ابعاد حقوقی مسئولیت مدنی دولت در سیاست‌های ارزی

سالار سلوکی
۱: سالار سلوکی Salarsoloki1384@gmail.com

خلاصه

در سال‌های اخیر، سیاست‌های ارزی دولت ایران، به‌ویژه چندنرخی شدن ارز، تخصیص ارز ترجیحی و مداخلات بانک مرکزی در بازار ارز، تأثیرات عمیقی بر اقتصاد کشور و معیشت مردم گذاشته‌اند. این مقاله با تمرکز بر بررسی ابعاد حقوقی و اقتصادی این سیاست‌ها، ابتدا به شناسایی انواع مداخلات ارزی دولت و شاخص‌های سنجش آن‌ها پرداخته و سپس پیامدهای منفی این سیاست‌ها را بر اقتصاد و گروه‌های اجتماعی مختلف مورد تحلیل قرار می‌دهد. یافته‌ها نشان می‌دهد که چندنرخی شدن ارز و تخصیص ارز ترجیحی نه تنها به هدف کنترل قیمت‌ها و حمایت از مصرف‌کننده نرسیده، بلکه زمینه‌ساز فساد اقتصادی، رانت، اختلال در تخصیص منابع و تضعیف تولید داخلی شده است. به‌عنوان نمونه، گزارش‌های رسمی نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از ارز ترجیحی صرف واردات کالاهای غیرضروری شده و تولیدکنندگان داخلی به دلیل واردات ارزان‌قیمت و افزایش هزینه‌ها، متحمل زیان‌های جدی شده‌اند. از منظر حقوقی، هرچند قوانین پولی و بانکی کشور و قانون جدید بانک مرکزی، اختیارات گسترده‌ای برای مداخله دولت و بانک مرکزی در بازار ارز قائل شده‌اند، اما این مداخلات باید شفاف، هدفمند و منطبق با اصول قانون اساسی و حقوق عمومی باشند. مقاله نتیجه می‌گیرد که برخی سیاست‌های ارزی دولت، به‌ویژه تخصیص ارز ترجیحی، با اصول شفافیت، عدالت و قانون اساسی در تضاد بوده و زمینه مسئولیت حقوقی دولت را فراهم می‌سازد. در نهایت، راهکارهای حقوقی برای پیگیری و مطالبه خسارات ناشی از سیاست‌های زیان‌بار دولت، از جمله مراجعه به دیوان عدالت اداری و استناد به مسئولیت مدنی دولت، مورد بررسی قرار گرفته و بر ضرورت پاسخ‌گویی دولت در قبال تصمیمات اقتصادی تأکید شده است

کلمات کلیدی : سیاست های ارزی ، مسئولیت مدنی دولت ، قساد اقتصادی ، دیوان عدالت اداری ، ارز ترجیحی

۱.مقدمه

در سال‌های اخیر، بازار ارز به یکی از حساس‌ترین حوزه‌های سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران تبدیل شده است؛ حوزه‌ای که تصمیمات دولت در آن، تأثیرات عمیقی بر تولید، تورم، تجارت و معیشت مردم گذاشته‌اند. تجربه ارز ترجیحی، چندنرخی شدن ارز، و مداخلات گسترده بانک مرکزی نشان می‌دهد که سیاست‌های ارزی، در عین هدف‌گذاری برای ثبات اقتصادی، گاه موجب بی‌ثباتی، فساد و تضییع حقوق بخش‌هایی از جامعه شده‌اند. در این میان، این پرسش اساسی مطرح می‌شود که آیا در برابر این تصمیمات، راهی برای مطالبه‌گری و پاسخ‌خواهی از دولت وجود دارد؟ آیا شهروندان می‌توانند با اتکا به ظرفیت‌های حقوقی، دولت را بابت تصمیمات اقتصادی زیان‌بار مورد بازخواست قضایی قرار دهند؟

پاسخ به این پرسش‌ها، مستلزم عبور از مرزهای تئوری و ورود به واقعیت‌هایی است که اغلب در خلأ شفافیت و پیچیدگی‌های ساختار قانونی پنهان مانده‌اند؛ جایی که قانون، عمل و عدالت همواره در تعارضی نه‌چندان پنهان با یکدیگر قرار گرفته‌اند

۲.طرح مسئله

در مفهوم سیاست و اقداماتی که دولت ها برای کشور و جامعه آن کشور انجام میدهند در اکثر مواقع عواقب سنگین قانون گذاری ها و اقدامات انجام شده به پیروی از این قوانین اثری بر روی اجراکنندگان این قوانین ندارد . به همین دلیل دقت و

بررسی عواقب این تصمیم گیری ها به صورت دقیق صورت نمیگیرد . این مقاله با تمرکز بر روی دولت سعی بر آن دارد که عواقبی این تصمیم ها و اقدامات دولت به تصمیم گیرندگان منتقل شده و باعث احتیاط و دقت بیشتری در تصمیم گیری های صورت گرفته توسط دولت شود .

۳:شناسایی سیاست های مداخله گرایانه ارزی دولت

قبل از ورود به این بحث مفهوم و منظور استفاده از کلمه (دولت) در مقاله رو توضیح میدهیم .

مفاهیم به کاررفته در نظام های مختلف مانند آمریکا و انگلیس و ایران متفاوت است .

دولت : معنای اول آن به نشان دهنده کل حاکمیت است . که مردم ، سرزمین و نهاد های دائمی را در برمیگیرد .

دولت : معنای دیگر آن به نشان دهنده ی قوه مجریه است . که رئیس جمهور و کابینه آن را در برمیگیرد .

اگر به صورت کلی خلاقانه در نظر بگیریم . معنای اول میتوانند ماشین و اعضای آن باشد ولی معنای دیگر که نشان دهنده قوه مجریه است میتواند راننده این ماشین باشد که به صورت موقت در ماشین قرار گرفته و هر چهار سال یکبار تغییر میکند .

در این مقاله استفاده از کلمه دولت برای نشان دادن و یا خطاب قراردادن قوه مجریه و کابینه رئیس جمهور صورت گرفته است .

۳.۱ :تنظیم بازار یا دخالت در بازار

وظیفه ای که دولت و به خصوص بانک مرکزی در بازار ارز میتواند داشته باشد با استناد به اصل ۴۴ قانون اساسی کشور اگرچه بعضی از حوزه های حیاتی اقتصادی در اختیار دولت قرار گرفته ولی به معنای دخالت مستقیم و بدون برنامه نیست . در واقع دولت وظیفه برنامه ریزی و فراهم کردن بستر مناسب برای ایجاد رقابت بین بنگاه های اقتصادی رو داراست نه اینکه خودش به عنوان با بازی کردن نقش یک بنگاه اقتصادی وارد بازار شده و همانند یک تاجر به خرید و فروش کالا هایی همانند دلار مشغول شود .

۳.۲: شاخص های تشخیص یک سیاست به عنوان مداخله گرایانه

در ابتدا یکی از معتبر ترین شاخص ها برای اندازه گیری مقدار دخالت بانک مرکزی در بازار ارز نوسانات ذخایر ارزی بانک مرکزی بود . ولی این نوسانات میتوانند نتیجه عواملی باشند مانند :

شدت گرفتن صادرات نسبت به واردات (افزایش ذخایر ارزی)

یا بالعکس شدت گرفتن واردات نسبت به واردات (کاهش ذخایر ارزی)

دریاف وام بین المللی (افزایش ذخایر)

و عواملی بسیار دیگری از جمله نقل و انتقالات ارز توسط مردم

بعد از بررسی شاخص دیگری اعلام شد به نام :شاخص فشار بازار ارز یا

Exchange Market Pressure (EMP)

این شاخص دو مولفه رو در نظر میگیرد: (درکشور هایی که از نرخ بهره نیز به عنوان ابزاری برای دخالت در بازار ارز استفاده میکنند نیز مولفه سومی به نام نرخ بهره اضافه میشود)

۱: تغییر نرخ ارز (از قیمت ارزی استفاده میشود که دولت میتواند برآن تاثیر بگذارد)

۲: تغییر در ذخایر بانک مرکزی

نحوه محاسبه این شاخص هم به صورت زیر است :

$EMP = \alpha \times$ (نرخ تغییر ارز) $\pm \beta \times$ (تغییر ذخایر ارزی)

برای اندازه گیری فشار کلی بر بازار دو مولفه با یکدیگر جمع و برای اندازه گیری فشار وارد شده توسط بانک مرکزی (مقدار دخالت در بازار ارز) از منها استفاده میکنیم.

