست آمده، سه گروه عمده برای کاربران فضای سایبر قابل تصورند:

۱. کاربران عادی: گروهی که از اینترنت و نرم‌افزارهای عمومی بهره می‌گیرند، اما نمی‌توانند ایرادات رایانه خود را برطرف کنند (۳۷/۷ درصد)؛
۲. کاربران نیمه‌حرفه‌ای: گروهی که از اغلب نرم‌افزارها استفاده می‌کنند و برخی از ایرادات رایانه خود را برطرف می‌کنند (۵۷/۱ درصد)؛
۳. کاربران حرفه‌ای: گروهی که از لینوکس<sup>۱</sup> و اغلب نرم‌افزارها استفاده می‌کنند و غالب ایرادات رایانه خود را برطرف می‌سازند (۵/۲ درصد) (Holt and Bossler, 2009: 11).

---

۱. نوعی سیستم عامل مشابه سیستم عامل ویندوز که دارای تغییراتی نسبت به ویندوز است و البته در زمره نرم‌افزارهای متن باز (Open Source) قرار دارد و کاربر می‌تواند تغییرات مورد نظر خود را با راحتی بیشتری نسبت به ویندوز در آن اعمال کند.

البته ایشان گروه چهارمی را نیز مورد اشاره قرار داده‌اند که تعداد آنها بسیار ناچیز و نزدیک به صفر است و آنها کسانی هستند که از رایانه جز در مواردی که مجبور باشند استفاده نمی‌کنند. (Ibid.). این طبقه‌بندی نیز به‌خوبی جایگاه دانش رایانه‌ای را در بزهدیده واقع شدن افراد نمایان می‌سازد که در حوزه پیشگیری از بزهدیدگی سایبری بسیار حائز اهمیت بوده و خود مستلزم نگارشی مجزاست.

### ۲-۲-۳ مدت و نوع استفاده از رایانه

بنابر تحقیقات صورت گرفته میان مدت زمان و نوع استفاده از رایانه با بزهدیدگی سایبری رابطه مستقیم وجود دارد. به‌گونه‌ای که افرادی که در هفته بین ۱-۲ ساعت، ۳-۵ ساعت، ۶-۹ ساعت، ۱۰ ساعت و بیشتر را در فضای سایبر به‌سر می‌برند؛ به نسبت‌های مختلف در معرض بزهدیدگی سایبری قرار می‌گیرند و میزان استفاده آنها تأثیر مستقیم بر احتمال بزهدیدگی آنها دارد. البته نوع استفاده از فضای سایبر نیز در تحقق بزهدیدگی بسیار مؤثر است؛ چرا که فعالیت در فضای سایبر به اشکال گوناگونی است و همچون فضای واقعی نوع رفتار بر امکان بزهدیدگی تأثیر می‌گذارد. به‌عبارت‌دیگر انجام فعالیت‌های پرخطر سایبری وسیله‌ای برای بزهدیدگی شخص مرتکب خواهد بود؛ به‌عنوان مثال استفاده از شبکه‌های اجتماعی برخط مانند فیس‌بوک،<sup>۱</sup> مای‌اسپیس<sup>۲</sup> و ... به‌عنوان ابزارهایی برای اشتراک گذاشتن اطلاعات شخصی با دیگران، حضور در اتاق‌های گفت‌وگوی برخط و ... در زمره اعمال پرخطر محسوب می‌شوند.

شایان ذکر است در پاره‌ای موارد افراد به دنبال دریافت فایل‌های رایگان اعم از متن، موسیقی، فیلم، نرم‌افزار و ... در دام بزهدکاران سایبری می‌افتند که این خود ناشی از نوع استفاده آنها از فضای سایبر است. چرا که به تعبیری این فایل‌ها به نوعی در بردارنده گونه‌ای

---

1. Facebook  
2. Myspace

دیگر از فایل‌هاست که از آن به استگانوگرافی<sup>۱</sup> (لایه‌پوشانی) یاد می‌شود (برای اطلاعات بیشتر رک. به: نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۸: ۹) و در این حالت مجرم سایبری یک داده مخرب را همراه آن فایل رایگان به سیستم قربانی منتقل می‌کند و پس از اجرای فایل توسط کاربر داندلودکننده، مجرم به اطلاعات سیستم شخص قربانی مسلط می‌شود.

### ۳-۲-۲-۳ نوع و کیفیت ابزارهای مورد استفاده

شاید این مورد تا حدودی ناملموس به نظر برسد، اما در واقع، یکی از علل مؤثر در تحقق و پیشگیری از بزه‌دیدگی سایبری است. نوع و کیفیت ابزارهای مورد استفاده در واقع ارتباط مستقیم با نوع استفاده کاربر از فضای سایبر دارد. چرا که استفاده از سیستم‌های با قدرت بالاتر و سرعت بیشتر خود به عاملی در راستای افزایش بزه‌دیدگی افراد بدل خواهد شد. در نظر بگیریید فردی از اینترنت با سرعت پایین استفاده می‌کند و فرد دیگر از اینترنت پرسرعت بهره می‌گیرد؛ آیا تفاوتی میان این دو فرد در نوع استفاده آنها از فضای سایبر وجود دارد؟ در مورد شخصی که از اینترنت کم‌سرعت استفاده می‌کند، امکان انجام برخی از کارهای پرخطر و از جمله مراجعه به سایت‌های پرونوگرافی با بار ترافیکی بالا و یا داندلود فایل‌های موسیقی، فیلم و سایر داده‌های حجیم، میسر نیست و لذا به‌طور قهری فرد از ارتکاب این اعمال پرخطر بازمی‌ماند. حال آنکه در افرادی که از اینترنت پرسرعت بهره می‌گیرند، این محدودیت خارج از اراده وجود ندارد و این دسته افراد بیشتر در معرض خطر بزه‌دیدگی قرار دارند. اما باید توجه داشت که این امر نباید به محرومیت افراد از دسترسی به اینترنت پرسرعت منجر شود چرا که این مورد یکی از عوامل مورد نیاز در دستیابی به اخبار و اطلاعات است.

### ۳-۲-۲-۴ جنسیت

همان‌طور که در جرائم فضای واقعی نیز مشاهده می‌شود، جنسیت افراد نقش تعیین‌کننده‌ای

در بزه‌دیدگی آنها دارد. چرا که با توجه به شیوه‌های زندگی زنان و مردان و تفاوت‌های شخصیتی آنان و نیز تنوع جرائم، در مواردی زنان گزینه‌های بهتری برای مجرمان به‌شمار می‌آیند. این قاعده در جرائم فضای سایبر و بزه‌دیدگی سایبری نیز به چشم می‌خورد. به‌عنوان مثال در بزه تعقیب‌ایذایی در فضای سایبر<sup>۱</sup> که برخلاف ایذا در فضای واقعی نیازمند ارتباط فیزیکی با بزه‌دیده نیست؛ لکن در هر دو صورت به سبب ایجاد ترس و نگرانی در قربانیان موجبات ایراد آسیب به ایشان را فراهم می‌کنند که در اغلب موارد نیز مجنی‌علیه زن است (Bocij, 2004: 114). تشابه ایذا در فضای سایبر و جهان واقعی به‌گونه‌ای است که این دو جرم را مشابه هم قرار می‌دهد، از این رو می‌توان استدلال کرد که یافته‌های مرتبط با ایذای ارتكابی در جهان واقعی درخصوص محیط‌های مجازی نیز قابلیت انطباق داشته باشند.

۵-۲-۳ سن

برخی از حقوق‌دانان بر این باورند که سن و شاغل بودن افراد بر احتمال بزه‌دیدگی آنان در فضای سایبر مؤثر است. به‌گونه‌ای که این دو فاکتور را در زمره علل تأثیرگذار بر بزه‌دیدگی سایبری برشمرده‌اند. در تحقیقات به‌عمل آمده در این زمینه، افراد را برحسب سن آنها به چهار گروه اصلی زیر تقسیم می‌کنند:

- افراد تا ۱۹ سال،

- افراد ۲۱ تا ۲۰،

- افراد ۲۵ تا ۲۲،

- افراد ۲۶ سال به بالا (Holt and Bossler, 2009: 12).

میزان و نوع بزه‌دیدگی در هر یک از این گروه‌ها متفاوت است و در برخی اهمیت بزه‌دیدگی و آثار آن بیش از سایر گروه‌هاست که می‌توان از آن به‌گروه خطر یاد کرد؛

این گروه افراد کمتر از نوزده سال را دربرمی‌گیرد که با توجه به ضعف اندیشه و قرار گرفتن در دوران گذار از مرحله نوجوانی به جوانی و نیز حضور در یک بازه زمانی حساس که در آنها اندیشه‌های ماجراجویانه‌ای را برانگیخته است، بیشتر در معرض خطرند. پس از این گروه که بالاترین میزان آسیب‌پذیری را دارند، گروه‌های دوم، سوم و چهارم قرار دارند. علت طبقه‌بندی این گروه‌ها را می‌توان در میزان چالش‌های موجود آن مقاطع زمانی دانست به گونه‌ای که میزان و نوع جرائم ارتكابی علیه این گروه‌ها به فراخور افزایش سن کاهش می‌یابد و نوع بزه‌دیدگی نیز تغییر می‌کند، چه آنکه افزایش سن و گذار از مرحله‌ای به مرحله دیگر در این زمان‌ها به‌وقوع می‌پیوندد.

#### ۶-۲-۳ اشتغال

درباره اشتغال افراد می‌توان سه دسته را مدنظر قرار داد: تمام‌وقت، پاره‌وقت و بیکار که هر یک ویژگی‌های خاص خود را دارند و به‌نظر می‌رسد افرادی که مشاغل تمام‌وقت دارند، کمتر در معرض بزه‌دیدگی سایبری قرار می‌گیرند، چرا که تمرکز آنها بر کارشان و مشغله فکری ناشی از آن مانع عملکرد بی‌هدف آنها در فضای سایبر می‌شود و از این‌رو احتمال قربانی شدن آنها کمتر است. درخصوص افراد پاره‌وقت نیز همین دیدگاه را می‌توان مطرح کرد با این تفاوت که این گروه اوقات فراغت بیشتری نسبت به گروه اول دارد و امکان حضور بی‌هدف که زمینه‌ساز قربانی شدن افراد در فضای سایبر را تا حدود زیادی فراهم می‌کند برای آنان بیشتر است. اما گروه سوم که شامل افراد بیکار است و به‌علت فقدان شغل به دنبال راهی برای پر کردن زمان بلااستفاده خود می‌گردند، ناگزیر بخش اعظم قربانیان را تشکیل می‌دهند، چرا که این افراد بی‌هیچ انگیزه منطقی‌ای در فضای سایبر به‌گشت‌وگذار می‌پردازند و در پاره‌ای موارد در جست‌وجوی مشاغلی برای خود به‌سرعت با پیشنهادهای اغواکننده موجود در فضای سایبر گمراه می‌شوند و به نوعی در دام بزه‌کاران سایبری می‌افتند.

البته این دیدگاه‌ها تنها براساس استقرای ناقص مطرح شده‌اند و هنوز نمی‌توان



به طور قطع آنها را مورد تأیید قرار داد، چون هنوز مبانی نظری و عملی جامعی در این خصوص مطرح نشده‌اند و بنابراین امکان طرح یک دیدگاه تقریباً یقینی وجود ندارد. هرچند در حوزه علوم انسانی به هیچ وجه نمی‌توان قائل به دیدگاه یقین‌بخش و قطعی شد، چرا که موضوع این علوم یا همانا انسان، موجودی متغیر و غیرقابل پیش‌بینی است.

#### ۴ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بزه‌دیده‌شناسی سایبری که در این نوشتار بدان اشاره شد و بر مبنای نظریه سبک فعالیت‌های روزمره به تبیین آن پرداختیم، مبتنی بر شناخت بزه‌دیدگی سایبری، بزه‌دیدگان سایبری، علل تحقق بزه‌دیدگی سایبری و تبیین عوامل وقوع آن بود. در همین راستا به بیان عوامل مؤثر در تحقق این نوع از بزه‌دیدگی بر مبنای مبانی نظریه سبک فعالیت‌های روزمره که سه عنصر مجرم تحریک‌شده، هدف مناسب و فقدان محافظان است، پرداختیم و هر یک از این عناصر را در فضای سایبر و تحقق بزه‌دیدگی سایبری مورد بررسی قرار دادیم و مشخص شد که مجرمان تحریک‌شده در فضای سایبر به عنوان هکرها شناخته می‌شوند که با روش‌های خاص خویش به اطلاعات دیگران دست می‌یابند و موجبات ایراد ضرر به ایشان را فراهم می‌کنند. هدف مناسب نیز اشخاصی هستند که در فضای سایبر فعالیت کرده و از سیستم‌های ایمن و مناسب بهره نمی‌برند و از سویی با رفتارهای پرخطر موجبات بزه‌دیدگی خویش را فراهم می‌آورند. فقدان محافظان را نیز می‌توان در قالب نبود نیروی حفاظتی فضای سایبر یا به تعبیری پلیس سایبری مطرح کرد که در بسیاری از کشورها وجود ندارد و در کشورهایی هم که وجود دارد غالباً چندان کارآمد نیستند و نمی‌توانند مانع بزهکاران شوند. علت اصلی در ناکارآمدی این نیروها نیز گستردگی فضای سایبر، عدم امکان اعمال محدودیت در ورود و خروج اشخاص به این فضا، محدودیت امکانات حفاظتی به نسبت فضای واقعی، ناشناخته بودن بسیاری از اجزای این فضا و نیز جرائم قابل ارتکاب در آن که به محدودیت‌های عملیاتی نیروهای حفاظتی سایبری منجر شده است.

همان‌طور که در این پژوهش نیز مطرح شد، ساختار سیال فضای سایبر در کنار فقدان مرزهای ظاهری و نیز نبود محدودیت‌های مادی، زمینه‌ساز وقوع و گسترش جرائم سایبری و به تبع بزه‌دیدگی سایبری شده است. از سویی ناآگاهی بسیاری از کاربران فضای سایبر که با ساده‌انگاری و انجام رفتارهای پرخطر موجبات بزه‌دیدگی خویش را فراهم می‌آورند نیز از عواملی است که مزید بر علت شده تا بزه‌دیدگی سایبری گسترش یابد.

