



## پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به کارگیری صحیح این موارد در تحلیل‌های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش‌رو، بیست و سومین خروجی این ایده می‌باشد و به منظور بهبود نسخه‌های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل [research-center@iccim.ir](mailto:research-center@iccim.ir) مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

## تعریف اقتصاد زیرزمینی (غیررسمی)

اقتصاد زیرزمینی به تمام فعالیت‌هایی گفته می‌شود که به عللی در حساب‌های ملی ثبت نمی‌شوند. تنوع بالای این فعالیت‌ها، ارائه یک تعریف جامع برای اقتصاد زیرزمینی را دشوار ساخته است. به کارگیری واژه‌های بسیار متنوع مانند اقتصاد زیرزمینی، اقتصاد سایه، اقتصاد موازی، اقتصاد غیررسمی و اقتصاد ثبت نشده با تعاریف یکسان یا دارای هم‌پوشانی زیاد، از جمله نشانه‌های این نابسامانی است.

بانک جهانی، اقتصاد زیرزمینی را شامل تمامی فعالیت‌های تولیدی (کالا و خدمات) تعریف می‌کند که ممکن است هم از جنبه اقتصادی مولد بوده و هم کاملاً قانونی باشند، اما به دلایلی مانند فرار از مالیات، اجتناب از مواجهه با استانداردهای خاص بازار کار (مانند حداقل دستمزد یا استانداردهای ایمنی) و یا اجتناب از درگیر شدن با بوروکراسی اداری، عمداً از مقامات عمومی پنهان می‌شوند.

طبقه‌بندی‌های متفاوتی توسط متخصصین این حوزه برای ارائه تعریف صورت گرفته است. در یکی از این طبقه‌بندی‌ها، فعالیت‌های زیرزمینی به ۴ گروه دسته‌بندی می‌شود که عبارتند از:

- ۱- اقتصاد غیرقانونی: شامل درآمدهای ناشی از فعالیت‌های ناقض قوانین مرتبط با برخی از احکام حقوق تجارت؛ مانند تجارت مواد مخدر و یا پول شویی.



- ۲- اقتصاد گزارش نشده<sup>۱</sup>: شامل آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که طبق قانون می‌بایست به سازمان امور مالیاتی گزارش شود و نشده است؛ مانند فرارهای مالیاتی.
- ۳- اقتصاد ثبت نشده<sup>۲</sup>: شامل آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که ضوابط و مقررات مرتبط با ارائه گزارش به مراکز آمار دولتی را رعایت نمی‌کنند. اقتصاد ثبت نشده معادل همان درآمد ثبت نشده است؛ یعنی درآمدی که می‌بایست در نظام‌های حسابداری ملی ثبت شود، اما معمولاً این اتفاق نمی‌افتد؛ مانند فعالیت‌های تولیدی خانوار.
- ۴- اقتصاد غیررسمی<sup>۳</sup> شامل آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که از صرف برخی هزینه‌ها طفره می‌روند و در نتیجه خود را از منافع و حقوق مندرج در قوانین و قواعد رسمی محروم می‌سازند. مانند فعالیت‌های غیررسمی در صنایع غذایی.

به طور کلی می‌توان گفت که تمامی فعالیت‌های خارج از محدوده اقتصاد رسمی، فعالیت‌های خارج از مقررات، فعالیت‌های خارج از بازار، فعالیت‌هایی که از چشم مقامات رسمی پنهان مانده‌اند، فعالیت‌های ثبت نشده، فعالیت‌هایی که از ارزیابی مالیاتی دور مانده‌اند، فعالیت‌های گزارش نشده، فعالیت‌هایی که از محاسبات دور مانده‌اند و فعالیت‌های پنهان، خواه مولد باشند یا غیر مولد، جزء فعالیت‌های اقتصاد زیرزمینی یا غیررسمی به شمار می‌روند.