این شاخص در پژوهش هایی در خارج از کشور ایران نیز انجام شده است برای مثال، پُسُو و اسپلندر (۱۹۹۷) در مطالعه‌ای روی ارز فنلاند نشان دادند که فعالیت مداخله بانک مرکزی را می‌توان به صورت «نسبت فشار بازار ارزی که از طریق عملیات مداخله تسکین یافته» اندازه‌گیری کرد. (Pöso & Spolander, 1997)

این شاخص در پژوهش های دیگری نیز در ایران استفاده شده به عنوان مثال پژوهشگرانی مانند طباطبایی‌نسب و افشاری (۱۳۹۱) با محاسبه شاخص فشار بازار ارز توانستند درجه مداخله مستقیم بانک مرکزی ایران را در دوره‌های مختلف محاسبه کنند؛ نتایج آن پژوهش میانگین مداخله مستقیم را قبل از یکسان‌سازی نرخ ۰،۱۶ و پس از آن ۰،۳۳ گزارش کرده و نشان داد بانک مرکزی عمدتاً مداخله‌ای ناهمسو با جهت فشار (مخالف روند نرخ ارز) داشته است

به طور خلاصه میتوان گفت :

از شاخص فشار بازار ارز میتوان برای فهم میزان دخالت و یا ورود دولت و بانک مرکزی به بازار ارز به عنوان یک شخص حقیقی اشاره کرد . (طباطبایی نسب & افشاری , ۱۳۹۱)

البته دخالت های صورت گرفته بیشتر در زمان های خاصی به وقوع پیوسته در پژوهشی تحت عنوان (تحلیل و شناسایی عوامل موثر بر دخالت بانک مرکزی در بازار ارز ایران)

عواملی که باعث تشدید این فعالیت ها در بازار ارز میشود به صورت زیر است :

- .افزایش نرخ تورم موجب افزایش احتمال دخالت بانک مرکزی می‌شود :تورم

- بالا رفتن این نسبت، نشان‌دهنده افزایش نقدینگی و فشار بر :نسبت اعتبارات اعطایی به تولید ناخالص داخلی .بازار ارز است که دخالت بانک مرکزی را محتمل‌تر می‌کند

- تغییرات در این نسبت نیز بر میزان :تغییرات نسبت بدهی‌های خارجی به دارایی‌های خارجی بانک مرکزی دخالت تأثیرگذار است . (مشیری & خطیبی , ۱۳۹۱)

۳.۳: سیاست مداخله گرایانه صورت گرفته در ایران

۳.۳.۱:دخالت مستقیم در بازار ارز توسط بانک مرکزی

این سیاست ها و به دنبال آن فعالیت ها به دفعات مکرر توسط بانک مرکزی صورت گرفته و تزریق ارز به بازار در شرایطی که تقاضای ارز در بازار افزایش پیدا کرده است به عنوان مثال هنگامی که آمریکا از برجام خارج و شدت تحریم ها علیه ایران بیشتر شد ، صورت گرفته است .

۳.۳.۲: چند نرخی کردن ارز

اگر ارز را ما کالایی مثل کالاهای دیگر در نظر بگیریم که نظام عرضه و تقاضا بر آن حاکم است . پس طبق نظریه دست نامرئی بیان شده توسط آدام اسمیت قیمت تعادلی آن با برخورد نمودار های عرضه و تقاضا به وجود می آید و نیازی به تعیین قیمت برای ارز نیست .

اما در سیاست های دولت و دخالت در این نظام باعث برهم خوردن سیستم عرضه و تقاضا شده است . چند ها از فعالیت های دولت در بازار ارز به صورت زیر است :

۳.۳.۲.۱: ارز ترجیحی

به منظور وارد کردن کالا های اساسی ایجاد شده و هدف آن حمایت از مصرف کننده است که مانع افزایش قیمت بشود و قیمت آن به نسبت قیمت ارز بازار آزاد بسیار پایین تر است .

نقد های وارده : کالا های وارده که با دلار ارزان وارد شده اند دو سرنوشت دارند. یا قیمت گزافی در بازار آزاد به فروش میروند یا با قیمت دلار بازار آزاد قاچاق شده و از کشور خارج میشوند .

۳.۳.۲.۲: ارز نیمایی

این دلار در سامانه یکپارچه معادلات ارزی (نیما) خرید و فروش میشود . و قیمت آن براساس عرضه و تقاضا مشخص میشود .

نقد وارده : با اینکه گفته میشود قیمت آن براساس عرضه و تقاضا صورت میگیرد اما دولت دخالت های زیادی در آن میکند و این کار عواقبی را در پی دارد :

اولین : به دلیل دخالت های دولت ،عرضه و تقاضا شفافیت خود را از دست میدهد.

دومین : امکان خرید یا فروش دلار در آن به صورت رانتی برقرار میشود .

۳.۳.۲.۳: ارز بازار آزاد :

قیمت این ارز براساس نظام عرضه و تقاضای بازار مشخص میشود . برخلاف ارز های دیگر (ترجیحی و نیمایی) تقریبا همه افراد جامعه امکان حضور و فعالیت در این بازار را دارند.

نقد وارده : اگر جو روانی ناسالمی ایجاد بشود در جامعه امکان نوسان های قیمتی شدید در آن وجود دارد. در صورت بی ثباتی شدید اقتصادی حاکم در کشور انگیزه سفته بازی را افزایش خواهد داد .

۳.۴: این سیاست ها در چه قالب هایی اجرا شدند؟

۳.۴.۱: چند نرخی شدن ارز

این سیاست اولین بار در ایران در دهه شصت ایجاد شد و در ادامه قوت گرفت به عنوان مثال در مقاله‌ای از نشریه «تجارت فردا» آمده است که در دهه ۱۳۶۰، نرخ دلار در بازار غیر رسمی تا بیست برابر بازار رسمی بود .

همچنین، در مقاله‌ای از پایگاه خبری «انتخاب» به نقل از دکتر جمشید پژویان، رئیس وقت شورای رقابت، اشاره شده است که در دهه ۶۰، چندنرخی بودن ارز تجربه شده و منجر به زیان‌های اقتصادی برای کشور شده است.

فروردین ۱۳۹۷ دولت دوازدهم بانک مرکزی به‌صورت یک‌جانبه دلار را با نرخ ۴۲۰۰ تثبیت و سامانه نیما را راه اندازی کردند .

در ادامه در سال ۱۴۰۰ مجلس شورای اسلامی در بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۱ مصوبه ای رو تصویب کرد که (ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی) حذف شود . و این اجازه به دولت سیزدهم داده شد که این ارز را حذف کند.

اما در دولت سیزدهم در سال ۱۴۰۱ برای بعضی کالاهای خاص مثل گندم، دارو و نهاده‌های دامی، هنوز یه جور حمایت قیمتی برقرار نگه داشته شد ، یعنی به جای دادن ارز ۴۲۰۰ به صورت مستقیم، پول به شکل «یارانه» یا «تسویه‌ی ریالی» به واردکننده‌ها یا تولیدکننده‌ها داده شد

۳.۴.۲.دخالت بانک مرکزی در بازار ارز :

گاهی بانک مرکزی از طریق «رساندن ارز» به بازار آزاد وارد عمل می‌شود. به عنوان مثال در بهمن ۱۴۰۱، برای «نرخ‌سازی بازار ارز»، مجوز فروش تا ۵۰۰۰ یورو به صرافی‌های مجاز و شعب ارزی پنج بانک دولتی را صادر کرد. این اقدام که به

صورت غیررسمی و در قالب یک ابلاغیه داخلی انجام شد، در عمل عرضه ارز به بازار آزاد را افزایش داد و باعث تثبیت قیمت در سطحی مشخص شد.