البته فرایند بزه‌دیدگی به فراخور نحوه و نوع ارتباط با فضای سایبر و نیز نوع کارکرد کاربران متفاوت است به گونه‌ای که کاربرانی که از اینترنت پرسرعت بهره می‌گیرند و در ساعات بیشتری به اینترنت متصل‌اند احتمال بزه‌دیدگی بیشتری دارند، چرا که به دلیل داشتن امکان اتصال راحت و نیز سرعت بالاتر در دریافت و ارسال داده به هدفی مناسب‌تر برای مجرمان تبدیل می‌شوند؛ زیرا در این حالت مجرمان سایبری می‌توانند به سهولت به سیستم قربانی دسترسی پیدا کنند و اطلاعات مخرب را روی سیستم وی نصب و اطلاعات مورد نظر خویش را از قربانی کسب کنند. این مهم را می‌توان در ایران با وضوح بیشتر مشاهده کرد به گونه‌ای که اکثریت کاربران ایرانی از خطوط اتصال با سرعت پایین بهره می‌گیرند و از این حیث تا حدودی از امکان بزه‌دیدگی آنان کاسته می‌شود. علاوه بر این مورد چگونگی و نوع استفاده از اینترنت نیز اهمیت ویژه‌ای دارد، به طوری که استفاده از سایت‌های غیرمجاز و یا دانلود داده‌های غیرمجاز بیشتر زمینه‌ساز بزه‌دیدگی می‌شود، حال آنکه عدم مراجعه به این سایت‌ها و نیز دانلود نکردن داده‌های غیرمجاز امکان بروز بزه‌دیدگی را کاهش می‌دهد.

بزه‌دیدگی سایبری بنابر آنچه در این نوشتار بدان اشاره شد، یک پدیده شایع و البته تا حدود زیادی قابل پیشگیری است که می‌توان به مقابله با آن پرداخت. همان‌طور که مطرح شد ساختار فضای سایبر خود به گونه‌ای است که موجبات بزه‌دیدگی را فراهم می‌سازد و البته اشخاص نیز در قربانی شدن خویش بی‌تأثیر نیستند و نحوه عملکرد ایشان در وقوع جرائم سایبری مؤثر است. از این رو اتخاذ تدابیر امنیتی مناسب و پرهیز از انجام فعالیت‌های پرخطر عاملی است که بزه‌دیدگی افراد را کاهش می‌دهد.

## منابع و مأخذ

- جلالی فراهانی، امیرحسین (۱۳۸۴). «پیشگیری از جرائم رایانه‌ای»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع).
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۴). «پیشگیری وضعی از جرائم سایبر در پرتو موازین حقوق بشر»، فصلنامه فقه و حقوق، سال دوم.
- دزیانی، محمدحسن (۱۳۷۶). جرائم کامپیوتری، ج ۱، دبیرخانه شورای عالی انفورماتیک.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). لغت‌نامه، انتشارات دانشگاه تهران، چ دوم، ج ۱۱ و ۱۳.
- رایجیان اصلی، مهرداد (۱۳۸۴). بزهدیده‌شناسی حمایتی، تهران، دادگستر.
- رهامی، محسن و علیمراد حیدری (۱۳۸۴). «چالش‌های فراروی سیاست جنایی در قبال جرائم بدون بزهدیده»، مجله دانشکده حقوق، ش ۷۰.
- زررخ، احسان (۱۳۸۹). «جرائم مخابراتی»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۷۵، ش ۶۹.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۸). «جرم‌شناسی فضای مجازی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد.
- طهماسبی نیک، علی‌اشرف (۱۳۸۳). سیاست جنایی اسلام در برخورد با بزهکاری و بزهدیدگی زنان (سیاست جنایی اسلام)، انتشارات برگ زیتون.
- عبدالفتاح، عزت (۱۳۷۸). «بزهدیده‌شناسی و بزهدیده‌شناسی»، ترجمه اسماعیل رحیمی‌نژاد، دو ماهنامه نامه مفید، ش ۱۸.
- نجفی ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۸۵). تقریرات جرم‌شناسی، به کوشش شهرام ابراهیمی، دانشگاه شهید بهشتی.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۸). «درباره بزهکاری و جرم‌شناسی سایبری»، ماهنامه تعالی حقوق، ش ۳۶.
- Akers, R. (1997). *Criminological Theories: Introduction and Evaluation* (2<sup>nd</sup> ed.). Los Angeles: Roxbury.
- Bocij, Paul (2004). *Cyberstalking: Harassment in the Internet Age and How to Protect Your Family*, Westport, CT, Praeger.
- Casey, E. (2000). *Digital Evidence and Computer Crime*, London. Academic Press.
- Marcum, Catherine D. (2008). "Identifying Potential Factors of Adolescent

- Online Victimization for High School Seniors", *International Journal of Cyber Criminology*, Vol. 2, No. 2.
- Cohen, L. E. and M. Felson (1979). "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach", *American Sociological Review*, 44.
- Felson, M. (1998). *Crime and Everyday Life: Insights and Implications for Society*, (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks, CA, Pine Forge Press.
- Furnell, S. (2002). *Cyber Crime: Vandalizing the Information Society*, London, Addison Wesley.
- Hindelang, M. J., M. R. Gottfredson and J. Gaffalo (1978). *Victims of Personal Crime: An Empirical Foundation for a Theory of Personal Victimization*, Cambridge, MA, Ballinger.
- Holt, T. J. and A. M. Bossler (2009). "Examining the Applicability of Lifestyle-Routine Activities Theory for Cybercrime Victimization", *Deviant Behavior*, 30.
- Jaishankar K. (2007). "Establishing a Theory of Cyber Crimes", *International Journal of Cyber Criminology*, Vol. 1, No. 2.
- Kyung-shick, Choi (2008). "Computer Crime Victimization and Integrated Theory: An Empirical Assessment", *International Journal of Cyber Criminology*, Vol. 2, No.1
- Miller, J., Mitchell Christopher, J. Schreck and Richard Tewksbury (2006). *Criminological Theory: A Brief Introduction*, Boston, Pearson/Allyn and Bacon.
- Mustaine, E. and R. Tewksbury (1998). "Predicting Risks of Larceny Theft Victimization: A Routine Activity Analysis Using Refined Lifestyle Measures", *Criminology* 36.
- Robert Jerin and Dolinsky Beverly (2001). "You've Got Mail! You Don't Want It: Cyber-Victimization And On-Line Dating", 9(1) *Journal of Criminal Justice and Popular Culture*.
- Shinder, Debra Littlejohn (2002). *Scene of the Cyber Crime*, Computer Forensics Hand Book, Synergy press Publication.
- Williams, F. P. and McShane, M. D. (1999). *Criminological Theory*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.
- Yar, M. (2005). "The Novelty of 'Cyber Crime': An Assessment in Light of Routine Activity Theory", *European Society of Criminology*, 2.



# تأملی بر پدیده نحسی منابع طبیعی

## (مطالعه موردی: ایران)

زهرا کاویانی\*

تاریخ دریافت ۸۹/۱۲/۷ تاریخ پذیرش ۹۰/۲/۲۰

اصطلاح نحسی منابع طبیعی از سال ۱۹۹۵ وارد ادبیات اقتصادی شده است. این اصطلاح در خصوص ناموفق بودن کشورهای دارای منابع طبیعی در دستیابی به رشد اقتصادی چشمگیر و ناکارایی نهادها در این کشورها مطرح می‌شود. در ادبیات اقتصادی پیش از تئوری‌های نحسی منابع طبیعی، وجود منابع طبیعی را عامل رشد اقتصادی بسیاری از کشورها از جمله آمریکا می‌دانستند، اما با گذشت زمان و ظهور وقایعی در خصوص عملکرد کشورهای نفتی و رشد اقتصادی پایین و یا منفی محقق شده در این کشورها، اقتصاددانان مصمم به توضیح این پدیده و عوامل به وجود آورنده آن شدند. در این خصوص نظریه‌هایی از قبیل بیماری هلندی، تأثیر متقابل کیفیت نهادها و وجود منابع طبیعی در اقتصاد، رانت جویی، فساد و ... مواردی است که سعی دارد علت عملکرد ضعیف کشورهای دارای منابع طبیعی را توضیح دهد.

این مطالعه ضمن توضیح اصطلاح «نحسی منابع طبیعی» به بررسی علل به وجود آمدن این موضوع در کشورهای ناموفق دارای منابع طبیعی و به خصوص نفتی می‌پردازد و به این سؤال پاسخ خواهد داد که به چه علت وجود منبع طبیعی نفت در یک کشور علاوه بر آنکه به بهبود متغیرهای کلان اقتصادی کمک نکرده، زمینه‌ساز عملکرد ضعیف کشورهای دارای منبع طبیعی نیز شده است؟ از این رو ایران به عنوان یک کشور دارای منبع نفت مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج بررسی‌های این مطالعه حاکی از آن است که رشد درآمد سرانه در اقتصاد ایران به شدت تحت تأثیر پدیده نحسی منابع طبیعی قرار دارد. به طوری که رشد درآمد سرانه طی سال‌های پس از

\* کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشگاه صنعتی شریف، پژوهشگر گروه بازرگانی دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

شوگ نفتی ۱۹۸۰-۱۹۷۷ رو به کاهش گذاشته و منفی شده است. برخی از مطالعات داخلی حکایت از وقوع بیماری هلندی در اقتصاد ایران دارد. داده‌های مربوط به اشتغال در بخش‌های مختلف نشان می‌دهد که طی دهه ۱۳۸۵-۱۳۷۵ نسبت اشتغال در بخش‌های قابل مبادله اقتصاد ایران کاهش و در بخش‌های غیرقابل مبادله افزایش داشته است. در این مطالعه همچنین شواهدی برای وقوع سایر نظریه‌های توضیح‌دهنده نحسی منابع طبیعی در اقتصاد ایران نیز ارائه شده است.

**کلیدواژه‌ها: اقتصاد نفتی؛ نحسی منابع طبیعی؛ بیماری هلندی؛ رانت جویی**

## مقدمه

مروری کلی بر وضعیت کشورهای دارای منابع طبیعی نشان می‌دهد که این کشورها علی‌رغم دارا بودن منابع طبیعی نتوانستند عملکرد قابل قبولی داشته باشند. رشد اقتصادی پایین، اتخاذ سیاست‌های اقتصادی بعضاً ناکارآمد و توجه‌ناپذیر و کیفیت پایین نهادها از جمله ویژگی‌های بارز در این کشورهاست. با این حال در میان این کشورها، کشورهایی نیز هستند که برخورداری از منبع طبیعی برای آنان فراوانی و رفاه بیشتری را به همراه داشته است. در این خصوص می‌توان به کشورهایی نظیر نروژ و سایر کشورهای اسکاندیناوی اشاره کرد که موفقیت‌های چشمگیری در زمینه افزایش رشد اقتصادی به واسطه دارا بودن مواهب و منابع طبیعی داشته‌اند.

بنابراین می‌توان چنین استنباط کرد که وجود منابع طبیعی تأثیری دوسویه بر کشورهای برخوردار از این منابع داشته است؛ یکی تأثیر مثبت منابع بر رشد اقتصادی و سایر متغیرهای کلان (که در تجربه کشورهای اسکاندیناوی نظیر نروژ مشاهده شده است) و دیگری تأثیر منفی بر رشد اقتصادی و سایر متغیرهای اقتصاد کلان (که طیف گسترده‌ای از کشورهای در حال توسعه دارای منابع طبیعی را دربرمی‌گیرد).

بررسی عملکرد ضعیف برخی از کشورهای نفتی به این دلیل دارای اهمیت است که به واسطه داشتن یک مزیت نسبی نسبت به سایر کشورها انتظار می‌رود کشورهای برخوردار از مواهب و منابع طبیعی عملکرد اقتصادی بالاتری داشته باشند؛ در حالی که در واقعیت خلاف این انتظار مشاهده شده است.

به دنبال این مشاهدات ادبیات اقتصادی گسترده‌ای حول توضیح این پدیده شکل گرفت. شروع این مطالعات با کارهای اولیه آتی<sup>۱</sup> (۱۹۹۰) و گلب<sup>۲</sup> (۱۹۸۸) همراه بود؛ ساکس و وارنر<sup>۳</sup> (۱۹۹۵) در مقاله‌ای به بیان رابطه منفی رشد اقتصادی و سهم منابع طبیعی از

1. Auty

2. Gelb

3. Sachs and Warner



صادرات پرداختند و عنوان نحسی منبع طبیعی<sup>۱</sup> را که پیش از آن توسط آتی (۱۹۹۳) به کار گرفته شده بود بر آن نهادند، به این معنا که وفور منابع طبیعی کاهش رشد اقتصادی را دربردارد. این مطالعه به توضیح پدیده نحسی منابع طبیعی و شواهد حاکی از وقوع آن در ایران می پردازد. براساس این، ابتدا اصطلاح نحسی منابع طبیعی بررسی می شود. سپس با اشاره ای کوتاه به تئوری های موجود در خصوص توضیح رابطه منفی میان رشد اقتصادی و دارایی از منبع طبیعی<sup>۲</sup> سعی خواهد شد علت وقوع پدیده نحسی منابع طبیعی و شواهد آن در اقتصاد ایران مورد بررسی قرار گیرد. از این رو نشان خواهیم داد که وجود منبع طبیعی نفت به چه صورت برای اقتصاد ایران، به اصطلاح رایج در ادبیات اقتصادی، نحس بوده است.

### ۱. نحسی منابع طبیعی

ساکس و وارنر (۲۰۰۱) نحسی منابع طبیعی را در رابطه بین میزان فراوانی منبع طبیعی در یک کشور و رشد اقتصادی پایین آن کشور می دانند، به طوری که کشورهای دارای ذخایر بیشتر منابع طبیعی، به سمت رشد اقتصادی پایین تر از کشورهای با ذخایر کمتر منابع طبیعی، دارند حرکت می کنند. با نگاهی به وضعیت کشورهای دارای منابع طبیعی متوجه می شویم که ناکامی کشورهای نفتی در عرصه مدیریت اقتصادی کلان طیف وسیعی از شاخص های ارزیابی عملکرد اقتصادی از قبیل رشد اقتصادی، استمرار در کسری بودجه، نرخ پس انداز پایین، کارایی پایین سرمایه گذاری های دولتی، فساد و رانت جویی، محدودیت در حق انتخاب های سیاسی و اقتصادی و بی ثباتی در محیط اقتصاد کلان را دربرمی گیرد (نیلی و همکاران، ۱۳۸۸: ۸۸).