## اهمیت و ضرورت مسئله

حجم بالای اقتصاد زیرزمینی اثرگذاری سیاست‌گذاری‌های برنامه‌ریزان اقتصادی را خدشه‌دار می‌کند. به عنوان مثال اگر حجم فعالیت‌های زیرزمینی در اقتصادی بالا باشد، اما اطلاعی از آن در دست نباشد، تجویز یک سیاست پولی یا مالی با هدف مشخص، ممکن است نتیجه مورد انتظار را نداشته باشد. شناسایی افرادی که در اقتصاد زیرزمینی مشغول به کار هستند، دامنه این فعالیت‌ها و حجم درآمد ایجاد شده در این بخش، می‌تواند کمک شایانی به افزایش دقت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های صحیح و مؤثر نماید. علاوه بر این، از آن‌جا که در کشورهای در حال توسعه به طور معمول میزان درآمد ناخالص داخلی رسمی نسبت به کشورهای پیشرفته کمتر و

<sup>1</sup> Unreported Economy

<sup>2</sup> Unrecorded Economy

<sup>3</sup> Informal Economy



درآمدهای دولت به دلیل ناکارآمدی سیستم مالیاتی اندک است، همچنین جلوگیری از فرار مالیاتی نیز یکی از اهداف اصلی دولت‌ها است، توجه به این پدیده و شناسایی عوامل ایجاد کننده اقتصاد زیرزمینی امری بسیار حیاتی است.

## دیدگاه‌های رایج در خصوص اقتصاد زیرزمینی

در مورد عوامل ایجاد کننده اقتصاد زیرزمینی، دو دیدگاه رایج وجود دارد. یک دیدگاه معتقد به نقش عواملی از قبیل بار مالیاتی و تامین اجتماعی به عنوان عوامل اصلی ایجاد و گسترش اقتصاد زیرزمینی است. دیدگاه دوم اما بر نقش عوامل نهادی تاکید داشته و اقتصاد زیرزمینی را در بستر نقصان‌های نهادی بررسی می‌کند.

در دیدگاه اول تصریح می‌شود که عوامل اقتصادی، به منظور فرار از بار مالیاتی و پرداخت‌های مربوط به تامین اجتماعی (به عنوان نوعی مالیات مستقیم)، از اقتصاد رسمی خارج می‌شوند. لذا هر چه بار مالیاتی بیشتر باشد (نرخ‌های مالیاتی بالاتر و سیستم مالیاتی پیچیده‌تر باشد)، سهم اقتصاد زیرزمینی افزایش می‌یابد؛ چرا که بنگاه‌ها به منظور فرار از پرداخت مالیات و افزایش سودآوری، ترجیح می‌دهند که در بخش غیررسمی فعالیت کنند. البته به این نگاه انتقاداتی هم وارد شده است. برای مثال در صورتی که افزایش درآمد مالیاتی به دلیل افزایش کارایی و بازدهی سیستم مالیاتی باشد، حجم اقتصاد زیرزمینی می‌تواند کاهش هم داشته باشد.

دیدگاه دوم اما تصویری جامع‌تر و کامل‌تر از عوامل ایجاد اقتصاد زیرزمینی ارائه می‌دهد. از نقطه‌نظر این دیدگاه، وجود نقصان‌های نهادی نظیر ناامنی حقوق مالکیت، فساد، قوانین و مقررات پیچیده، غیرشفاف و ناکارآمد، عدم حاکمیت قانون و مواردی از این دست، باعث بالارفتن هزینه‌های مبادله<sup>۱</sup> می‌شوند و این علامت را به فعالان اقتصادی می‌دهند که فعالیت‌های شفاف در چنین چارچوب نهادی ناکارآمدی، پر هزینه خواهد بود. هزینه‌های مبادله نامتعارف، از مصادیق بارز ناکارآمدی چارچوب نهادی است که مشارکت‌های رسمی اقتصادی و سیاسی را محدود می‌کند.

<sup>۱</sup> هزینه‌هایی نظیر هزینه کسب اطلاعات درباره ویژگی‌های مهم کالاها و خدمات مورد مبادله، هزینه به دست آوردن اطلاعات در مورد شرکای تجاری، هزینه تهیه منابع مالی و سرمایه، هزینه تضمین و اجرای حقوق مالکیت و هزینه انعقاد، اجرا و نظارت بر قراردادها.