۴: آثار منفی وارد شده به مردم و اقتصاد بر اثر اجرای این سیاست ها

۴.۱ : تاثیرهای چند نرخی شدن ارز بر اقتصاد کشور

۴.۱.۱ : ایجاد فساد اقتصاد

به عنوان مثال طبق گزارش دیوان عالی محاسبات کشور در سال ۹۸ نشان داد که تقریبا چهار وهشت دهم میلیارد دلار از ارز های وارداتی نه تنها صرف کالاهای ضروری نشده بلکه برای وارد کردن کالاهایی همانند غذایی حیوانات و مکمل های غذایی شده است . (کشور, ۱۳۹۹)

۴.۱.۲ : اختلال در تخصیص منابع

به منظور این کار شرکت هایی که قدرت لابی گری بیشتری داشتند و از امتیاز هایی برخوردار بودند ارز دولتی گرفته و با اشاره به اینکه یکی از اصول اقتصاد انگیزه است ، این کار باعث ایجاد انگیزه واردات به جای تولید داخلی شد و کاهش تولید داخلی نیز رشد اقتصادی رو کاهش داد . در نتیجه این اقامات در سال ۱۳۹۸ رشد اقتصادی کشور به منفی ۶ درصد .رسید (ایران, ۱۳۹۸)

۴.۱.۳: ورشکستگی تولید داخلی

در صورتی که همزمان با تورم هزینه تولید برای تولید کنندگان افزایش پیدا کرده و به ناچار برای جبران هزینه ها دست به افزایش قیمت کالاهای خود میزدند ، کالاهای خارجی با ارز ارزان قیمت وارد کشور شده و ارزان تر از کالاهای ایرانی به دست مصرف کننده میرسیدند .

در این موقعیت تولید کننده داخلی غیر از کاهش کیفیت (استفاده کمتر از سرمایه های تولید به منظور کاهش هزینه تولید) یا اعلام ورشکستگی گزینه دیگری ندارد .

۴.۱.۴: تاثیر نداشتن این سیاست بر روی کنترل تورم

با اینکه سیاست ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی به منظور کنترل و ثابت نگه داشتن کالاهای اساسی بود ولی در پایان سال ۱۳۹۸ نرخ تورم به ۴۱.۲ درصد رسید . (ایران ب. م., ۱۳۹۸)

همین اثرات مخصوصا ورشکستگی تولید داخلی را میتوان در رابطه با اجرای سیاست سرکوب قیمت ارز نیز در نظر گرفت .

۴.۲ : اثرگذاری سیاست‌ها بر گروه‌های اجتماعی

با نگاهی به اثرات سیاست هایی مانند چند نرخی کردن قیمت دلار و همچنین سرکوب نرخ ارز میتوان گفت قشر تولید کننده بیشترین آسیب رو متحمل شدند . به دلایل زیر :

۱: افزایش هزینه تولید

۲:کاهش سود آوری

۳:از بین بردن زمینه رقابت بین تولید کننده داخلی و خارجی

۵: بررسی اختیارات قانونی دولت در حوزه سیاست گذاری ارزی

در نظام حقوقی ایران ، مقررات متعددی در رابطه با (بازار ارز) و (مداخلات ارزی) تعیین شده است که عمدتا این وظیفه را دولت برعهده بانک مرکزی گذاشته است و بانک مرکزی وظیفه این کار را برعهده دارد.

۵.۱: قوانین صریح در مورد بازار ارز و اختیارات بانک مرکزی

۵.۱.۱ : قانون پولی و بانک کشور

این قانون پایه ای ترین منبع حقوقی سیاست‌های پولی و ارزی پیش از تصویب قانون جدید بود. بر اساس آن بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران «تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و ریالی» و «نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج کشور» را بر عهده دارد.

:به عبارتی این قانون قدرت بانک مرکزی برای اعمال مقررات بر بازار ارز را مورد تایید قرار داده است .

۵.۱.۲ : قانون جدید بانک مرکزی (مصوب ۱۴۰۲)

در تازه‌ترین اصلاحات، قانون بانک مرکزی دستخوش تغییرات گسترده‌ای شده و چارچوب تازه‌ای برای وظایف و اختیارات این نهاد مهم ترسیم کرده است. در ماده ۴ قانون جدید بانک مرکزی (مصوب ۱۴۰۲) ، وظایف اصلی بانک مرکزی به روشنی مشخص شده که از جمله آن می‌توان به «صیانت از ارزش پول ملی در داخل و خارج از کشور»، «ایجاد بسترهای لازم جهت تسهیل مبادلات خارجی» و به طور ویژه «مدیریت و نگهداری ذخایر ارزی و طلای کشور» و نیز «نظارت بر .قوانین مربوط به ورود و خروج ارز و پول ملی» اشاره کرد

در همین ماده، اختیارات بانک مرکزی نیز به‌طور دقیق تعیین شده است؛ از جمله «استفاده از ابزارهای سیاست‌های ارزی و «پولی» و همچنین به طور برجسته «خرید و فروش ارز و طلا به منظور تنظیم بازار و حفظ ارزش ذخایر ارزی کشور

این قانون نیز بر اختیارات بانک مرکزی در رابطه با وارد شدن به بازار و خرید و فروش ارز صحه گذاشته و آن را تایید میکند.

۵.۱.۲.۱ . ماده ۴۴ قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲:

این ماده نیز مشخص کرده است که بانک مرکزی موظف به کنترل بازار ارز و ثابت نگه داشتن نوسانات آن و همزمان جلوگیری از کاهش پول ملی است.

حتی در این ماده تصریح شده است که بانک مرکزی میتواند به این منظور در بازار با فعالیت هایی مانند : خرید و فروش ارز یا اوراق مالی مبتنی بر ارز نماید .

همچنین مقرر شده هرگونه خرید و فروش ارز، طلا و اوراق مبتنی بر ارز توسط بانک مرکزی باید «به نرخ بازار مورد تأیید بانک مرکزی یا در فاصله‌ای مشخص از آن که توسط هیأت عالی تعیین می‌شود، انجام گیرد

این ماده نیز به روشنی به داشتن اختیارات و قدرت بانک مرکزی به دخالت در بازار ارز تاکید کرده و این کار بانک مرکزی را مقرراتی میکند .

پس به طور کلی و با بررسی قانون هایی مثل قانون بانک مرکزی و قانون پولی و بانکی کشور ، دخالت دولت و مخصوصا بانک مرکزی در بازار آزاد ارز ها به رسمیت شناخته شده و رسما دولت میتواند مانند یک شخص حقیقی وارد بازار شده و قیمت ها را تغییر دهد.

۵.۲ : حدود مشروع دخالت دولت در بازار ارز از منظر حقوقی

۵.۲.۱ :برای اعلام این حدود ابتدا به باید مشخص شود که حدودی که توسط دولت قابل اجرا است باید چه ویژگی های داشته و چه ویژگی هارا نداشته باشد .

ویژگی های پیشنهادی سیاست هایی که مورد قبول عقلایی هستند :

۱:طبق قانون پولی و بانکی یا قانون بانک مرکزی باشد

۲:اهداف مشخص داشته باشد (مانند کنترل تورم و...)

۳:شفاف و نظارت پذیر باشد (در بودجه کشور ذکر شود یا گزارشات آن در سایت بانک مرکزی قرار گیرد)

ویژگی سیاست هایی که مور قبول حقوق نیستند :

۱:شفافیت وجود نداشته باشد (در اتاق شیشه ای کارها صورت نپذیرد)

مانند اینکه دولت بدون اینکه به جایی گزارش دهد به صورت گسترده اقدام به ارزپاشی کند

یا منبع این ارز های خریداری یا فروخته شده مشخص نباشد .

۲: به حقوق عمومی آسیب بزند یا باعث تبعیض در دریافت ارز توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی شود .