در این میان رابطه میان رشد اقتصادی و فراوانی منابع طبیعی بیش از سایر متغیرها مورد

---

#### 1. Natural Resource Curse

۲. لازم به ذکر است که منظور از منبع طبیعی، نفت است، با وجود آنکه سایر منابع طبیعی نیز شامل پدیده نحسی منابع طبیعی می شوند، اما از آنجا که اقتصاد ایران بیشتر متأثر از نفت بوده، در این مطالعه منبع طبیعی نفت بیشتر مورد توجه قرار گرفته است.

توجه قرار گرفته و مطالعات بیشتری در این زمینه انجام شده است، این مطالعه نیز به رابطه میان رشد اقتصادی و فراوانی منابع طبیعی پرداخته و نحسی منابع طبیعی را از این دیدگاه مورد بررسی قرار می‌دهد.

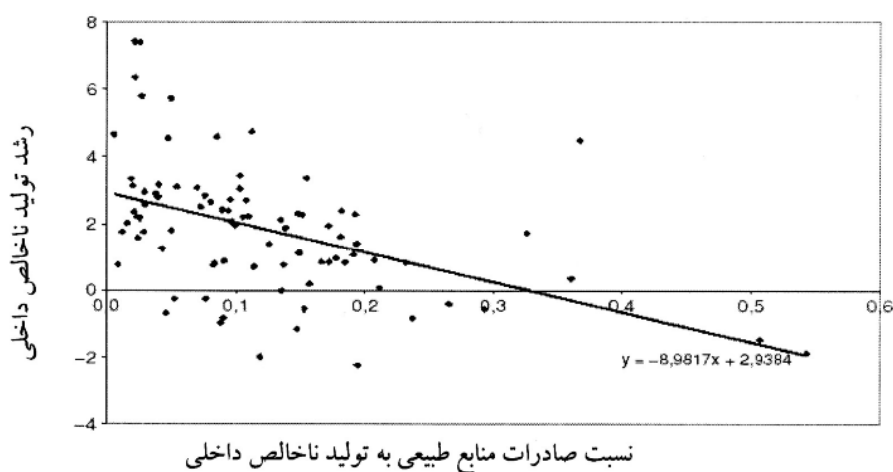
### ۱-۱ رابطه فراوانی منبع طبیعی و رشد اقتصادی

براساس نرخ‌های رشد محاسبه‌شده اخیر، نصف جمعیت جهان هر ده سال درآمد خود را دو برابر می‌کنند (برای اطلاعات بیشتر رک. به: Torvik, 2009). این رشد درآمد سرانه به معنای رشد اقتصادی کشورها بوده که در سال‌های اخیر با رشد اقتصادی کشورهای صنعتی و پدیدار شدن کشورهای صنعتی نوظهور، تقاضای منابع طبیعی به خصوص منابع معدنی و نفت افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته است. به دنبال افزایش تقاضا برای این محصولات، قیمت مواد معدنی به‌ویژه نفت خام با افزایش چشمگیری مواجه بوده و از این رو ارزش صادرات کشورهای نفتی افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته است. در این شرایط، وضعیت برای کشورهای نفتی بسیار مناسب است، آنها با صادرات نفت، کالای نهایی را وارد می‌کنند. بنابراین همه کشورها خریدار کالای فروشی آنها و آنها نیز فروشنده کالای مورد نیاز به این کشورهايند. اما ادبیات نحسی منابع طبیعی نشان می‌دهد علی‌رغم تمامی این خبرهای خوب در خصوص کشورهای دارای منبع طبیعی، این کشورها از عملکرد اقتصادی و به خصوص رشد اقتصادی مناسبی برخوردار نیستند. وندر پلوگ و آرزکی<sup>۱</sup> (۲۰۱۰) در این خصوص مطالعات ارزشمندی انجام داده و به بررسی رابطه میان رشد و دارایی منبع طبیعی در کشورهای نفتی پرداخته‌اند.

نمودار ۱ رابطه میان رشد اقتصادی و فراوانی منبع طبیعی را برای تعدادی از کشورهای دارای منبع طبیعی نشان می‌دهد. محور عمودی این نمودار نرخ رشد اقتصادی و محور افقی نسبت صادرات منبع طبیعی به تولید ناخالص داخلی<sup>۲</sup> را نشان می‌دهد.

1. Van der Ploeg and Arezki

2. Gross Domestic Product (GDP)



Source: Torvik, R. (2009). "Why do Some Resource-abundant Countries Succeed while Others do not", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, No. 2, P. 242.

#### نمودار ۱ رابطه فراوانی منبع طبیعی و رشد اقتصادی

هر کدام از نقاط مشخص شده در نمودار ۱، نمایانگر یک مشاهده، یعنی یکی از کشورهای دارای منبع طبیعی است که براساس آن رابطه‌ای منفی میان رشد اقتصادی و نسبت صادرات منبع طبیعی به تولید ناخالص داخلی وجود دارد و هر چه نسبت صادرات از تولید ناخالص داخلی افزایش یافته، رشد اقتصادی کاهش پیدا کرده است. این مطالعه روی ۸۷ کشور صورت گرفته که طیف وسیعی از کشورهای دارای منابع طبیعی با خصوصیات متفاوت را شامل می‌شود. در این میان می‌توان به کشورهای نروژ، سوئد، ایالات متحده، بلژیک، بولیوی، هائیتی، السالوادور، سوریه، نیکاراگوئه، پاکستان، مصر و برخی کشورهای دیگر اشاره کرد که متأسفانه در این مطالعه کشور ایران مورد بررسی قرار نگرفته است.

همان‌طور که اشاره شد، در زمینه رابطه منفی میان دارایی از منبع طبیعی و رشد اقتصادی مطالعات زیادی صورت گرفته است. در بیشتر این مطالعات از نسبت صادرات منبع طبیعی به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان شاخصی برای فراوانی منبع طبیعی استفاده شده

است که از جمله می‌توان به مطالعات وندر پلوگ و آرزکی (۲۰۱۰)، تورویک (۲۰۰۹)، ساکس و وارنر (۱۹۹۵، ۲۰۰۱) اشاره کرد.

آتی (۲۰۰۱) در مطالعه‌ای مشاهده کرد در شرایطی که ۸۵ کشور طی سال‌های ۱۹۹۳-۱۹۷۰ به طور متوسط حدود ۰/۸ درصد رشد در آمد سرانه را تجربه کرده‌اند، هشت کشور دارای منبع طبیعی مورد مطالعه سالیانه با ۱ درصد رشد منفی مواجه بوده‌اند. طی این دوره شوک افزایش قیمت نفت خام سال ۱۹۷۷ نیز اتفاق افتاده است. آنچه از این مطالعه برمی‌آید نیز تأیید دیگری بر مطالعاتی است که نسبت معکوس میان فراوانی منبع طبیعی و رشد اقتصادی را نشان می‌دهند. وندر پلوگ و آرزکی (۲۰۱۰) نیز در مطالعه خود نشان دادند کشورهای دارای منبع طبیعی غنی، نرخ رشد در آمد سرانه پایین‌تری داشته‌اند.

از دیگر مواردی که در خصوص رشد اقتصادی در کشورهای دارای منبع طبیعی عنوان می‌شود، رابطه میان شوک‌های مثبت نفتی و رشد اقتصادی در این کشورهاست. به این معنا که کشورهای دارای منبع طبیعی علاوه بر آنکه موفقیت‌چندانی در دستیابی به رشد اقتصادی مناسب به دست نیاورده‌اند و عملکرد ناامیدکننده‌ای از خود به نمایش گذاشته‌اند، این عملکرد در زمان وقوع شوک‌های مثبت، ضعیف‌تر بوده و اصولاً شاخص‌های عملکرد این کشورها پس از وقوع شوک‌های مثبت مقادیر پایین‌تری را نشان می‌دهد. در این خصوص نیز مطالعات زیادی صورت گرفته که در این میان می‌توان به مطالعه بالاند و فرانسوا<sup>۱</sup> (۲۰۰۰) و نیلی و تالمین<sup>۲</sup> (۲۰۰۱) اشاره کرد.

بالاند و فرانسوا وضعیت برخی از کشورهای منتخب را قبل و بعد از وقوع شوک نفتی مورد بررسی و مطالعه قرار داده‌اند. آنها برای انتخاب کشورهای نفتی از شاخص سهم هریک از کشورها از کل صادرات نفت خام جهان استفاده کرده‌اند. در این مطالعه، کشورها به سه دسته موفق، نیمه‌موفق و ناموفق نفتی تقسیم شده‌اند. معیار بالاند و فرانسوا برای تصمیم‌گیری، میزان رشد تولید ناخالص داخلی سرانه کشورهای مورد بررسی پس از وقوع شوک مثبت

1. Baland and Francois

2. Nili and Talmain

نفتی سال‌های ۱۹۷۷ به بعد بوده است. جدول ۱ نتایج مطالعات بالاند و فرانسوا را نشان می‌دهد.

جدول ۱ کشورهای ناموفق، نیمه‌موفق و موفق نفتی

نسبت تولیدات کارخانه‌ای به تولید ناخالص داخلی***	نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی***	نسبت مصارف دولت به تولید ناخالص داخلی**		رشد تولید ناخالص داخلی سرانه*		معیار	تقسیم‌بندی کشورها
		۱۹۸۸	۱۹۷۷	۱۹۸۰-۱۹۹۳	۱۹۶۵-۱۹۸۰		
۱۹۹۴	۱۹۷۷	۱۹۸۰-۱۹۹۰	۱۹۸۸	۱۹۷۷	۱۹۸۰-۱۹۹۳	۱۹۶۵-۱۹۸۰	دوره
۷	۹	-۱۰/۹	۱۲	۱۵	-۰/۱	۴/۲	نیجریه
۸	۵	N.A	۳۳	۱۸	-۳/۶	۰/۶	عربستان سعودی
۱۱	۶	-۴/۵	۲۵	۱۱	-۴/۳	۰/۴	کویت
۸	۴	-۸/۷	۲۱	N.A	-۴/۴	۰/۶	امارات متحده عربی
۲۰	۲۸	-۳/۱	۱۰	۱۲	-۰/۵	۳/۶	مکزیک
۷	۱۱	-۲/۳	۱۶	۱۷	-۰/۸	۴/۲	الجزایر
۱۴	۱۶	-۵/۳	۱۰	۱۵	-۰/۷	۲/۳	ونزوئلا
۲۴	۹	۷/۰	۹	۱۰	۴/۲	۵/۲	اندونزی
۳۲	۱۸	۲/۶	۱۴	۱۷	۳/۵	۴/۷	مالزی
N.A	۲۰	۰/۶	۲۰	۱۵	۲/۷	۳/۶	نروژ

Source: Baland, J. M. and P. Francois (2000). "Rent-seeking and Resource Booms", *Journal of Development Economics*, 612.

\* PCGDP Growth:

\*\* G/ GDP: Government/ Gross Domestic Product

\*\*\* I/ GDP: Investment/ Gross Domestic Product

\*\*\*\* Man/ GDP: Manufacture/ Gross Domestic Product

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، رشد تولید ناخالص داخلی سرانه به‌عنوان شاخصی از رفاه، قبل و بعد از شوک نفتی مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین نسبت مصارف دولت به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان شاخصی که حجم دولت را قبل و بعد از شوک نشان می‌دهد، انتخاب شده است. سومین شاخص موجود در این جدول، میزان تغییرات نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی را نشان می‌دهد. منفی شدن این نسبت نشان‌دهنده کاهش سرمایه‌گذاری در دوره بعد از وقوع شوک است و آخرین شاخص انتخاب‌شده، نسبت تولیدات کارخانه‌ای به تولید ناخالص داخلی است. براساس مطالعات بالاند و فرانسوا (۲۰۰۰) کشورهایی که پیش از وقوع شوک از نسبت بالای تولیدات کارخانه‌ای به تولید ناخالص داخلی برخوردار بودند، بعد از وقوع شوک نیز عملکرد بهتری از خود نشان داده‌اند.

در این جدول چهار کشور نیجریه، عربستان سعودی، کویت و امارات متحده عربی به‌عنوان کشورهای ناموفق پس از وقوع شوک سال ۱۹۷۷ شناخته شده‌اند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این کشورها رشد اقتصادی پس از یک دوره سه‌ساله از وقوع شوک، منفی شده است. به این معنا که در این کشورها، شوک مثبت نفتی نه تنها افزایش رفاه و رشد اقتصادی را دربر نداشته، بلکه وضعیت نیز بدتر شده است و این کشورها در وضعیت پایین‌تری نسبت به قبل از شوک قرار گرفته‌اند. این موضوع به معنای نحس بودن منبع طبیعی برای کشورهای مورد نظر بوده است.

همچنین در این جدول کشورهای مکزیک، الجزایر و ونزوئلا به‌عنوان سه کشور نیمه‌موفق در واکنش به شوک ۱۹۷۷ شناخته شده‌اند. کاهش نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه در این کشورها پس از وقوع شوک مثبت نفتی نسبت به کشورهای گروه اول کمتر بوده است. با این حال در این کشورها نیز، وقوع شوک مثبت نفتی منفی شدن نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه را دربرداشته که به معنای کاهش درآمد سرانه در این کشورهاست.

گروه سوم کشورها که در جدول ۱ مشخص شده‌اند، به‌عنوان کشورهای موفق شناخته می‌شوند که شامل اندونزی، مالزی و نروژ می‌شود. همان‌گونه که ملاحظه می‌کنیم در این سه کشور نیز نرخ رشد نسبت به دوره قبل از وقوع شوک کاهش پیدا کرده، با این حال نرخ رشد پس از وقوع شوک منفی نشده است و این کشورها همچنان نرخ‌های مثبت رشد اقتصادی را تجربه کرده‌اند. کاهش نرخ رشد پس از یک دوره کوتاه بعد از وقوع شوک، امری طبیعی است، زیرا درآمدها در دوران وقوع شوک افزایش پیدا کرده و در نتیجه رشد بیشتری را به همراه می‌آورد، اما منفی شدن نرخ رشد به معنای عملکرد ضعیف کشورها بوده و نشان‌دهنده وقوع پدیده نحسی منابع طبیعی است.