مانند اینکه این دخالت باعث ایجاد رانت و فساد اقتصادی شود .

۳: با قانون اساسی که مادر قانون های دیگر تلقی میشود در تضاد باشد .

یکی از مهم ترین قانون ها در رابطه با دخالت دولت در بازار ارز که میتوان برداشتی از آن کرد اصل ۴۴ قانون اساسی است .

در رابطه با ویژگی هایی که زده شد و اگر اقدام به تطبیق این ویژگی ها به کارهایی که دولت در بازار ارز انجام داده است بپردازیم میتوان یکی ازین سیاست هارا مورد نقد قرار داد .

۵.۲.۱.۱: ارزیابی یکی از سیاست ها و تصمیمات اجرا شده توسط دولت مبتنی بر ویژگی های گفته شده در بخش پیش :

سیاست قراردادن ارز ترجیحی برای کالای اساسی .

طبق گزارشی که یک بار در قبل تر گفته شد و توسط دیوان محاسبات کشور ارائه شده است . از این ارز نه برای وارد کردن کالاهای اساسی بلکه برای وارد کردن کالای های لوکس و غیر ضروری (اقلامی مانند مکمل های دارویی و غذای حیوانات) استفاده شده است . و این شاهدی برای ایجاد شدن فساد اقتصادی است .

در ضمن همین ارز توسط کسانی استفاده میشود که موقعیت ها یا به اصطلاح رانت اقتصادی دارند و این نیز شاهدی بر ضربه زدن به حقوق عموم مردم است .

در رابطه با دو سیاست انجام شده توسط دولت اعم از ارزپاشی بانک مرکزی که توسط دولت انجام میشود و اختصاص ارز ترجیحی ، میتوان گفت که اولین سیاست یعنی ارز پاشی بانک مرکزی کاملا قانونی انجام شده است و ازین بابت نقدی برآن نیست .

اما در رابطه با اختصاص ارز ترجیحی و ویژگی هایی که این سیاست در پی دارد مانند ایجاد رانت و فساد اقتصادی و در ضمن مغایرت با اصل چهل و چهار قانون اساسی میتوان این سیاست را خلاف قانون دانست و به طبع از آن باید انتظار پاسخ گویی دولت در رابطه با آسیب های زده شده در پی اجرای این سیاست را داشته باشیم .

۶: چارچوب های قانونی موجود برای تعقیب حقوقی دولت

هنگامی که حرف از ایجاد دعوی علیه دولت میشود ، این کار بر عهده دیوان عدالت اداری گذاشته میشود تا روند را برای افراد حقیقی یا حقوقی مشخص کند .

دیوان عدالت اداری در مقام عالی‌ترین مرجع قضایی اداری، صلاحیت رسیدگی به شکایات اشخاص نسبت به تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های عمومی و دولت وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین ابطال مقررات اداری را دارد.

بر این اساس، اگر سیاست های تعیین شده توسط دولت به‌صورت یک بخشنامه یا دستورالعمل اجرایی درآمده باشد، متقاضیان می‌توانند آن را به دیوان عدالت اداری اعلام کرده و اقدام به تنظیم شکایت کنند . مطابق ماده ۱۲ قانون تشکیلات دیوان عدالت اداری ،این دیوان مسئول رسیدگی به شکایات مرتبط با «مقررات دولتی» است و به‌طور خاص، تخلف دولت از انجام تعهدات قانونی یا وضع مقررات لازم را که منجر به تضییع حقوق افراد شده باشد، بررسی می‌کند.

علاوه بر دیوان عدالت اداری ، سازوکاری که با آن میتوان بر علیه دولت اعلام دعوی کرد . سازوکاری به نام مسئولیت مدنی دولت است و این سازوکار برای چنین موقعیت هایی تعبیه شده است .

قانون مسئولیت مدنی در ماده ۱۱ دولت و کارکنان آن را نسبت به خسارات ناشی از اعمال خلاف قانون یا نقص تجهیزات و امکانات عمومی مسئول دانسته است؛ به عبارت دیگر، در جایی که کارمندان دولت مرتکب خطای عمدی یا سهل‌انگاری در انجام وظیفه شوند، مسئول جبران زیان‌اند و اگر ضرر وارد شده ناشی از نقص از دستگاه و امکانات باشد خوده دستگاه دولتی باید مسئولیت آن را بر عهده بگیرد .

در رابطه با سیاست های مداخله گرایانه در جواب به پرسش : آیا مخالف قانون های موجود در ایران است یا خیر؟

در ادبیات حقوقی ایران، بسیاری از پژوهشگران بر این باورند که دولت در قبال تصمیمات مالی و ارزی خود می‌تواند مسئولیت‌پذیر باشد. در یکی از مطالعات حقوقی-اقتصادی آمده است که اتخاذ سیاست‌هایی مانند تعیین نظام ارزی تثبیتی (میخکوب)، با بند "ت" ماده ۲۰ قانون احکام دائمی توسعه مغایرت دارد و می‌تواند مصداقی از «ایجاد مسئولیت مدنی برهمین اساس قانون های بیان شده اعم از ماده یازده قانون مسئولیت مدنی .ناشی از وضع مقررات خلاف قانون» تلقی شود و بند ت ماده بیست قانون احکام دائمی توسعه میتوان مبنی طرح دعوی علیه دولت دانست مشروط بر اینکه اقدامات ارزی و سیاست های صورت گرفته توسط دولت و بانک مرکزی را خلاف این قانون دانسته و ضرری ایجاد شده باشد . (مددی , ۱۴۰۰)

۶.۱ :در رویه قضایی ایران

روند رسیدگی به دعاوی در دو مرحله صورت میگیرد .

دعاوی مربوط به مربوط به مسئولیت مدنی دولت ابتدا به دیوان عدالت اداری ارجاع شده و این دیوان به موضوع ورود پیدا کرده و تخلف یا بطلان اقدامات انجام شده توسط دولت را تشخیص میدهد سپس پرونده برای تعیین میزان خسارت به دادگاه عمومی فرستاده میشود .

به بیان دیگر دیوان عدالت اداری (وقوع تخلف توسط دولت) را تایید میکند و سپس دادگاه مدنی برای تعیین میزان و مقدار خسارت به پروند ورود میکند.

۶.۲: محدودیت های مراجع دررسیدگی به دعاوی علیه دولت

بر اساس مقاله‌ای با عنوان(تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت) می‌توان نتیجه گرفت که تفکیک صرف صلاحیت میان این دو مرجع، موجب بروز ابهام و ناهماهنگی در رویه‌های قضایی شده است. نخست آن‌که، نبود معیارهای روشن و یکسان برای تشخیص صلاحیت، موجب سردرگمی و تعارض آرا

در رسیدگی به دعاوی مرتبط با تصمیمات اداری شده و مراجع قضایی گاهی صلاحیت یکدیگر را رد می‌کنند که خود به مشکلی به نام «تداخل صلاحیت» دامن زده است.

در گام دوم، بررسی قوانین موجود نشان می‌دهد که قانونگذار در تعیین مرز میان وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری، دچار پراکندگی و ابهام بوده است. این وضعیت موجب شده تا در موارد مشابه، برخی دعاوی به دیوان عدالت اداری و برخی دیگر به دادگاه‌های عمومی ارجاع داده شوند، بدون آنکه معیار مشخصی برای این تفکیک وجود داشته باشد. چنین خلأیی، شهروندان و قضات را در مسیر انتخاب مرجع صالح با چالشی جدی مواجه ساخته است (جلالی , حسنوند, & میری , ۱۳۹۶).

در ادامه این مقاله برای راهگشایی بیشتر راه حل هایی را ارائه کرده است .

۱: تدوین «قانون جامع رسیدگی به دعاوی اداری» با ذکر فهرستی از مصادیق انحصاری و تکمیلی اختیارات دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی؛

۲: ایجاد بانک رویه قضایی مشترک به‌منظور رصد تداخل آراء و الگوسازی برای قضاوت یکپارچه؛

۳: پیش‌بینی سازوکار ارجاع مقدماتی پرونده به «مرکز داوری اداری» جهت تعیین صلاحیت نهایی قبل از ورود به مرحله رسیدگی؛

۴:تقویت نهادهای نظارت و بازنگری قانون از طریق کمیسیون‌های مشترک قضایی

قانونگذاری برای به‌روزرسانی مستمر مقررات (جلالی , حسنوند, & میری , ۱۳۹۶).