جدول ۱ رابطه میان شوک مثبت نفتی و سایر متغیرها را نیز نشان می‌دهد و تأثیر وقوع شوک را بر این متغیرها مشخص می‌کند. به‌عنوان مثال ملاحظه می‌شود درخصوص کشورهای ناموفق اندازه دولت یعنی نسبت مصارف دولت به تولید ناخالص داخلی افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته در صورتی که این نسبت در کشورهای موفق کاهش یافته و یا افزایش اندکی داشته است.

به‌طور کلی مرور مطالبی که در این قسمت عنوان شد، ما را به این جمع‌بندی می‌رساند که به‌جز برخی کشورهای نفتی، اغلب کشورهای دارای منبع طبیعی نفت، عملکرد مناسبی به لحاظ رشد اقتصادی نداشته‌اند و در مجموع رابطه‌ای منفی میان متوسط نرخ رشد در کشورهای صادرکننده نفت و نسبت صادرات نفت خام آنها به تولید ناخالص داخلی‌شان وجود دارد. همچنین نتیجه دیگری که از این بحث حاصل می‌شود، عملکرد ضعیف‌تر کشورهای نفتی هنگام وقوع شوک مثبت نفتی است. به‌طوری که وقوع شوک مثبت وضعیت را در این کشورها بدتر می‌کند و نرخ‌های رشد اقتصادی منفی را به دنبال می‌آورد.

## ۲ نظریه‌ها

همان‌طور که در ابتدای این مطالعه اشاره شد، اصطلاح نحسی منابع طبیعی به رابطه میان

رشد اقتصادی و فراوانی منبع طبیعی اشاره دارد. این قسمت از مطالعه به علت و چرایی وقوع پدیده نحسی منابع طبیعی می‌پردازد. به‌طور خاص در ادبیات اقتصادی، نظریه‌های متفاوتی برای توضیح این پدیده بیان شده است. این نظریه‌ها در تلاش‌اند تا به‌علت وقوع پدیده نحسی منابع طبیعی بپردازند و توضیح دهند که چه سازوکارهایی موجب عملکرد ناموفق کشورهای نفتی می‌شود.

در این قسمت مرور کوتاهی به برخی از این نظریه‌ها خواهیم داشت که عبارت‌اند از: بیماری هلندی، رانت‌جویی، پروژه‌های دولتی با توجیه اقتصادی پایین و اثر نامتقارن شوک‌های نفتی. پس از ارائه نظریه‌های نام‌برده در قسمت بعدی مطالعه شواهد موجود درخصوص وقوع پدیده نحسی منابع طبیعی در اقتصاد ایران مورد بررسی قرار خواهد گرفت و نشان می‌دهیم شواهدی که مؤید نظریه‌های فوق باشند، تا چه میزان در اقتصاد ایران قابل رؤیت و مشاهده است.

## ۲-۱ بیماری هلندی

اصطلاح بیماری هلندی<sup>۱</sup> اولین بار به‌دلیل تأثیر افزایش ناگهانی قیمت گاز طبیعی بر ساختار اقتصادی هلند به‌وجود آمد. این اصطلاح را مجله/کونومیسست در سال ۱۹۷۷ برای این پدیده به‌کار برد (برای اطلاعات بیشتر رک. به: Border, 2006 و همچنین نشانی وب‌سایت: <http://en.wikipedia.org/wiki/dutch-disease>) و پس از آن وارد ادبیات اقتصادی شد که درخصوص وضعیت پس از وقوع شوک‌های مثبت منبع طبیعی در کشورهای غنی از منابع به‌کار برده می‌شود. بنابراین در کشورهایی که شوک مثبت قیمت منابع به نفع بخش رونق گرفته یعنی همان بخش دارای منبع طبیعی حرکت می‌کند، بیماری هلندی رخ داده است (نیلی و همکاران، ۱۳۸۸: ۹۴).

از نظر وندر پلوگ و آرزکی (۲۰۱۰) بیماری هلندی بر افزایش صادرات منبع طبیعی و



در نتیجه کاهش نرخ ارز و رکود در بخش قابل تجارت، دلالت دارد. منطق حاکم بر بیماری هلندی به این صورت است که با افزایش تقاضا برای منبع طبیعی و به دنبال آن افزایش قیمت‌ها، درآمد کشورهای صادرکننده منبع نفتی افزایش می‌یابد. این افزایش درآمدها موجب افزایش تقاضای داخلی آن کشور برای کالا و خدمات می‌شود. همچنین کشور صادرکننده به واسطه صادرات، دارای منابع ارزی سرشاری است. افزایش منابع کشورهای صادرکننده به‌طور معمول افزایش درآمد دولت‌ها را نیز دربردارد، از این رو موجب تورم می‌شود. این درحالی است که کالاهای قابل مبادله در این اقتصاد، همچنان به قیمت‌های جهانی مبادله می‌شوند، بنابراین سطح قیمت این کالاها در سطح‌های قبلی باقی می‌ماند و در مقابل شوک افزایش قیمت‌ها و رونق به وجود آمده به بخش‌های غیرقابل مبادله مانند ساختمان و خدمات انتقال می‌یابد که افزایش دستمزدها در این بخش را همراه دارد. افزایش دستمزد در این بخش‌ها موجب انتقال نیروی کار از بخش قابل مبادله صنعت و تولیدات کارخانه‌ای به بخش غیرقابل مبادله می‌شود.

سازوکارهای مذکور، موجب تضعیف بخش تولید و تقویت بخش خدمات می‌شود، بنابراین تولید کالاها و تولیدات کارخانه‌ای در این اقتصاد کاهش می‌یابد و به جای آن منابع به بخش‌هایی نظیر مسکن و ساختمان، خدمات و واردات انتقال می‌یابد. کاهش تولید کالاها در اقتصاد، کاهش رشد اقتصادی را به دنبال دارد. به‌طور خلاصه می‌توان گفت بیماری هلندی به موضوع کاهش تولیدات کارخانه‌ای، افزایش قیمت کالاهای غیرقابل مبادله اقتصاد و وفور ارز ارزان‌قیمت و در نتیجه واردات ارزان‌قیمت اشاره دارد.

## ۲-۲ رانت‌جویی

یکی دیگر از نظریه‌هایی که در توضیح پدیده نحسی منابع طبیعی به کار گرفته می‌شود، نظریه رانت‌جویی<sup>۱</sup> است. مفهوم رانت به معنای امروزی را اولین بار گوردون تولووک<sup>۲</sup>

---

1. Rent Seeking  
2. Gordon Tullock

(۱۹۶۷) وارد ادبیات اقتصادی کرد و سپس اصطلاح رانت جویی توسط کروگر<sup>۱</sup> (۱۹۷۴) نام گذاری شد. بعد از آن مطالعات زیادی در این خصوص صورت گرفت (برای اطلاعات بیشتر رک. به: دایرةالمعارف موجز علم اقتصاد به نشانی: <http://www.econlib.org/library/enc/rentseeking.html>). درخصوص تأثیر رانت جویی بر رشد اقتصادی نیز مطالعاتی صورت گرفته است که رابطه منفی میان رانت جویی و رشد اقتصادی را نشان می دهد. مورفی، اشلايفر و ویشنی<sup>۲</sup> (۱۹۹۳) و راما<sup>۳</sup> (۱۹۹۳) مطالعاتی را در این زمینه انجام داده و رابطه منفی بین رشد اقتصادی و رانت جویی را مشاهده کرده اند.

سازوکار حاکم به این صورت است که وجود رانت جویی در یک جامعه به معنای استفاده رانت جویان از درآمد تولیدکنندگان و اختصاص دادن درصدی از درآمدهای آنان به خود است. این موضوع باعث کاهش درآمد تولیدکنندگان و افزایش درآمد رانت جویان می شود. به دنبال این جابه جایی درآمدها، نیروی کار جذب فعالیت های رانت جویانه می شود که در نتیجه کاهش مجدد در بخش تولید را همراه دارد و این موضوع به رشد اقتصادی آسیب می زند.

در کشورهایی که دارای منبع طبیعی نیستند، منبع رانت برای رانت جویان همان درآمد تولیدکنندگان است. بنابراین در تعادل های بازار کار در این کشورها، دو نوع تعادل محتمل است. یکی تعادلی که در آن همه افراد به فعالیت های تولیدی و بهره ور مشغول اند. در این حالت فعالیت های رانت جویانه وجود ندارد و به این وضعیت، تعادل خوب<sup>۴</sup> می گویند. تعادل دیگری که در صورت وجود فعالیت های رانت جویانه در این اقتصادها محتمل است، تعادل میانه است که در آن هم فعالیت های رانت جویانه و هم فعالیت های بهره ور وجود دارد. در این صورت، رانت جویان درآمد بهره وران را به خود اختصاص می دهند که

---

1. Kruger  
2. Murphy, Shleifer and Vishny  
3. Rama  
4. Good Equilibrium

اصطلاحاً به آن مدل‌های شکار و شکارچی<sup>۱</sup> گفته می‌شود. در این خصوص این نکته مهم است که رانت‌جویی در این کشورها نمی‌تواند بی‌حد و حصر افزایش یابد، زیرا با افزایش رانت‌جویی و کاهش درآمد تولیدکنندگان، منبع رانت کاهش می‌یابد و در نتیجه به مرور زمان میزان رانت‌جویی و نفع حاصل از فعالیت‌های رانت‌جویانه رو به کاهش می‌گذارد. بنابراین در هر صورت تعادلی بین این دو نوع فعالیت برقرار می‌شود و هرگونه فاصله گرفتن از تعادل، به صورت کوتاه‌مدت است و دوباره به وضعیت قبلی بازمی‌گردد (See: Mehlum, and Torvik, 2003; <http://www.e.uni-magdeburg.de/evans>)

اما لزوم اهمیت بررسی پدیده رانت‌جویی در کشورهای نفتی از آن جهت است که شرایط در کشورهای نفتی به گونه دیگری است. در این کشورها، رانت‌جویان علاوه بر اختصاص درآمد تولیدکنندگان به خود، به دنبال استفاده از رانت منبع طبیعی‌اند. در واقع در چنین اقتصادهایی نفت، منبع عظیمی برای رانت‌جویان محسوب می‌شود و همه افراد تلاش می‌کنند تا هرچه بیشتر درآمدهای نفتی را به خود اختصاص دهند، بنابراین اگر درآمد تولیدکنندگان نیز وجود نداشته باشد، منبع نفت به تنهایی می‌تواند برای استفاده رانت‌جویان کافی باشد. این موضوع باعث می‌شود در اقتصادهای نفتی، علاوه بر دو تعادلی که در بالا ذکر کردیم، تعادل سومی نیز محتمل باشد و آن تعادلی است که در آن همه فعالیت‌ها رانت‌جویانه است. به این معنا که منبعی به نام نفت وجود دارد و همه افراد جامعه سعی دارند هرچه بیشتر درآمدهای نفتی را به خود اختصاص دهند، بنابراین در کشورهای نفتی، مدل‌های شکار و شکارچی به مدل‌های استخر مشترک<sup>۲</sup> یا دسترسی آزاد<sup>۳</sup> تبدیل می‌شود و همان‌طور که از اسم آن برمی‌آید به معنای وجود منبعی آزاد است که همگان سعی در استفاده از آن را دارند. در ادبیات اقتصادی از تعادل همه رانت‌جو به عنوان تعادل بد<sup>۴</sup> یاد می‌شود.

1. Prey and Predator
2. Common Pool
3. Open Access
4. Bad Equilibrium

آنچه در بالا توضیح داده شد نشان می‌دهد وجود منبع نفت چطور باعث پیدایش فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌شود و در ادامه وجود فعالیت‌های رانت‌جویانه در اقتصادهای نفتی که به از بین رفتن تولید منجر می‌شود، کاهش رشد اقتصادی در این کشورها را به دنبال دارد. بالاند و فرانسوا (۲۰۰۰) در مطالعه خود نشان دادند که وقوع شوک مثبت نفتی، پیدایش تعادل بد را در کشورهای نفتی، محتمل‌تر از سایر تعادل‌ها می‌سازد و در واقع شوک نفتی به نفع فعالیت‌های رانت‌جویانه است.

### ۲-۳ پروژه‌های دولتی با بازدهی پایین

پروژه‌های دولتی دارای توجیه اقتصادی کم از جمله موارد دیگری است که در کشورهای نفتی به وقوع می‌پیوندد و باعث کاهش رشد اقتصادی در این کشورها می‌شود، تورویک یکی از اقتصاددانانی است که مطالعات گسترده‌ای در این زمینه انجام داده است. در ادبیات اقتصادی پروژه‌های دولتی بی‌توجیه با عنوان فیل سفید<sup>۱</sup> معروف‌اند.

یکی از سؤالات مطرح درخصوص کشورهای نفتی آن است که چرا سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در این کشورها، به رشد اقتصادی چشمگیر و فزاینده منجر نشده است. گلب (۱۹۸۸) نشان می‌دهد حدود نیمی از درآمدهای نفتی که طی شوک دهه ۱۹۷۰ نصیب کشورهای نفتی عضو اُپک شده، صرف سرمایه‌گذاری داخلی در این کشورها گردیده است. هر مدلی درخصوص رشد اقتصادی در این حالت باید یک رشد اقتصادی چشمگیر را همراه داشته باشد. این در صورتی است که طی سال‌های پس از دهه ۱۹۷۰ نه تنها در این کشورها رشد چشمگیری رخ نداده، بلکه میانگین رشد نیز طی دهه مورد نظر منفی بوده است (Torvik, 2009). اما سؤال در اینجا است که علت امر چیست؟

تورویک (۲۰۰۹) پاسخ این سؤال را، همان پروژه‌های دولتی بدون توجیه می‌داند. وی بیان می‌کند بیشتر سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در این کشورها از لحاظ سیاسی دارای

توجیه بوده‌اند و نه از منظر اقتصادی. در واقع در چنین کشورهایی، دولتمردان برای انجام سرمایه‌گذاری، بیشتر به جنبه‌های سیاسی و تأثیرگذاری سیاسی طرح‌های اجرایی توجه داشته‌اند نه تأثیرگذاری اقتصادی؛ از این رو، پروژه‌های دولتی یا از ابتدا دارای توجیه اقتصادی نبوده‌اند و یا به طول انجامیدن پروژه‌ها موجب از بین رفتن توجیه اقتصادی آنان شده است.