در رابطه با دیوان عدالت اداری و با کمک نتیجه گیری از پژوهش های صورت گرفته (جلالی , حسنوند, & میری , ۱۳۹۶)میتوان گفت دیوان عدالت اداری تنها مجاز است به دعاوی با «ماهیت حقوقی و اداری» رسیدگی کند؛ یعنی شکایات مربوط به ابطال آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و سایر مقررات خلاف قانون، اعتراض به تصمیمات و اقدامات سازمان‌های اجرایی، دعاوی استخدامی و رسیدگی به مطالبه خسارات ناشی از اقدامات غیرقانونی دولت. در مقابل، پرونده‌هایی که ماهیت کیفری (مثل جرایم عمومی، اختلاس، فساد مالی و...) یا خصوصی–مدنی دارند، خارج از صلاحیت دیوان و در حیطه رسیدگی دادگاه‌های عمومی قرار می‌گیرند. بنابراین هرگاه موضوع دعوی به جنبه‌های کیفری یا روابط خصوصی میان اشخاص برگردد، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند وارد آن شود و مراجع قضایی عمومی وظیفه رسیدگی به آن را دارند.

با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری میتواند فقط به دعاوی حقوقی وارد کند . بررسی این واجب میشود که در زمینه دخالت های ارزی که توسط دولت صورت میگیرد . و اگر بر این اساس شخصی بخواهد بر علیه دولت اقدام به دعوی کند این دعوی در زمره حقوقی قرار میگیرد یا کیفری ؟ در پاسخ به این پرسش میتوان گفت

در چارچوب حقوق ایران، شکایت از مداخلات دولت در بازار ارز اساساً در قلمرو **دعاوی حقوقی–اداری** قرار می‌گیرد، نه دعاوی کیفری. چراکه موضوع اصلی، ابطال بخش‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌های خلاف قانون و/یا مطالبه جبران خسارت ناشی از اقداماتی است که ماهیتی «اداری» دارند؛ یعنی پیگرد تصمیمات و عملکرد نهادهای اجرایی (بانک مرکزی یا سایر سازمان‌های دولتی) در دیوان عدالت اداری دنبال می‌شود.

با این حال، در صورتی که در جریان این مداخلات **عنصر ارتشاء** یا **سوءاستفاده از اختیارات** از سوی مقامات یا مدیران دولتی ثابت شود، بخش کیفری پرونده—مانند اتهام «اختلاس»، «ارتشاء» یا «سوءاستفاده از اختیارات قانونی»—در صلاحیت دادسرا و دادگاه کیفری خواهد بود. بنابراین:

دعوای حقوقی–اداری

- ابطال مصوبات، بخش‌نامه‌ها و مقررات مداخله‌گرایانه

- مطالبه خسارت ناشی از اجرای تصمیمات غیرقانونی
- رسیدگی به نقض تکالیف قانونی دستگاه‌های اجرایی

این موارد در دیوان عدالت اداری قابل طرح است، چون موضوع اصلی «ابطال تصمیم اداری» یا «جبران زیان ناشی از عملکرد اداری» است.

دعوی کیفری:

- ادعای ارتشاء یا رشوه‌خواری مقامات در صدور یا اجرای مقرره
- سوءاستفاده از اختیارات قانونی برای منافع شخصی
- اختلاس منابع ارزی دولتی

این موارد هنگامی مطرح می‌شوند که ثابت شود تصمیم‌گیران در مداخله ارزی، از قدرت خود برای کسب منافع غیرقانونی سوءاستفاده کرده‌اند؛ در این صورت بخش کیفری پرونده در دادسرا و دادگاه عمومی جنایی رسیدگی خواهد شد.

در نتیجه، تقریباً تمامی شکایات علیه سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت در بازار ارز، به شرط اثبات صرف «تصمیم یا اقدام خلاف قانون» در قلمرو حقوقی–اداری دیوان عدالت اداری طرح می‌شوند؛ اما اگر در این فرایند، جرائم خاصی همچون فساد مالی یا سوءاستفاده از قدرت محرز گردد، بخش کیفری آن پرونده به دادگاه‌های عمومی ارجاع خواهد شد.

۷: نمود هایی از تجربه های تطبیقی در رابطه با طرح دعوی علیه دولت

در نظام‌های حقوقی مختلف، امکان طرح دعوای مدنی علیه دولت به‌خاطر تصمیمات کلان اقتصادی محدود است. اصولاً دولت‌ها به‌موجب مصونیت حاکمیتی یا استثنائات «وظایف تشخیصی» از بسیاری دعاوی تبرئه می‌شوند. با این حال در مواردی دولت‌ها مسئولیت‌پذیر شده و به پرداخت خسارت محکوم شده‌اند. برای نمونه، مطالعات حقوقی در ایران یادآور می‌شوند که نظریه «حق‌الضمان» دولت را موظف می‌کند در صورت قصور از اجرای قانون، متضررین را جبران کند. اما بررسی رویه قضایی نشان می‌دهد که در عمل دیوان‌های اداری یا عالی کشورها در مواجهه با شکایت‌های ناشی از سیاست اقتصادی کم‌اثر عمل کرده‌اند. مثلاً در ایران پژوهشی گزارش می‌کند که دیوان عدالت اداری اغلب در برابر قصور دولت انفعالی عمل کرده و اقدام موثری برای جبران خسارت شهروندان انجام نداده است.
(Sadeghi, Ostvar Sangari, Shojaiyan, & Farokhi, 2023)
در نقاط دیگر جهان هنگامی که دولت درانجام مسئولیت خود کوتاهی کرده و این اهمال کاری باعث ایجاد ضرری به اقشار جامعه شده است دعاوی به دو صورت بازبینی داخلی و بازبینی بین المللی تقسیم بندی میشوند .

۷.۱: دعاوی داوری بین المللی سرمایه گذاری

یکی از راه‌های عملی تقاضای خسارت، مطرح‌شدن دعوی در سازوکارهای داوری بین‌المللی است. برای مثال پس از بحران اقتصادی و ارزی آرژانتین ، چند سرمایه‌گذار خارجی با استناد به معاهدات سرمایه‌گذاری علیه دولت آرژانتین طرح دعوی کردند.

در پرونده معروف

LG&E v. Argentina

هیئت داوری مدعیات شرکت آمریکایی را درباره قانون اضطراری ارزی ۲۰۰۲ بررسی کرد. در یک پرونده داوری بین‌المللی، دادگاه حکمی به نفع سرمایه‌گذار صادر کرد و با در نظر گرفتن خسارات وارده، رقمی حدود ۵۷.۴ میلیون دلار به او اختصاص داد. این نمونه نشان می‌دهد که مداخله دولت در حوزه‌هایی مانند سیاست پولی و ارزی می‌تواند منجر به پرداخت غرامت سنگین شود.

با این حال، در پرونده‌ای مشابه به نام

(۲۰۰۵) علیه آرژانتین Daimler

با وجود اینکه ادعاها درباره اقدامات اضطراری اقتصادی مطرح شده بود، هیئت داوری رأی را به نفع دولت صادر کرد.

(UNCTAD, n.d.)

۷.۲: بازبینی قضایی داخلی

در برخی کشورها دیوان عالی یا دادگاه‌های اداری گاه نقش نظارتی بر سیاست اقتصادی یافته‌اند، اگرچه معمولاً منجر به غرامت مدنی نمی‌شود. به عنوان نمونه، یک مطالعه درباره فیلیپین نشان داده است دادگاه عالی در ۵ مورد از ۹ پرونده مربوط به اجرای طرح‌های اقتصادی، سوءاستفاده فاحش از اختیار دولت را احراز کرده است . این امر عمدتاً به ابطال یا توقف اجرای برنامه‌ها منتهی شد، نه پرداخت خسارت. در کل باید گفت که در حقوق داخلی اکثر کشورها تلاش شهروندان برای اخذ جبران خسارت از دولت بخاطر سیاست‌های اقتصادی بسیار محدود است و آمار دعاوی موفقیت‌آمیزی در این حوزه اندک است.