بنابراین وجود پروژه‌های دولتی بی‌توجیه نیز، یکی دیگر از نظریه‌های توضیح‌دهنده پدیده نحسی منابع طبیعی در کشورهای دارای منبع طبیعی است. درآمدهای نفتی که موجب سرمایه‌گذاری‌های بدون توجیه می‌شود باعث از بین رفتن این منابع می‌شود و حتی با به طول انجامیدن طرح‌ها و افزایش هزینه‌های آنان، منابع بیشتری به این طرح‌ها اختصاص می‌یابد که کسری بودجه دولت و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی را به دنبال دارد.

#### ۲-۴ اثر نامتقارن شوک‌های نفتی

تأثیرگذاری نامتقارن شوک‌های نفتی بر سازوکارهای اقتصادی، از دیگر عواملی است که باعث پیدایش پدیده نحسی منابع طبیعی و کاهش رشد اقتصادی در کشورهای نفتی شده است. عنوان اثر نامتقارن از آن جهت است که سیاست‌مداران و دولتمردان نسبت به شوک‌های مثبت و منفی قیمت نفت واکنش هماهنگی از خود نشان نمی‌دهند. به‌طور کلی در زمان افزایش قیمت نفت، نهادهایی به وجود می‌آیند و سیاست‌هایی اجرا می‌شوند که این سیاست‌ها در زمان کاهش قیمت نفت و در نتیجه کمبود منابع، دارای توجیه نیستند، اما همچنان باقی می‌مانند. طرح‌های رفاهی، ایجاد سازمان‌هایی برای چگونگی صرف درآمدهای نفتی و سازمان‌هایی برای نظارت بر آن، اعطای یارانه در سطح گسترده و مواردی از این قبیل از جمله این موارد است که پس از گذران شوک‌های مثبت نفتی، همچنان باقی می‌ماند و به یک ویژگی ساختاری در جوامع نفتی تبدیل می‌شود و با تحمیل هزینه‌های گزافی در دوران رکود قیمت‌های نفتی به رشد اقتصادی آسیب می‌زند.

### ۳ بررسی پدیده نحسی منابع طبیعی در ایران

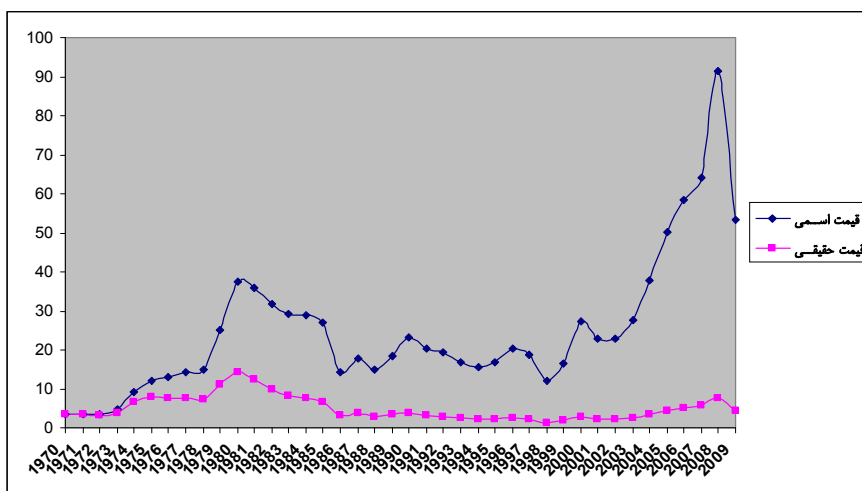
پس از بررسی پدیده نحسی منابع طبیعی و مرور ادبیات موجود در این زمینه، به بررسی وجود پدیده نحسی منابع طبیعی در اقتصاد ایران می‌پردازیم. ابتدا با بررسی متغیر رشد اقتصادی در اقتصاد ایران، رابطه میان درآمدهای نفتی و رشد اقتصادی را ارزیابی می‌کنیم؛ سپس در ادامه شواهدی را برای نظریه‌های توضیح‌دهنده پدیده نحسی منابع طبیعی که در قسمت قبل این مطالعه به آنها اشاره شد، ارائه خواهیم کرد.

#### ۳-۱ رشد اقتصادی و درآمدهای نفتی

در قسمت‌های قبل اشاره شد بیشتر کشورهای نفتی عملکرد ناامیدکننده‌ای در رشد اقتصادی به خصوص پس از وقوع شوک‌های نفتی داشته‌اند. در این قسمت به چگونگی وضعیت رشد اقتصادی در ایران می‌پردازیم.

پیش از بررسی رشد اقتصادی در ایران، لازم است روند افزایش قیمت نفت خام و همچنین درآمدهای ارزی دولت از محل نفت خام را ارزیابی کنیم. لازم به ذکر است که متأسفانه داده‌های مربوط به جمعیت و درآمد سرانه مربوط به کشورمان تا سال ۱۳۸۶ موجود است و بنابراین نمی‌توان اثر مربوط به شوک مثبت نفتی ۱۳۸۴ را بر متغیر رشد تولید ناخالص داخلی سرانه و یا درآمد سرانه مورد بررسی قرار داد، زیرا همان‌طور که در قسمت ۱ نیز اشاره شد، مطالعات صورت گرفته در خصوص تأثیر منبع نفت بر رشد اقتصادی به بررسی دوره‌ای نیاز دارد و نمی‌توان از رشدهای محقق شده در طول دوره‌های یک یا دو ساله و نظایر آن میزان موفقیت یا عدم موفقیت کشورها را مشخص کرد. از این رو در این قسمت نیز می‌توان شوک مثبت نفتی ۱۹۷۷ را مورد بررسی قرار داد. از نظر اهمیت، شوک سال ۱۹۷۷ درجه اهمیت بالایی دارد، زیرا با وجود آنکه قیمت نفت طی سال‌های اخیر از مرز ۱۰۰ دلار نیز گذشته، با این حال قیمت‌های واقعی هنوز به سطح قیمت‌های ۱۹۸۰ نرسیده است. در واقع پس از اولین موج افزایش قیمت نفت، منابع در اختیار کشورهای آپک طی سه

سال در مجموع یازده برابر شد. نمودار ۲ روند متوسط جهانی قیمت نفت خام را برحسب قیمت‌های جاری و ثابت بعد از ۱۹۷۵ ترسیم می‌کند که براساس شاخص قیمت کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup> به قیمت‌های سال ۱۹۷۰ تعدیل شده است. افزایش اولیه قیمت اسمی و واقعی نفت در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴ مجدداً با افزایش شدیدتری در سال ۱۹۸۰ همراه شد. قیمت نفت خام بدون احتساب تورم در سال ۱۹۸۰ به یک رکورد تاریخی رسید، لکن به تدریج کاهش یافت و در مدت کوتاهی در سال ۱۹۸۶ به نازل‌ترین حد تاریخی خود رسید، بنابراین همان‌طور که اشاره شد گرچه قیمت واقعی برحسب قیمت‌های ثابت در سال‌های اخیر نیز افزایش یافته، لکن هنوز قیمت‌های ثابت از سطح سال‌های اولیه دهه ۱۹۸۰ فراتر نرفته است (طیبیان، ۱۳۸۷).

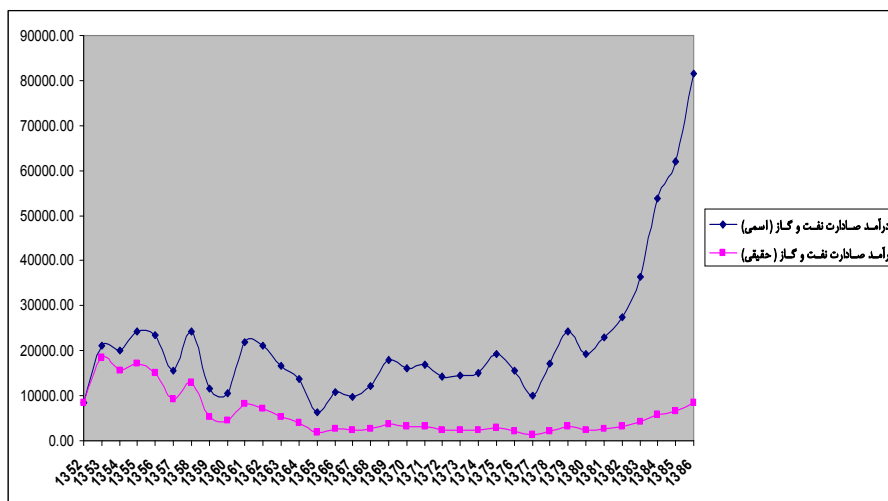


نکته: قیمت حقیقی نفت از طریق شاخص قیمت کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه محاسبه شده است.

Source: [www.inflationdata.com](http://www.inflationdata.com).

نمودار ۲ قیمت اسمی و حقیقی نفت خام (طی سال‌های ۱۹۷۰-۲۰۰۷) (سال پایه ۱۹۷۰، دلار)

نمودار ۳ نیز روند درآمدهای ارزی دولت از محل صادرات نفت خام و گاز را به قیمت‌های جاری و قیمت‌های ثابت نشان می‌دهد که براساس شاخص قیمت کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه تعدیل شده است.



نکته: شاخص قیمت کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه برای دستیابی به مقادیر حقیقی مورد استفاده قرار گرفته است.  
مأخذ: محاسبات محقق براساس داده‌های بانک مرکزی.

نمودار ۳ درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز به قیمت‌های جاری و ثابت در ایران (طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۵۲) (سال پایه ۱۳۵۲، میلیون دلار)

در نمودار ۳ دو دسته اطلاعات آمده است. نمودار پایین روند درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز به قیمت جاری را ترسیم می‌کند. نمودار بالاتر روند درآمد نفت و گاز را به قیمت ثابت سال ۱۳۵۲ نشان می‌دهد. به همین دلیل برای این سال ارقام درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز به قیمت جاری و ثابت با یکدیگر برابر است.  
درآمد حاصل از صادرات نفت خام تحت تأثیر قیمت و تعداد بشکه نفت صادراتی



است. به دلیل تغییر در میزان صادرات نفت روند درآمدها اندکی با روند قیمت متفاوت است. چنان که ملاحظه می‌شود، درآمد حاصل از صادرات نفت خام کشور با احتساب تورم جهانی سال ۱۳۵۴ در حد بالاترین رکورد تاریخی خود قرار داشته و به تدریج کاهش یافته است. همین اطلاعات نشان می‌دهد که رقم درآمدهای حقیقی از صادرات نفت در سال ۱۳۶۵ در پایین‌ترین سطح تاریخی خود قرار داشته و از سال ۱۳۷۸ به بعد نیز روند افزایش قیمت نفت کماکان ادامه یافته است (همان).

حال به بررسی روند رشد درآمد ملی سرانه طی دوره‌های افزایش قیمت نفت خام و افزایش درآمدهای ارزی کشور می‌پردازیم. همان‌طور که در نمودارهای ۲ و ۳ ملاحظه می‌شود، روند افزایش درآمدهای ارزی کشور از محل فروش نفت خام نیز، روندی مشابه با قیمت جهانی نفت خام دارد. براساس این دوره‌های ۱۹۸۰-۱۹۶۵ را می‌توان دوره اوج درآمدهای نفتی و دوره ۱۹۹۳-۱۹۸۰ را دوره کاهش درآمدهای نفتی دانست. همان‌طور که در قسمت ۱ نیز اشاره شد، مطالعات آتی (۲۰۰۱) و بالاند و فرانسوا (۲۰۰۰) نیز در این دو دوره شکل گرفته است. مروری بر داده‌های مربوط به رشد اقتصادی سرانه در ایران کاهش رشد درآمد ملی سرانه در ایران را پس از گذران دوره شوک سال ۱۹۷۷ و ۱۹۸۰ که مقارن با سال ۱۳۵۶ و ۱۳۵۹ شمسی است، نشان می‌دهد.

با نگاهی به میانگین رشد درآمد سرانه محقق شده در ایران طی دو دوره ۱۳۴۶-۱۳۵۸ و ۱۳۷۲-۱۳۴۶ که هم‌زمان با دوره‌های مورد بررسی در مطالعه بالاند و فرانسوا (۲۰۰۰) مقارن با دوره ۱۹۸۰-۱۹۶۸<sup>۱</sup> و ۱۹۹۳-۱۹۸۰ میلادی است، ملاحظه می‌کنیم که رشد درآمد ملی سرانه طی دوره اول برابر با ۱۰/۲۹ درصد و در دوره دوم برابر با ۱/۷- درصد است.<sup>۲</sup> لازم به ذکر است که در دوره مورد بررسی اتفاقاتی نظیر انقلاب و جنگ ایران و

۱. داده‌های مربوط به جمعیت ایران قبل از سال ۱۳۴۶ در دسترس نیست، بنابراین نمی‌توان درآمد سرانه مربوط به سال ۱۹۶۵-۱۹۶۸ را برآورد کرد.

۲. محاسبه رشد درآمد ملی سرانه با استفاده از داده‌های موجود در بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی صورت گرفته است. محاسبه رشد درآمد سرانه طی یک سال از طریق تقسیم کردن درآمد ملی ایران به قیمت‌های ←

عراق نیز در کشورمان رخ داده که به خودی خود رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اما کاهش ۱۱ درصدی نرخ رشد نیز رقم قابل توجهی است و همخوانی بین حقایق آشکار شده ایران و نتایج مطالعه بالاند و فرانسوا (۲۰۰۰) را نشان می‌دهد.

کاهش رشد درآمد سرانه ایران، در حدود ۱۱ درصد طی دوره مورد بررسی، نشان از وقوع پدیده نحسی منابع طبیعی در ایران دارد. با نگاهی به جدول ۱ متوجه می‌شویم آمار مربوط به رشد درآمد سرانه در ایران می‌تواند کشورمان را در گروه کشورهای ناموفق نفتی قرار دهد. لازم به ذکر است که این کاهش رشد تنها مختص به ایران و کشورهای ناموفق در مطالعه بالاند و فرانسوا (۲۰۰۰) نبوده و مطالعات روی کشورهای نفتی نشان می‌دهد که کم‌وبیش اکثر کشورهای نفتی را می‌توان جزء این گروه دانست. در این میان می‌توان به نتایج مطالعات آتی (۲۰۰۱)، وندر پلوگ و آرزکی (۲۰۱۰)، توروویک (۲۰۰۹) و سایر مطالعات اشاره کرد.

به طور خلاصه می‌توان گفت که در کشور ایران نیز همانند بسیاری از کشورهای دارای منبع طبیعی، وجود منبع طبیعی نفت نه تنها رشد اقتصادی فزاینده‌ای را همراه نداشته است، بلکه موجب شده تا ایران نیز با تجربه کردن رشدهای تولید ناخالص داخلی سرانه منفی، جزء دسته کشورهای شناخته شود که عملکرد مطلوبی از خود نشان نداده‌اند. بررسی نرخ رشد محقق شده در سال‌های پس از شوک نفتی در ایران نشان از کاهش درآمد سرانه در سال‌های پس از شوک دارد، بنابراین می‌توان گفت وقوع شوک‌های مثبت نفتی نه تنها برای ایران رفاه بیشتری را به دنبال نداشته، بلکه موجب کاهش رفاه نیز شده است. مجموعه این عوامل می‌تواند ما را بر آن دارد که بپذیریم در ایران نیز منبع طبیعی نفت، نحس بوده است. براساس این، در ادامه مطالعه و در قسمت بعدی به بررسی شواهدی از وقوع نظریه‌های توضیح‌دهنده نحسی منابع طبیعی در ایران می‌پردازیم.

---

→ ثابت سال ۱۳۷۶ بر جمعیت و محاسبه درصد تغییر بین دو سال متمادی بوده است. برای محاسبه رشد درآمد سرانه طی دوره مورد نظر، میانگین نرخ رشد در دوره محاسبه شده است.

#### ۴ شواهدی از وقوع نظریه‌های مکمل نحسی منابع طبیعی در ایران

در قسمت نظریه‌ها به برخی از نظریه‌های موجود در علم اقتصاد در خصوص توضیح پدیده نحسی منابع طبیعی اشاره شد. بیان کردیم که نظریه‌های موجود در تلاش‌اند نشان دهند چگونه منبع طبیعی و به خصوص منبع نفت می‌تواند برای کشورهای دارای آن نحسی به دنبال داشته باشد و در نتیجه به کاهش رشد اقتصادی منجر شود. در واقع نظریه‌های موجود در این زمینه سازوکاری که به کاهش رشد اقتصادی منجر می‌شود را نشان می‌دهند. به عنوان مثال، نظریه بیماری هلندی، عنوان می‌کند در صورتی که منبع طبیعی در کشوری، به وقوع بیماری هلندی منجر شود، آنگاه منبع مورد نظر می‌تواند برای این کشور نحسی به همراه داشته باشد.

در این قسمت از مطالعه نشان خواهیم داد که وجود منبع نفت چگونه به بروز بیماری هلندی، رانت‌جویی، پروژه‌های دولتی بدون توجیه و اثر نامتقارن شوک‌های نفتی در ایران منجر شده است.

##### ۴-۱ شواهدی از بیماری هلندی

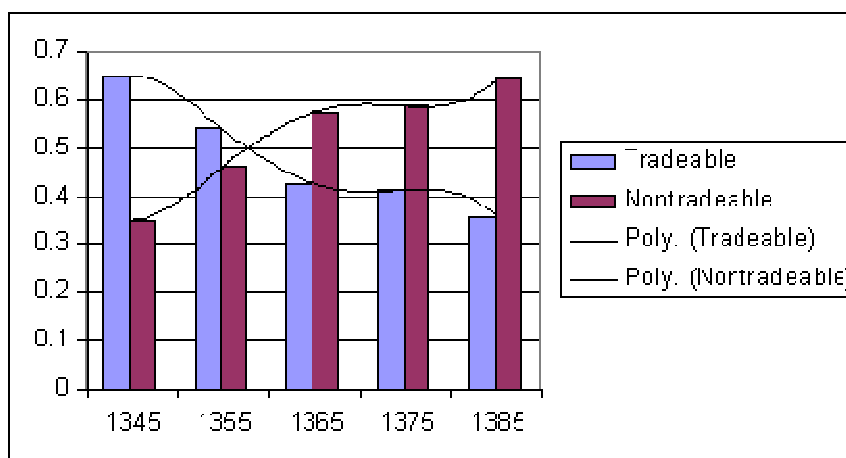
نظریه بیماری هلندی اشاره به کاهش نرخ ارز و وفور ارز ارزان‌قیمت و واردات ارزان‌قیمت دارد که در نهایت به کاهش رشد بخش‌های قابل مبادله در یک اقتصاد نسبت به بخش غیرقابل مبادله منجر می‌شود.

با مطالعه وضعیت بخش‌های غیرقابل مبادله و قابل مبادله در ایران نیز، می‌توان به وقوع بیماری هلندی در اقتصاد ایران پی برد. افزایش قیمت بی‌رویه مسکن طی سال‌های ۱۳۸۴ به بعد که هم‌زمان با افزایش قیمت جهانی نفت خام و در نتیجه افزایش درآمدهای ارزی ایران از این منبع است می‌تواند شواهدی بر این مدعا باشد.

برای این منظور لازم است تا روند اشتغال در بخش‌های قابل تجارت و بخش‌های غیرقابل تجارت مدنظر قرار گیرد. طیبیان (۱۳۸۷) با استفاده از مطالعه‌ای که توسط

غلامعلی فرجادی (۱۳۸۶) صورت گرفته است، وقوع بیماری هلندی در ایران را نشان می‌دهد. به گفته وی اثر بیماری هلندی را با توجه به رشد اشتغال و ترکیب اشتغال در کشور می‌توان به خوبی مشاهده کرد. طیبیان (۱۳۸۷) معتقد است بررسی فرجادی در مورد مقایسه آمار اشتغال بین دو سرشماری سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ نتایج قابل توجهی را به دست می‌دهد. قسمتی از این دوره زمانی خصوصاً سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۵ مقارن موج جدیدی از افزایش قیمت نفت بوده است. یک نتیجه آماری قابل توجه افزایش شهرنشینی در این دوره است، به نحوی که قدر مطلق رشد جمعیت شهری از قدر مطلق رشد کل جمعیت بیشتر شده است. رشد جمعیت فعال معادل ۴ درصد بوده در حالی که رشد جمعیت شاغل معادل ۳/۸ درصد بوده است، به همین دلیل بیکاری طی ده سال افزایش یافته است. بدین صورت که با توجه به بیشتر بودن نرخ رشد جمعیت فعال از نرخ رشد اشتغال، تعداد بیکاران دو برابر شده و در سال ۱۳۸۵ به سه میلیون نفر رسیده است. بیکاران شهری ۶۲/۵ درصد از بیکاران را تشکیل می‌دهند. این رویکرد نیز شبیه رویکرد مورد انتظار از بیماری هلندی است، زیرا هزینه کردن دولتی در آمد نفت، درآمد را در محل مراکز حکومتی افزایش می‌دهد و سبب جلب شدن مهاجر به این مناطق می‌شود.

در نمودار ۴ ترکیب اشتغال در کشور به تفکیک بخش‌های تولیدکننده کالای قابل مبادله بین‌المللی صنعت، صنایع معدنی به جز نفت و کشاورزی در مقاطع سرشماری عمومی ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵ آمده است. این نمودار نیز نشان می‌دهد فقط در دوران‌های افت قیمت نفت سهم بخش‌های تولیدات قابل مبادله از اشتغال کاهش نیافته است. در سایر مقاطع این بخش‌ها سهم اشتغال خود را نسبت به بخش‌های دیگر از دست داده‌اند. طبق آمار سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۵ در دوره ۱۳۸۵-۱۳۷۵ نیز بخش صنعت و کشاورزی کمترین رشد تعداد شاغلان را در بین بخش‌های مولد داشته است. مشکل بیماری هلندی در اقتصاد کشور با توجه به آمار اشتغال نیز قابل مشاهده است (همان).



مأخذ: طیبیان، محمد (۱۳۸۷). «نفرین نفت یا سوءاستفاده از منابع»، رستاک، سایت تحلیلی اقتصاد آزاد، آدرس:

<http://www.rastak.com/article?id=1321>

#### نمودار ۴ سهم بخش‌های تولیدکننده کالای قابل مبادله بین‌المللی در اشتغال

در سرشماری‌های سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۴۵

همچنین در مطالعه دیگری که توسط خوش اخلاق و محسنی (۱۳۸۵) صورت گرفته، شواهدی بر وقوع بیماری هلندی در ایران بررسی شده است. در این مطالعه بیماری هلندی به صورت جامع با استفاده از یک الگوی کاربردی تعادل عمومی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. نتایج نشان می‌دهد شوک‌های نفتی صورت گرفته در ایران به تقویت بخش ساختمان به عنوان بخش غیرقابل مبادله و تضعیف بخش کشاورزی به عنوان بخش قابل مبادله منجر می‌شود. آنها سال ۱۳۸۰ را به عنوان سال پایه در نظر گرفته و وضعیت بخش‌های قابل مبادله و غیرقابل مبادله در اقتصاد را در این سال قبل و بعد از شوک نفتی که به ۵۰ درصد در افزایش درآمد نفت منجر شد، مورد بررسی قرار داده‌اند. جدول ۲ درصد تغییرات اشتغال را پس از شوک درآمدهای نفتی برحسب بخش‌های اقتصادی و براساس نتایج مطالعه خوش اخلاق و محسنی (۱۳۸۵) نشان می‌دهد.

جدول ۲ درصد تغییرات تولید و اشتغال پس از شوک درآمدی نفت

بخش	درصد تغییرات تولید	درصد تغییرات اشتغال
کشاورزی	-۰/۳۲	-۰/۲۹
نفت	۰	۰/۰۶
معادن	-۷/۶۱	-۷/۵۶
صنعت	-۰/۳۰	-۰/۲۶
آب، برق و گاز	-۰/۱۳	-۰/۱۱
ساختمان	۰/۵۵	۰/۵۸
خدمات	۰/۰۹	۰/۱۴

مأخذ: خوش اخلاق، رحمان و رضا موسوی محسنی (۱۳۸۵). «شوک‌های نفتی و پدیده بیماری هلندی در اقتصاد ایران: یک الگوی محاسبه‌پذیر تعادل عمومی»، مجله تحقیقات اقتصادی، ش ۷۷، ص ۱۰۵.

همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، درصد تغییرات تولید و اشتغال در بخش‌های ساختمان و خدمات به‌عنوان بخش‌های غیرقابل مبادله پس از وقوع شوک نفتی افزایش یافته و در سایر بخش‌ها به‌عنوان بخش‌های غیرقابل مبادله با کاهش مواجه بوده است. این موضوع نشان از وقوع شوک به نفع بخش غیرقابل مبادله و در نتیجه بیماری هلندی دارد. در مجموع آنچه از نمودارها و جدول‌های بالا نتیجه می‌شود، وقوع پدیده بیماری هلندی در ایران است که یکی از نظریه‌های توضیح‌دهنده نحسی منابع طبیعی است. مطالب فوق نشان می‌دهد چگونه منع نفت موجب کاهش تولید در بخش صنعت کشور ایران شده و در نتیجه رشد و تولید را در این کشور با مشکل مواجه کرده است.

#### ۲-۴ شواهدی از رانت‌جویی

اشاره شد که یکی دیگر از نظریه‌های توضیح‌دهنده نحسی منابع طبیعی پدیده رانت‌جویی در کشورهای نفتی است. محاسبه میزان رانت و رانت‌جویی موضوعی است که به لحاظ نداشتن معیاری مشخص با مشکل مواجه است. از این رو اقتصاددانان برای محاسبه رانت و

رانت‌جویی از متغیرهای جانشین<sup>۱</sup> استفاده می‌کنند. در این میان شاخص کتز و روزنبرگ<sup>۲</sup> (۱۹۸۹) یکی از شاخص‌های معتبر و شناخته‌شده برای محاسبه رانت‌جویی است که در مطالعات زیادی از آن استفاده شده است. کتز و روزنبرگ (۱۹۸۹) معتقدند که بودجه دولت یکی از منابع رانت محسوب می‌شود که همه گروه‌های اقتصادی سعی در دستیابی به آن را دارند. بنابراین در صورتی که درصد بودجه تخصیص داده‌شده به یک بخش از سالی به سال دیگر افزایش یابد، نشان‌دهنده افزایش قدرت لابی‌گری آن گروه و در نتیجه فعالیت‌های رانت‌جویانه آن گروه است. بنابراین شاخص کتز و روزنبرگ به این صورت تعریف می‌شود که آنها نصف مجموع قدرمطلق تغییر بودجه بین بخش‌های مختلف از یک سال نسبت به سال قبل را به‌عنوان درصد رانت‌جویی در آن سال می‌دانند.

برای یافتن شواهدی درخصوص وجود پدیده رانت‌جویی در ایران، از نتایج مطالعه کاویانی (۱۳۸۹) استفاده می‌کنیم. وی به برآورد اندازه رانت در اقتصاد ایران می‌پردازد و برای این منظور چهار منشأ که زمینه‌ساز فعالیت‌های رانت‌جویانه به حساب می‌آیند را شناسایی می‌کند. یکی از شاخص‌های مورد استفاده وی شاخص کتز و روزنبرگ است که نتایج این محاسبه در نمودار ۵ نشان داده شده است.