(Carmona, 2012)

۷.۳: دعاوی مطرح شده علیه دولت مبنی بر مداخله در بازار ارز

در مورد مداخلات دولت در بازار ارز (نظیر ارزپاشی، تثبیت مصنوعی نرخ ارز یا نظام چندنرخی) به‌ندرت موضوع شکایت‌های مدنی مستقیم از دولت در دادگاه‌های داخلی بوده است. این قبیل اقدامات معمولاً در چارچوب سیاست پولی و بودجه‌ای و تحت مصونیت سیاست‌گذاری قرار می‌گیرند. با این حال سرمایه‌گذاران خارجی در برخی پرونده‌ها همان‌طور که ذکر شد دولت‌ها را به دستکاری ارزی متهم کرده‌اند .

مانند تصمیم آرژانتین مبنی بر جداسازی نرخ پزو از دلار طبق مفاد «قانون اضطراری»، منجر به طرح شکایت چندین شرکت خارجی در مراجع داوری سرمایه‌گذاری شد. موارد مشابهی نیز در سایر کشورها به طرح دعاوی خسارت منتهی شده‌اند، با این حال، در بسیاری از این پرونده‌ها، رأی به نفع دولت صادر شده است؛ مانند پرونده علیه آرژانتین به نام :

Daimler v. Argentina
(UNCTAD, Daimler Financial Services AG v. Argentine Republic, 2012)

۷.۴: فعالیت های دولت در رابطه با بازار ارز در مطالعات حقوقی ایران

پژوهش‌های دانشگاهی اخیر به مداخلات فعال دولت در بازار ارز ایران اشاره کرده‌اند اما از طرح دعوی مدنی علیه دولت در این زمینه یاد نمی‌کنند. برای مثال، یک مقاله ۲۰۲۴ نشان می‌دهد بانک مرکزی ایران تحت فشارهای سیاسی با هدف حفظ ارزش ریال به‌طور گسترده در بازار ارز دخالت کرده و قانون «مبارزه با قاچاق کالا و ارز» را برای محدودکردن فعالیت‌های ارزی غیرمجاز تشدید کرده است. نویسنده نتیجه می‌گیرد این اقدامات تنها تأثیر موقتی داشته و بازار ارز را کنترل‌شده نمی‌کند. (Pedram, 2024)

در هیچ منبع حقوق عمومی نیز گزارش نشده است که شخصی یا فعال حقوقی خاصی از دولت به دلیل سیاست های مداخله گرایانه در بازار ارز شکایتی کرده و این شکایت راه به جایی را برده باشد .
مداخلات ارزی انجام شده دولت ها در بازار ارز چه ایران و چه در خارج از ایران در دادگاه های داخلی پیگیری نشده است و چنانچه که بیان شد این دعاوی در قالب دادگاه های بین المللی سرمایه گذاری بیان شده است .
(UNCTAD, LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp., and LG&E International Inc. v. Argentine Republic, n.d).

۸: موانع حقوقی و عملی پیگیری قضایی

در حقوق ایران، فردی که ادعای محکومیت دولت را دارد، باید سه عنصر اصلی مسئولیت مدنی را اثبات کند: وجود یک عمل زیان‌بار از سوی دولت، تحقق ضرر، و وجود رابطه‌ی علیت میان آن دو. این موضوع به‌ویژه در حوزه‌ی سیاست‌های ارزی دولت که غالباً اثرات غیرمستقیم و مبتنی بر اعتماد دارند، با پیچیدگی بیشتری همراه است. چراکه اثبات ارتباط مستقیم میان تصمیمات دولت و خسارات وارده کار دشواری است. بر اساس یک تحقیق حقوقی، مسئولیت دولت در برابر مردم از نوع غیرقراردادی (قهری) است و هرگاه رابطه‌ی علیت ثابت شود، دولت موظف به جبران زیان خواهد بود. در مورد خسارات مستقیم، مسئول شناختن دولت کار چندان سختی نیست؛ اما زمانی که شهروندان به تصمیمات یا اعلام‌های دولت اعتماد کرده و اقدامی کرده‌اند و سپس دولت از آن تصمیمات بازمی‌گردد، ممکن است به آن‌ها زیان وارد شود. در چنین مواردی هرچند اثبات مسئولیت دولت دشوار است، اما همچنان امکان‌پذیر است.
(طالب احمدی , رضایی , & نقوی , ۱۳۹۸)
به عبارت دیگر، ممکن است دولت در ابتدا انتظارات موجهی در میان شهروندان ایجاد کند، اما در ادامه برخلاف آن وعده‌ها عمل نماید. با این حال، اثبات این‌که چنین تصمیماتی مستقیماً موجب زیان اقتصادی برای ذی‌نفعان شده‌اند، با چالش‌هایی همراه است. بر اساس مقررات حقوقی، بار اثبات رابطه‌ی علّی میان تصمیمات دولت و زیان وارده بر عهده‌ی شاکی است؛ از همین رو، شهروند موظف است اسناد و مدارک لازم درباره‌ی ارتباط میان سیاست‌های کلان ارزی و خسارت وارده را ارائه کند. این دشواری در فرآیند اثبات، در عمل موجب می‌شود بسیاری از دعاوی، حتی در صورت وجود آثار منفی ناشی از تصمیمات دولتی، به نتیجه مطلوب نرسند.

۸.۱ : بار اثبات و دسترسی به مستندات

در دعاوی مربوط به مسئولیت مدنی دولت، اثبات وجود رابطه‌ی علّی میان تخلف و زیان وارده بر عهده‌ی خواهان است؛ در حالی‌که اسناد و مدارک لازم غالباً در اختیار نهادهای دولتی قرار دارد. این مسئله به‌ویژه در پرونده‌های مرتبط با سیاست‌های ارزی مشهود است، چرا که اطلاعات داخلی بانک مرکزی و مستندات مربوط به تصمیمات ارزی معمولاً در دسترس عموم نیستند. افزون بر این، قوانین موجود خواهان را موظف می‌سازند که وقوع خطا از سوی دولت را اثبات نماید. بنابراین، شهروندان یا باید به اطلاعاتی محرمانه دست یابند یا با محدودیت‌های جدی در روند اثبات مواجه خواهند شد. با این حال، قانون دیوان عدالت اداری برای مقابله با این مانع، راه‌حلی پیش‌بینی کرده است؛ مطابق ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، در صورتی که شاکی قادر به ارائه اصل یا تصویر اسناد مربوط به نهادهای دولتی نباشد، دیوان موظف است دادخواست وی را بپذیرد و رأساً نسخه‌ی رسمی این اسناد را از دستگاه مربوطه درخواست کند. این رأی قضایی بر آن تأکید دارد که عدم دسترسی خواهان به اسناد موجود در نهادهای دولتی نباید مانعی برای رسیدگی قضایی محسوب شود، و دستگاه قضایی موظف است در جهت احراز واقعیت، همکاری لازم را به عمل آورد. با این حال، در واقعیت اجرای چنین اصل، با موانعی همراه است؛ چرا که شهروندان غالباً امکان دسترسی به اسناد محرمانه یا بررسی صحت آن‌ها را ندارند، و همین مسئله موجب می‌شود بار اثبات بر دوش آنان سنگین‌تر گردد.

۸.۲: عدم ملاک واحد برای محاسبه خسارات ناشی از تصمیمات کلان اقتصادی

در حال حاضر، معیار مشخص و واحدی برای محاسبه خسارات ناشی از تصمیمات کلان اقتصادی در نظام قضایی کشور وجود ندارد. چگونگی تعیین شاخص‌های جبران خسارت و امکان نسبت دادن مستقیم پیامدهای کلان اقتصادی ـ نظیر نوسانات نرخ ارز، تورم یا کاهش سرمایه‌گذاری ـ به اقدامات دولت، همچنان محل ابهام است. دکتر مولائی در تحلیل موانع تحقق مسئولیت مدنی دولت نتیجه‌گیری کرده است که به دلیل خلأهای قانونی و وجود دیدگاه‌های محافظه‌کارانه در میان برخی قضات نسبت به مسئولیت‌پذیری دولت، شهروندان ناچارند برای احقاق حق و تعیین میزان خسارت به دادگاه‌های .عمومی حقوقی مراجعه کنند؛ امری که خود بازتابی از چالش‌های موجود در نظام مسئولیت مدنی دولت به شمار می‌رود بنابراین، عدم وجود چارچوب مدون و رویه هماهنگ قضایی، احقاق حقوق زیان‌دیدگان ناشی از (مولائی , ۱۳۹۹) .سیاست‌های ارزی را دشوار می‌کند

۸.3: خلا ها و ابهامات حقوقی مرتبط

گذشته از موارد پیش‌گفته، نظام حقوقی ایران در زمینه مسئولیت مدنی دولت با ابهام‌ها و کاستی‌هایی مواجه است. تا پیش از تصویب قانون جدید دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، چارچوب مشخص و جامعی برای رسیدگی به دعاوی مربوط به خسارات ناشی از تصمیمات دولت وجود نداشت. هرچند تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون جدید دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ با فراهم کردن امکان تأیید ورود خسارت ناشی از تخلفات دولت، گامی ابتدایی در این مسیر برداشت، اما همچنان فاقد تبیین دقیق وظایف دیوان و شیوه‌های محاسبه خسارت است. مسائلی چون تشخیص تقصیر در تصمیمات غیرفنی دولت، تعیین مبنای خسارت‌های مالی ناشی از سیاست‌های کلان، و مرزبندی صلاحیت میان دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی همچنان بدون پاسخ باقی مانده‌اند. در نتیجه، قانون‌گذاری و رویه‌های قضایی موجود نتوانسته‌اند چارچوب مشخصی برای شناسایی و جبران خسارات ناشی از تصمیمات دولت، به‌ویژه در حوزه اقتصادی، ارائه دهند. از سوی دیگر، فقر دکترین حقوق عمومی و نبود رویکرد نوگرایانه نسبت به مسئولیت دولت، در مقایسه با برخی کشورها، این خلأها را تشدید کرده به همین دلیل، برخی کارشناسان نتیجه گرفته‌اند که در ایران هنوز نظریه مسئولیت مدنی دولت تکامل نیافته و .است دولتی‌ها به‌ندرت در دادگاه‌ها پاسخگو هستند؛ این امر عملاً به ناکامی ایده جبران خسارت عمومی منجر شده است (مولائی , ۱۳۹۹)

۸.۴ : چالش‌های عملی در دسترسی به اطلاعات و نظارت

فراتر از چالش‌های حقوقی، موانع عملی نیز بر سر راه زیان‌دیدگان وجود دارد. اسناد مربوط به سیاست‌های ارزی و گزارش‌های بانکی در داخل کشور معمولاً محرمانه بوده و در اختیار عموم قرار نمی‌گیرد. فقدان یک نهاد نظارتی مستقل و غیردولتی برای ارزیابی عملکرد دولت در حوزه تعیین نرخ ارز، موجب شده است که تحقیقات بی‌طرفانه و مستقل در این زمینه بسیار محدود باشد. همچنین، دسترسی به اطلاعات مالی و تصمیمات کلان دولت معمولاً تنها از طریق فشارهای قانونی یا انتشارهای سالانه ممکن است. این وضعیت روند پیگیری حقوقی را برای شاکیان دشوار و زمان‌بر می‌سازد، هرچند در مواردی، استناد به مقررات دیوان عدالت اداری می‌تواند زمینه مساعدتری برای پیگیری شکایت فراهم کند.

اما فقدان شفافیت و گزارش‌دهی قوی، همچنان از موانع بزرگ است. در نتیجه، حتی اگر قواعد حقوقی مسئولیت دولت به‌طور نظری وجود داشته باشد، در عمل اثبات ادعاها و محاسبه خسارت ناشی از سیاست‌های ارزی دولتی با دشواری‌های فراوانی مواجه است.

۹: ارایه راهکارهایی برای افزایش پاسخ گویی دولت

به منظور رفع خلأهای موجود در نظام پاسخ‌گویی دولت و ارتقای شفافیت در زمینه مداخلات ارزی، پیشنهاد می‌شود دو رویکرد مکمل در نظر گرفته شود: نخست، تقویت سازوکارهای حقوقی جهت جبران خسارات ناشی از سیاست‌های ارزی دولت، و دوم، ارتقای سطح شفافیت و نظارت ساختاری بر فرآیند تدوین و اجرای این سیاست‌ها. از منظر حقوقی، می‌توان

بر اصل جبران خسارت ناشی از اقدامات دولت تمرکز کرد. بررسی‌های حقوقی حاکی از آن است که چنانچه تصمیمات ارزی دولت مغایر با الزامات قانونی اتخاذ شده باشند، دولت می‌تواند از حیث «مسئولیت مدنی ناشی از وضع مقررات برخلاف قانون» ملزم به جبران خسارت گردد. به بیان دیگر، طبق قانون (از جمله بند ت ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه)، نظام ارزی کشور «شناور مدیریت‌شده» تعیین شده و تثبیت اجباری نرخ ارز خلاف این قاعده است؛ بنابراین تصویب مقررات ارزی غیرقانونی می‌تواند مبنای اعمال مسئولیت مدنی دولت برای جبران زیان مردم باشد. (مددی , ۱۴۰۰)

۹.۱ : اصلاح قانون مسئولیت مدنی یا قانون دیوان عدالت اداری

ضروری است قوانین مرتبط با مسئولیت مدنی و دیوان عدالت اداری به گونه‌ای اصلاح شوند که تصمیمات ارزی دولت مشمول ضمانت اجرای حقوقی قرار گیرند. به عنوان نمونه، می‌توان در متن قانون دیوان عدالت اداری به‌صراحت تصریح کرد که مصوبات و دستورالعمل‌های ارزی نظیر تعیین نرخ رسمی ارز یا تخصیص ارز ترجیحی، قابلیت طرح شکایت و ابطال را دارند و در صورت مغایرت با قوانین، دولت موظف به جبران خسارت‌های وارده خواهد بود. این اصلاحات باید به نحوی طراحی شوند که روند مطالبه خسارت را تسهیل کرده و مسئولیت دولت در قبال پرداخت آن را نهادینه نمایند.

۹.۲ : تسهیل اثبات خسارت و افزایش دسترسی قضایی

ضروری است شرایط طرح شکایت و اقامه دعوی از سوی شهروندان متضرر در محاکم اداری تسهیل گردد. به‌ویژه، لازم است سازوکاری اختصاصی در دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شود تا واردکنندگان و فعالان اقتصادی بتوانند بدون مواجهه با تشریفات پیچیده، اثبات نمایند که تصمیمات ارزی دولت منجر به ورود خسارت به آنان شده است و در نتیجه، مطالبه جبران خسارت نمایند. همچنین، شفاف‌سازی آیین‌نامه‌ها و رویه‌های داخلی امری اساسی است تا مبنایی روشن برای احراز و تحقق مسئولیت مدنی دولت فراهم شود.

حمایت علمی از این دیدگاه در مطالعات حقوق اقتصادی ایران قابل رصد است؛ به طوری که یک تحقیق معتبر بر ضرورت مسئول دانستن دولت در قبال مقررات ارزی غیرقانونی تأکید دارد و بیان می‌کند که سیاست‌های مربوط به ارز ترجیحی مغایر با قانون است و دولت را ملزم به جبران خسارت‌های وارده می‌کند. از این رو، فشارهای حقوقی و قضایی بر تصمیمات ارزی دولت می‌تواند نقش بازدارنده ایفا کرده و زمینه را برای پیگیری حقوق شهروندان از طریق مراجع قضایی فراهم آورد. (مددی , ۱۴۰۰) .