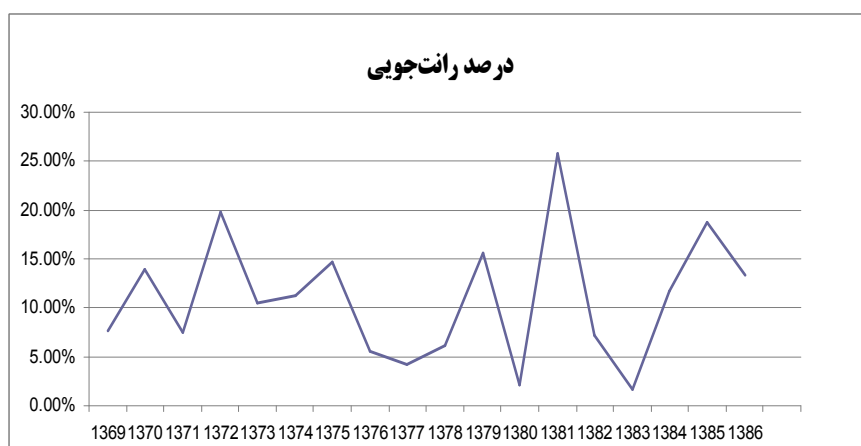
همان‌طور که در نمودار ۵ مشاهده می‌شود، میزان رانت‌جویی براساس شاخص کتز و روزنبرگ برای اقتصاد ایران طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۶۹ محاسبه شده است. نتایج این محاسبات نشان از کاهش میزان رانت‌جویی بودجه‌ای در سال‌های کاهش درآمدهای نفتی و افزایش میزان رانت‌جویی در سال‌های افزایش درآمدهای نفتی دارد. به‌عنوان مثال سال ۱۳۷۷ به‌عنوان سالی که قیمت هر بشکه نفت خام به مرز ۷ دلار رسیده بود را در نظر بگیرید. در نمودار ۵ نشان داده شده که رانت‌جویی در این سال در یک نقطه مینیمم نسبی قرار دارد. همچنین از سال ۱۳۸۴ به بعد که درآمدهای نفتی رشد فزاینده‌ای داشته‌اند، رانت‌جویی

---

1. Proxy

2. Katz and Rosenberg

بودجه‌ای نیز با افزایش قابل توجهی مواجه شده است. این مشاهدات نشان می‌دهد در مقاطع زمانی افزایش درآمدهای نفتی که منابع در اختیار دولت نیز افزایش داشته است، رقابت بر سر دستیابی به منابع دولت که همان درآمدهای نفتی بادآورده است افزایش پیدا کرده و در نتیجه میزان رانت‌جویی افزایش یافته است.



مأخذ: کاویانی، زهرا (۱۳۸۹). «برآورد اندازه رانت در اقتصاد ایران به‌عنوان یک کشور نفتی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه صنعتی شریف، ص ۱۲۵.

### نمودار ۵ درصد رانت بودجه‌ای در ایران

همان‌طور که در قسمت‌های قبل اشاره شد، مطالعات صورت گرفته درخصوص رانت‌جویی، به رابطه منفی میان رانت‌جویی و رشد اقتصادی اشاره دارد، بنابراین آنچه در این قسمت ارائه شد، شواهدی بر وجود رانت‌جویی در اقتصاد ایران و همچنین رابطه مثبت میان رانت‌جویی و درآمدهای نفتی است. کاویانی (۱۳۸۹) در قسمت دیگری از مطالعه خود، رابطه میان رانت و نفت را با استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی مورد بررسی قرار داده و در نهایت از لحاظ آماری به رابطه‌ای مثبت و معنادار، بین درآمدهای نفتی ناشی از



صادرات نفت خام و اندازه رانت دست می‌یابد. نتایج مطالعات وی نشان می‌دهد که افزایش قیمت نفت خام پس از دو فصل بیشترین تأثیر را بر اندازه رانت در اقتصاد ایران می‌گذارد.

#### ۳-۴ شواهدی از پروژه‌های دولتی با بازده پایین

در بخش نظریه‌های توضیح‌دهنده نحسی منابع طبیعی، اشاره شد که یکی دیگر از سازوکارهای حاکم در کشورهای نفتی که به رابطه منفی میان رشد اقتصادی و درآمدهای نفتی و در نتیجه پدیده نحسی منابع طبیعی در این کشورها منجر می‌شود، پروژه‌های دولتی است که به لحاظ اقتصادی بازدهی پایینی دارند و یا با افزایش زمان توجیه اقتصادی خود را ازدست می‌دهند. متأسفانه در ایران آمار مشخصی در خصوص میزان زیان پروژه‌های دولتی و یا میزان ازدست‌رفتن توجیه پروژه به علت افزایش زمان اجرای پروژه وجود ندارد، در حالی که این آمار در خصوص سایر کشورهای پیشرفته و یا برخی کشورهای در حال توسعه موجود است. به عنوان مثال کروگر (۱۹۷۹) میزان زیان پروژه‌های دولتی در کشور هند که در گزارش عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله این کشور ارائه می‌شود را به‌عنوان یکی از منشأهای رانت‌جویی دانسته است.

با این حال با نگاهی کلی به وضعیت ایران و بسیاری از پروژه‌های دولتی که زمان اجرای آنان به درازا کشیده شده است، می‌توان متوجه وجود این پدیده در اقتصاد ایران نیز شد. پروژه‌هایی از این دست، جزء دسته سرمایه‌گذاری‌های دولتی به‌شمار می‌آیند که با گذر زمان توجیه اقتصادی خود را ازدست داده و هزینه احداث آنان بیش از منافع برآورد شده است.

#### ۴-۴ شواهدی از اثر نامتقارن شوک‌های نفتی

آخرین نظریه‌ای که در خصوص توضیح پدیده نحسی منابع طبیعی در این مطالعه مورد بررسی قرار می‌گیرد، اثر نامتقارن شوک‌های نفتی است. منظور از اثر نامتقارن شوک‌های

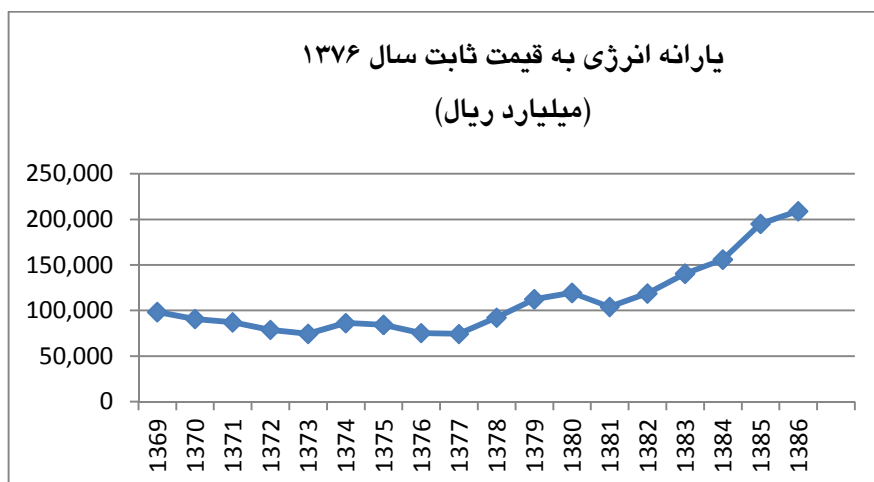
نفتی، ایجاد نهادهایی در کشورهای دارای منبع نفت در اثر وقوع شوک مثبت نفتی است که با گذران دوران شوک‌های مثبت، این نهادها از بین نمی‌روند. به‌عنوان مثال یکی از سازوکارهایی که در زمان افزایش شوک‌های نفتی رخ می‌دهد، اعطای یارانه‌ها در سطح گسترده است.

در ایران نیز در بیشتر مواقع هنگام افزایش درآمدهای نفتی، پیشنهادهایی در جهت افزایش بیش‌ازپیش یارانه‌ها ارائه و به تصویب و اجرا گذاشته شده است.<sup>۱</sup> این امر همواره برای دولت تعهدات مالی ایجاد می‌کند و به کسری بودجه دولت به‌خصوص در زمان کاهش درآمدهای نفتی منجر می‌شود. در ایران با وجود آنکه در برهه‌هایی با کاهش قیمت نفت، میزان یارانه‌های پرداختی نیز کاهش پیدا کرده است، با این حال این یارانه‌ها در زمان کاهش هیچ‌گاه متناسب با میزان کاهش درآمدهای دولت و منابع نفتی کاهش نیافته و همواره به بزرگ‌ترین دغدغه دولت‌ها تبدیل شده است. نمودار ۶ یارانه پرداختی به پنج فراورده اصلی انرژی، شامل: بنزین موتور، نفت گاز، نفت کوره، گاز طبیعی و برق را طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۶۹ نشان می‌دهد.

همان‌طور که نمودار ۶ نشان می‌دهد میزان یارانه‌های پرداختی از نوسان کمی برخوردار بوده و به‌خصوص در سال‌های کاهش قیمت نفت به نسبت کاهش درآمدهای نفتی کاهش پیدا نکرده است. در این نمودار می‌توان افزایش یارانه‌های پرداختی را از سال ۱۳۸۱ به بعد هم‌زمان با افزایش قیمت نفت خام مشاهده کرد. بنابراین مشاهده می‌شود که اثر نامتقارن شوک‌های نفتی در کشور ایران نیز کاملاً مشهود است و بار مالی ناشی از این آثار نامتقارن بر دوش دولت، آثار جبران‌ناپذیری مانند افزایش کسری بودجه و در نتیجه تورم و مانند آن را همراه دارد که به رشد اقتصادی آسیب وارد می‌کند.

---

۱. در این خصوص می‌توان به تثبیت قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۸۴ که در پی افزایش قیمت نفت در آن سال‌ها رخ داد، اشاره کرد. تثبیت قیمت‌ها در شرایطی که قیمت‌های جهانی در حال افزایش است، به معنای اعطای یارانه بیشتر به این حامل‌هاست.



توضیح: در تحقیق یادشده، میزان یارانه انرژی با استفاده از داده‌های کتب آمارنامه و ترازنامه انرژی و بر مبنای قیمت فوب خلیج فارس محاسبه شده و از نرخ ارز غیررسمی برای تبدیل دلار به ریال استفاده شده است. مأخذ: همان، ص ۱۴۳.

#### نمودار ۶ یارانه حامل‌های انرژی

### ۵ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این مطالعه به پدیده نحسی منابع طبیعی و رابطه منفی میان رشد اقتصادی و فراوانی منبع طبیعی اشاره شد و نظریه‌هایی را برای توضیح پدیده نحسی منابع طبیعی عنوان کرد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که پدیده نحسی منابع طبیعی در ایران مصداق دارد به طوری که وجود منابع طبیعی و به خصوص نفت نه تنها رشد فزاینده‌ای را برای کشورمان به دنبال نداشته، بلکه در برهه‌هایی باعث کاهش رشد اقتصادی نیز شده و درآمد سرانه کشور را تا میزان زیادی نسبت به سال‌های شوک مثبت نفتی ۱۹۷۷ کاهش داده است، بنابراین در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که ایران نیز مانند طیف وسیعی از کشورهای دارای منبع طبیعی، گرفتار پدیده نحسی منابع طبیعی و یا نفرین نفت شده است. لازم به ذکر است موضوع نحسی منابع طبیعی تنها مختص نفت نیست، بلکه گستره وسیعی از منابع طبیعی و

حتی کمک‌های مستقیم خارجی را نیز شامل می‌شود. اما از آنجا که منبع طبیعی نفت، بیش از منابع طبیعی دیگر، درآمدهای کشورمان را تحت تأثیر قرار داده است، از این رو در این مطالعه تنها به موضوع نفت پرداخته شد.

سؤالی که با مطالعه مطالب این مقاله به ذهن خواننده خطور می‌کند آن است که راهکار برون‌رفت از این وضعیت چیست؟ در این خصوص ادبیات گسترده و نظریات مختلفی درباره چگونگی مصرف درآمدهای منابع طبیعی وجود دارد که نیاز به بررسی جداگانه‌ای دارد، اما به طور خلاصه می‌توان گفت که نقطه اشتراک همه این نظریات لزوم کنترل بر ورود درآمدهای نفتی به کشور است. در کشورهای نفتی باید سازوکار قانونی مبنی بر کنترل ورودی ارزهای به دست آمده از محل فروش منبع نفت وجود داشته باشد. زیرا وفور درآمدهای ارزی موجب پیامدهایی مانند بیماری هلندی شده و دست دولت را در اجرای سیاست‌هایی که دارای توجیه اقتصادی نیستند باز می‌گذارد. در این خصوص نقش مجلس و دیگر قوا و دستگاه نظارتی کشور بسیار با اهمیت است.

در ایران نیز مجلس شورای اسلامی می‌تواند به عنوان نهادی قانونگذار و نظارت‌کننده بر دستگاه‌های دولتی، بر نحوه ورود درآمدهای نفتی به کشور کنترل لازم را داشته باشد. براساس تمهیدات اتخاذ شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری مبنی بر ایجاد صندوق توسعه ملی و البته لحاظ این دغدغه در مواد برنامه پنجم توسعه، دولت مکلف است هر سال تنها به میزانی که مجلس شورای اسلامی مشخص می‌کند از درآمدهای نفتی استفاده کند و مابقی باید در صندوق توسعه ملی پس‌انداز شود. چرا که برداشت از درآمدهای نفتی و مصرف آن در اقتصاد حتی برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری نیز، نه تنها به رشد و توسعه کشور کمک نکرده، بلکه موجبات پایین آمدن نرخ ارز و بیماری هلندی را نیز فراهم آورده است. برداشت از صندوق توسعه ملی تنها در مواقعی که قیمت پیش‌بینی شده در بودجه از قیمت تحقق‌یافته نفت کمتر باشد، می‌تواند صورت گیرد و منابع موجود در صندوق توسعه تنها باید صرف موارد ذیل شود:

۱. توسعه آموزش و سلامت،
  ۲. سرمایه گذاری برای حفظ و توسعه منابع تجدیدشونده،
  ۳. سرمایه گذاری برای ارتقای منابع انسانی.
- در هر صورت نکته اصلی که نباید از آن غافل شد، کنترل ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد است که در صورت عدم توجه به آن، می تواند تأثیرات مخربی بر رشد و توسعه اقتصاد بگذارد.

## منابع و مأخذ

بانک اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی.

حسینی، محمد (۱۳۸۸). رستاک، سایت تحلیلی اقتصاد آزاد، آدرس: <http://www.rastak.com/article?id=1395>

خوش اخلاق، رحمان و رضا موسوی محسنی (۱۳۸۵). «شوک های نفتی و پدیده بیماری هلندی در اقتصاد ایران: یک الگوی محاسبه پذیر تعادل عمومی»، مجله تحقیقات اقتصادی، ش ۷۷.

طیبیان، محمد (۱۳۸۷). «نفرین نفت یا سوءاستفاده از منابع»، رستاک، سایت تحلیلی اقتصاد آزاد، آدرس: <http://www.rastak.com/article?id=1321>

فرجادی، غلامعلی (۱۳۸۶). «مروری بر وضع موجود بازار کار، اشتغال و بیکاری در سال ۱۳۸۵»، وزارت کار و امور اجتماعی.