۹.۳ : تقویت شفافیت و نظارت نهادی بر سیاست‌های ارزی

برای مهار ابهامات و افزایش پاسخ‌گویی، راهکار ساختاری دوم افزایش شفافیت و نظارت است. تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد اغلب بانک‌های مرکزی جهان به‌منظور ارتقای شفافیت، **گزارش‌های دوره‌ای منظم** از وضعیت اقتصادی و سیاست‌های پولی منتشر می‌کنند؛ به طوری که امروزه اکثر بانک‌های مرکزی گزارش‌های ماهانه یا فصلی درباره مداخلات پولی، چشم‌انداز اقتصاد و اهداف آتی خود ارائه می‌دهند (یاوری , ستاری, & حیدری, ۱۳۹۸) برای نمونه، گزارش‌های بانک‌های مرکزی کشورهای پیشرفته حاوی تشریح اقدامات پولی و ارزی آن‌هاست که موجب شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها می‌شود. در ایران نیز قانون جدید بانک مرکزی بر لزوم استقلال و **شفافیت** تأکید دارد و ظرفیت ساختاری حکمرانی پولی را با این هدف تقویت کرده است . براین اساس اقدام زیر پیشنهاد میشود :

۹.۳.۱ . "الزام قانونی به انتشار گزارش های ارزی :

ضرورت دارد که بانک مرکزی و دولت به صورت قانونی ملزم شوند تا اطلاعات مربوط به مداخلات ارزی را در قالب گزارش‌های رسمی و دوره‌ای در اختیار عموم قرار دهند. به طور نمونه، گزارش سه‌ماهه‌ای از اقدامات مداخله ارزی شامل میزان خرید و فروش ارز دولتی، نرخ‌های اعمال‌شده، میزان تخصیص ارز به واردات و موارد مشابه، باید به مجلس و دیوان

محاسبات ارائه شده و همچنین در وب‌سایت‌های رسمی منتشر گردد. این اقدام باعث ارتقای شفافیت در عملکرد ارزی خواهد شد و ذینفعان را قادر می‌سازد تا هرگونه انحراف از ضوابط را رصد و پیگیری نمایند. چنین رویکردی در راستای شفاف‌سازی عمومی است که در ادبیات سیاست پولی به تقویت اعتماد عمومی و تثبیت انتظارات اقتصادی کمک می‌کند.

۱۰: نتیجه‌گیری

در این مقاله، امکان طرح دعوی علیه دولت به دلیل سیاست‌های مداخله‌گرایانه آن در بازار ارز بررسی شد. نتایج نشان می‌دهد که اگرچه در قوانین موجود ایران امکان شکایت از دولت پیش‌بینی شده است، اما این روند در عمل با چالش‌های عمده‌ای مواجه است. از جمله، پیچیدگی در اثبات رابطه علی میان اقدامات دولت و خسارات وارده، نبود معیارهای مشخص برای تعیین میزان خسارت، و محدودیت‌های دسترسی به اطلاعات و مستندات دولتی، موانعی جدی بر سر راه طرح و پیگیری چنین دعاوی هستند.

در سطح بین‌المللی نیز تجربه‌هایی نظیر پرونده‌های مطرح‌شده علیه آرژانتین نشان می‌دهد که دادگاه‌های داخلی معمولاً به نفع دولت رأی داده و شهروندان تنها از طریق سازوکارهای بین‌المللی، آن هم با دشواری، توانسته‌اند دولت‌ها را ملزم به پاسخ‌گویی کنند. بنابراین، شکایت از دولت در زمینه مداخلات ارزی، هرچند از نظر تئوریک امکان‌پذیر است، اما در عمل به‌ندرت به نتایجی موثر منتهی می‌شود.

ازاین‌رو، به نظر می‌رسد اصلاح ساختارهای قانونی و تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی دولت در قبال سیاست‌های ارزی، ضروری‌ترین گام‌ها برای بهبود وضعیت موجود باشد. پیشنهادهایی نظیر الزام بانک مرکزی به ارائه گزارش‌های شفاف و دوره‌ای از مداخلات ارزی و اصلاح قوانین مربوط به مسئولیت مدنی دولت، می‌توانند زمینه را برای تحقق حقوق شهروندان و کاهش اثرات منفی این سیاست‌ها فراهم آورند.

در نهایت، مقاله نتیجه می‌گیرد که شکایت از دولت در وضعیت فعلی حقوقی و اجرایی ایران، اگرچه از لحاظ نظری ممکن است، اما در عمل به‌دلیل موانع قانونی و اجرایی بسیار دشوار و پرهزینه است. ازاین‌رو، اصلاحات بنیادین در نظام پاسخ‌گویی دولت، تنها راه‌حل پایدار برای مدیریت اثرات مداخلات ارزی و ارتقای اعتماد عمومی به نظام حکمرانی کشور است

.

منابع

Carmona, C. G. (2012). Judicial review of economic policies: Implications on policy formulation and implementation. *SSRN Electronic Journal*, 41.

Pedram, M. (2024). Legal Regulation of the Currency Exchange Market in Iran: A Hayekian Analysis. *Law and Financial Markets Review*, 1-24.

Pöso, M., & Spolander, M. (1997). Estimating exchange market pressure and the degree of exchange market intervention for Finland during the floating exchange rate regime. *Bank of Finland Discussion Papers*.

Sadeghi, E., Ostvar Sangari, K., Shojaiyan, K., & Farokhi, Z. (2023). State Civil Liability Arising from Regulation. *Interdisciplinary Studies in Society, Law, and Politics*, 89–100.

UNCTAD. (2012). *Daimler Financial Services AG v. Argentine Republic.* Geneva, Switzerland: UNCTAD Investment Dispute Settlement Navigator.

UNCTAD. (n.d.). *LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp., and LG&E International Inc. v. Argentine Republic.* Geneva: UNCTAD: Investment Dispute Settlement Navigator.

ایران, ب. م. (۱۳۹۸). *نرخ تورم سال ۱۳۹۸* . تهران : بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران .

ایران, م. آ. (۱۳۹۸). *نرخ رشد اقتصادی سال ۱۳۹۸*. تهران: مرکز آمار ایران.

جلالی , م., حسنوند, م., & میری , ا. (۱۳۹۶). تفکیک صلاحیت دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی در دعاوی مسئولیت مدنی علیه دولت . *مجله حقوقی دادگستری*, ۸۵ تا ۱۱۲.

طالب احمدی , ح., رضایی , ع., & نقوی , ا. (۱۳۹۸). مسئولیت مدنی ناشی از نقض اعتماد به اعلام ها و تصمیمات دولت . *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*, ۲۶–۵۰.

طباطبایی نسب , ز., & افشاری , ز. (۱۳۹۱). برآورد میزان مداخله مستقیم بانک مرکزی ایران با رویکرد فشار بازار ارز. *فصلنامه پژوهش ها و سیاست های اقتصادی*, ۲۸.

کشور, د. م. (۱۳۹۹). *گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۸*. تهران: دیوان محاسبات کشور.

مددی , م. (۱۴۰۰). جستار حقوقی – اقتصادی در مسئولیت مدنی دولت در مسئله نرخ ارز ترجیحی. *دوفصلنامه «آموزه‌های اقتصاد اسلامی»*, ۲۷۵–۳۰۲ .

.تحلیل و شناسایی عوامل موثر بر دخالت بانک مرکزی در بازار ارز ایران .(1391) .خطیبی , س & .,مشیری , س *فصلنامه علمی_ پژوهشی مطالعات علمی کاربردی در ایران*, 61.

مولائی , آ. (۱۳۹۹). موانع و چالش‌های اعمال مسئولیت مدنی دولت در ایران. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*, ۵۰.

یاوری , ک., ستاری, ا., & حیدری, ح. (۱۳۹۸). بررسی عوامل مؤثر بر شفافیت سیاست پولی در کشورهای منتخب خاورمیانه. *سیاست‌گذاری اقتصادی*, ۵۵–۷۶.