کاویانی، زهرا (۱۳۸۹). «برآورد اندازه رانت در اقتصاد ایران به عنوان یک کشور نفتی»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه صنعتی شریف.

نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۸). *دولت و رشد اقتصادی در ایران*، تهران، نی.

وبسایت داده های آماری کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، آدرس: [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)

وبسایت داده های تورم، آدرس: [www.inflationdata.com](http://www.inflationdata.com)

Arezki, R. and F. Van der Ploeg (2010). "Do Natural Resources Depress Income Per Capita?", CESIFO Working Paper, No.3056.

Auty, R. M. (1990). "Resource-based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries", New York, Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1993). "Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis", London, Routledge.

\_\_\_\_\_ (2001). "The Political Economy of Resource-driven Growth", *European Economic Review* 46.

Baland, J. M. and P. Francois (2000). "Rent-seeking and Resource Booms", *Journal of Development Economics*, 612.

Barder, O. (2006). "A Policymakers, Guide to Dutch Disease", Center for Global Development.

- Gelb, A. and Associates (1988). "Windfall Gains: Blessing or Curse?", Oxford University Press.
- Katz, E. and J. Rosenberg (1989). "Rent Seeking for Budgetary Allocation: Preliminary Results for 20 Countries", *Public Choice* 60.
- Krueger, A. O. (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*.
- Mehlum, H. and R. Torvik (2006). "Institutions and the Resource Curse", *The Economic Journal*, 116.
- Persson, T., G. Roland, and G. Tabellini (2006). "Comparative Politics and Public Finance", *Journal of Political Economy*, 108, 1121.
- Mehlum, H., K. Moene and R. Torvik (2003). "Predator or Prey? Parasitic Enterprises in Economic Development", *European Economic Review*, 47.
- Murphy, K., A. Shleifer and R. Vishny (1993). "Why is Rent Seeking so Costly to Growth", *Quarterly Journal of Economics*.
- Nili, F. and G. Talmain (2001). "Rent Seeking Occupational Choice and Oil Boom", IDEAS Working Paper.
- Rama, M. (1993). "Rent Seeking and Economic Growth a Theoretical Model and Some Empirical Evidence", *Journal of Development Economics*, 42 199.H 3550, North-Holland.
- Rosser, A. (2006). "The Political Economy of Resource Curse: a Literature Survey", NBER Working Paper.
- Sachs, J. and A. Warner (1995). "Natural Resource Abundance and Economic Growth", NBER Working Paper, No. 5398.
- \_\_\_\_\_ (2001). "The Curse of Natural Resource", *European Economic Review*, 45, Issues 4-6.
- Torvik, R. (2009). "Why do Some Resource-abundant Countries Succeed While Others do not", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, No. 2.
- Tullock, G. (1967). "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and the  $\pi$ ", *Western Economic Journal*, 5:3.

## قابل توجه محققان، استادان و نویسندگان

فصلنامه مجلس و پژوهش آماده دریافت مطالب و مقالات علمی شماس است.

### لطفاً در نوشتن مقاله نکات ذیل را رعایت کنید:

۱. ساختار مقاله طبق روش علمی شناخته شده‌ای باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مآخذ داشته باشد.
۲. روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
۳. چکیده بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ کلمه به زبان فارسی تهیه شود و ترجمه انگلیسی عنوان مقاله و چکیده آن نیز الزامی است.
۴. در پایان چکیده، آوردن کلیدواژه‌های مربوط به آن مقاله الزامی است.
۵. ذکر عنوان شغلی به همراه نشانی الکترونیکی الزامی است.
۶. حجم مقاله تایپ شده از ۲۵ صفحه A4 بیشتر نشود.
۷. در مقابل اطلاعات، آمار و هرگونه ادعایی، منبع به صورت دقیق ذکر شود. این بند شامل جداول و نمودارها نیز می‌شود.
۸. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پایین هر صفحه (در قسمت زیرنویس) ضروری است.
۹. منابع مورد استفاده در مقاله باید درون‌متنی و به شکل زیر نوشته شود:  
**الف) برای کتاب:** نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: سیمیر، ۱۳۸۲: ۷۵.  
**ب) برای مقاله:** نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: نازپرور، ۱۳۸۱: ۴۸-۴۵.  
لازم به ذکر است که در صورت تکرار پی‌درپی (بدون فاصله) منابع، کلمه همان با شماره صفحه و در لاتین نیز به «Ibid.» و شماره صفحه اکتفا شود.
- ج) منبع لاتین:** ذکر منابع لاتین نیز همانند منابع فارسی است، یعنی اگر از منبعی به شکل مستقیم استفاده شد، لازم است با مشخصات کامل قید شود.
۱۰. هرگونه توضیح اضافی و ضروری به صورت زیرنویس آورده شود.
۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع مورد استفاده فارسی و لاتین جداگانه به شکل زیر ارائه شود:  
**الف) کتاب:** نام خانوادگی، نام، سال. **عنوان کتاب، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، محل انتشار، ناشر.**  
**مثال:** امین، سمیر، ۱۳۸۲. **سرما‌یهداری در عصر جهانی شدن، ناصر زرافشان، تهران، آگه.**  
**ب) مقاله:** نام خانوادگی، نام، سال. «عنوان مقاله»، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، نام مجله، سال یا دوره، شماره. **مثال:** نازپرور، بشیر، ۱۳۸۱. «خشونت علیه زنان و عوامل مؤثر در آن»، فصلنامه پژوهش زنان، دوره ۱، شماره ۵۳.



## فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب سیبا ۲۰۰۸۰۰۲۹۰۴۱۷۰، به نام تمرکز وجوه درآمد عمومی مرکز پژوهش‌ها نزد بانک ملی شعبه بلوار کشاورز کد ۱۹۰ واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

**بهای اشتراک:** ۶ شماره ۹۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۲۰۰۰ ریال.

ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.

**نشانی:** تهران، خیابان شهید قرنی، بعد از چهارراه طالقانی، پلاک ۱۳۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

### فرم درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ..... ریال ارسال می شود، خواهشمند است

به تعداد ۶ یا ۱۲ شماره فصلنامه مجلس و پژوهش را به نام ..... به

نشانی زیر ارسال فرمایید:

نام و نام خانوادگی: ..... شغل: ..... تحصیلات: .....

نشانی: .....

کد پستی: ..... تلفن: ..... دورنگار: .....

E-mail: .....

# خلاصہ لائین مقالات

# **English Abstracts**

## **Effects of Privatization Methods on Iran Insurance Industry**

*Mohammad Karimi, Ali Cheshomi*

Countries resorted to the privatization to solve the problem of state-owned enterprises inefficiency. There are two serious methods of the privatization: Chinese and Russians. In China that called "privatization from below", markets are open for private enterprises but in Russia, privatization performed by state ownership transfer. The privatization program in Iran insurance industry initiated from 2000 and performed through privatization from below, but has proceeded by ownership transfer of public insurance companies since 2009 according to the Implementation of General Policies of Article (44) Act of the Constitution.

The paper shows that privatization from below in competition extension in insurance industry has had more effects on Iran insurance industry by extending insurance industry practices, leading to differentiation in insurance industry products, even improving performance indices of public insurance companies by creating competition. While transfer of state-owned insurance enterprises (although it is still early) has led that only state-owned insurance enterprises are changed into non-governmental insurance enterprises apparently by quasi-governmental organizations, state management has been continued and the privatization hasn't had significant effect on their efficiency yet. So it is proposed to complete the privatization program in the insurance industry that subsequent measures should be put on the agenda: insurance enterprises ownership should be transferred in order to extend competition and increase their efficiency, liberalization and deregulation in insurance industry should be continued in its institutional regulation reform framework to have more effects of the privatization from below, in order to the equalization of insurance enterprises business like private insurance enterprises, establish serious budget constraints on public insurance companies and extend the relevant markets to the insurance industry.

**Keywords:** *Privatization Methods; Competition; Structure-conduct-Performance; Insurance Industry; Public Insurance Enterprise*

---

## **Requirements of Regulatory State in the Iranian Economy**

*Seyed Ehsan Khandouzi*

Notification of general policies of Article (44) of the constitution is a turning point in Iranian approach to the concept of state and market. Changing the attitude of government-centered to market-oriented economic growth and being transparent of entry borders and market action are the main achievements of these policies. But it will be not only the end of state-market problem, but also is starting point of some new issues in Iran's economy that scientific accuracy was less needed ever. Among these emerging issues, there are government actions about the targets and its controls on the (regulation) market. Definitely, in the market-oriented environment, methods and tools of government intervention in the economy should be different from traditional methods (such as direct policies, or monetary-financial-commercial policies). With such an attitude, regulation has been regarded as an instrumental attitude by economists for decades.

The paper attempts to review the theories of regulation objectives, regulatory body (or regulator) and regulation rights and present the list of successful strategies, in terms of the current economic conditions of Iran.

**Keywords:** *Regulation; Public Sector; Iranian Economy; Private Sector; General Policies of Article (44)*

## **The Reform of State-owned Companies 'Budget According to the Implementation of General Policies of Article (44) Act of the Constitution**

*Mohsen Fatehizadeh*

There is computational uncertainty and information gap in the current method of the state-owned companies' budget which reflects in the total budget of the country. Wide variety of state-owned companies, the complexity of the budget figures, the uncertainty of budget estimates are the source of these problems. Under these conditions, focusing on indicators of budget figures of state-owned companies can not provide useful information to evaluate the performance of these companies and even causes to deviate regulatory agencies. Also the current state of the insertion of state-owned companies doesn't help to enforce the implementation of General Policies of Article (44) Act as the main law for the situation of state-owned companies at all. Thus, two proposals are considered to adapt state-owned companies' situation to General Policies of Article (44) Act as well as more suitable information packages to be created to evaluate the performance of these companies: First, omitting the clause of at least 50 percent of the government shares for the investment of a company in the government budget that in this case, the amount of the state's stock and capital are reflected in the budget; as a result of it, information gap in the main part of the state capitals in companies that less 50 percent of their capitals belong to the state is removed. Second, reform of state-owned companies' classification so that they are consistent with three groups of General Policies of Article (44) Act. In completing this classification, companies of each group are separated into subgroups according to ISIS codes and efficiency and effectiveness of these companies can be measured by using combined information of each subgroup and also specific indicators in accordance with its missions.

**Keywords:** *Budget; State-owned Companies; Article (44) of the Constitution*

**Classification JEL:** *H61; H83*

---

**The Effect of Increasing the Monetary Base: With Emphasis on Compulsory Sale of Foreign Currency by Iranian Central Bank**

*Samad Aziznejad, Hossein Harurany, Mohammad Nadali*

Monetary base is one of the variables that could affect liquidity and inflation. With regard to the compulsory sale of foreign currency (ceiling and the amount of foreign currency) by Iranian Central Bank is one of things that can affect the monetary base in different circumstances, the paper studies the effect of increasing the monetary base, with emphasis on compulsory sale of foreign currency by the Central Bank. The study is descriptive. Results of the study reflect the fact that from 2000 onwards, the government has provided budget deficit and foreign currency resources through the exchange of Treasury and Foreign Exchange Reserve Account, and receiving the equivalent value of the Rial instead of direct borrowing from the Central Bank that due to the market stagnation, a percent of foreign exchange hasn't been sold and deposited in the Central Bank portfolio and increased the monetary base and liquidity growth which has somewhat affected on the inflation rate in the years studied.

**Keywords:** *Compulsion; Currency (Exchange); Monetary Base; Liquidity; The Government and Central Bank*

**Classification JEL:** *E58; E52; E42*

## **Cyber Victimology**

*Ehsan Zarrokh*

Victimology or the study of crime victims has been suggested by criminologists for decades and many have written about his/her identification and explanation of his/her role in committing a crime, the outline of cyber-crime victimization fields and ways to support victims. Meanwhile, discussion about victims of cyber crimes that has been long added to the legal literature is very important so that knowing them as victims of new generation of crimes is so significant. Thus, some foreign authors on the basis of Lifestyle-Routine Activities Theory and Learning Theory have explained the cyber-crime victimization that accordingly in this paper, cyber-crime victimization were surveyed and it was found that cyber crime victims are divided into two general categories: they have had a direct role in their crime victimization or they have prepared the way for their own crime victimization indirectly and there are a few victims who are not in these two categories. The analysis of cyber-crime victimization is based on three factors: the offender was provoked, appropriate target, and lack of capable protective force that have utilized these factors to explain cyber victimization in this paper and concluded that external and situational factors have major roles in committing cyber crime victims.

**Keywords:** *Victimology; Cyber Space; Real Space; Computer; Lifestyle-Routine Activities (Theory)*



---

## **Reflecting the Phenomenon of Natural Resources Curse (Case Study: Iran)**

*Zahra Kaviani*

Resources Curse term has begun to emerge in the economic literature since 1995. Summarily, the term refers to failure of countries with an abundance of natural resources to achieve remarkable economic growth and their institutional inefficiency. Before Resource Curse theories in the economic literature, natural source was economic growth factor in many countries including the United States. But over time and the advent of revealed events of oil countries performance and low or negative economic growth achieved in these countries, economists determined to explain this phenomenon and its causes. In this regard, theories such as Dutch Disease, interaction with the quality of institutions, natural resources in the economy, rent-seeking, corruption, and ... are such cases that try to explain the poor performance of countries with natural resources.

The paper explains "Resource Curse" term and surveys the causes of these failures in countries with natural resources, especially oil countries and will answer to this question that why the natural source of oil hasn't contributed to the improvement of macroeconomic variables in a country as well as it has prepared a way for poor performance of countries with natural resources. Accordingly, Iran as a source of oil will be studied.

Results of the study show that the per capita income growth in Iranian economy has been greatly affected by the phenomenon of resource curse. So that the per capita income growth during the oil sock of 1977-1980 has been declining and negative inputs. Some studies suggest that Dutch disease has occurred in Iranian economy. Employment data in different sectors show that during the 1996-2006 decade, employment in the tradable sector of Iranian economy has been reduced, but non-tradable sector has been increased. Also, in this study, there is the evidence for emerging other theories explaining resource curse in Iranian economy.

**Keywords:** *Oil Economy; Resource Curse; Dutch Disease; Rent-seeking*