نهادها اگر به خوبی طراحی شده باشند، یک چارچوب قابل پیش‌بینی را فراروی کارآفرینان قرار می‌دهند و اطلاعات مورد نیاز برای انجام کسب و کار را فراهم می‌آورند. در مقابل، نهادهای ناکار، کارآفرینان را درگیر بار مقرراتی، قوانین دست و پاگیر و عوامل دولتی فاسد می‌کنند، سودآوری را متاثر می‌سازند و در نتیجه سبب افزایش هزینه مبادله می‌شوند. در چنین شرایطی، عوامل اقتصادی ترجیح می‌دهند که فعالیت خود را به اقتصاد زیرزمینی منتقل کنند و عملاً از مشارکت‌های رسمی سیاسی و اقتصادی خود می‌کاهند. چنانچه نهادها به صورت کارآمد عمل کنند، از طریق ارائه نوآوری‌هایی در راستای کاهش ناطمینانی‌ها، تضمین اجرای قراردادهای تضمین حقوق مالکیت، کاهش هزینه کسب اطلاعات و غیره، سبب کاهش هزینه‌های مبادله می‌شوند. بررسی‌ها نشان داده است که هزینه‌های سرانه مبادله در کشورهای جهان سومی بیشتر از کشورهای پیشرفته است. این مساله دلیلی برای رواج اقتصاد زیرزمینی در این کشورها است. در مجموع علی‌رغم تأیید دیدگاه اول در بسیاری از مطالعات تجربی، نمی‌توان بار مالیاتی را تنها عامل ایجاد اقتصاد زیرزمینی دانست. در واقع رابطه بین بار مالیاتی و اقتصاد زیرزمینی تنها تحت شرایط خاص و با در نظر گرفتن متغیرهای نهادی تأیید می‌شود.

## عوامل نهادی اثرگذار بر افزایش حجم اقتصاد زیرزمینی

عوامل نهادی مختلفی وجود دارند که بر ایجاد و گسترش اقتصاد زیرزمینی اثرگذار هستند که برخی از مهم‌ترین آنها در اینجا شرح داده می‌شود.

### ۱- فساد

فساد از جمله نقصان‌های نهادی است که توسط بسیاری از متفکرین از اصلی‌ترین دلایل وجود اقتصاد زیرزمینی معرفی شده است. در یک دولت ناکارآمد که درگیر فساد گسترده است، اعتماد شهروندان به حاکمیت به شدت کاهش می‌یابد و بنابراین اشتیاق افراد برای همکاری در فعالیت‌های رسمی کم می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهند که افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دولت، فضا را برای فساد مالی و اداری و ارتشاء محدود می‌کند.

## ۲- حقوق مالکیت

زمانی که فعالان اقتصادی از امنیت حقوق مالکیت خود به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای اطمینان نداشته باشند و تعرض به حقوق مالکیت فکری و معنوی یک تهدید جدی برای آنها محسوب شود، انگیزه‌ای برای فعالیت‌های شفاف و رسمی ایجاد نمی‌شود. بر خلاف کشورهای که سیستم‌های حقوق مالکیت در آنها پیشرفته و امن است و سرمایه در فعالیت‌های بهره‌ور و تولیدی به کار گرفته می‌شود، در کشورهای فقیر، به سختی می‌توان حقوق مالکیت شفاف را برقرار نمود و از مزایای آن بهره‌مند شد. ایجاد نهادهای برقرار کننده و محافظت کننده از حقوق مالکیت، کلید بهره‌مندی از ظرفیت‌های بالقوه در بخش رسمی اقتصاد است. اهمیت این نهادها در کشورهای در حال توسعه به مراتب بیشتر است؛ چرا که بخش غیررسمی در این کشورها حجم بیشتری دارد و لذا پتانسیل رشد بالقوه در آنها بیشتر است.

## ۳- بار مقرراتی

بار سنگین قوانین و مقررات، عدم شفافیت و پیچیدگی نامتعارف ساختار قانونی، آزادی افراد و دامنه فعالیت بنگاه‌ها را محدود می‌کند و بر عملکرد بازار اثر منفی می‌گذارد. قوانین ناکارآمد دشواری‌هایی را برای توزیع مجدد منابع، انباشت سرمایه، رقابت و نوآوری در اقتصاد رسمی ایجاد می‌کنند. همچنین نظارت ناکافی بر اجرای قانون و عدم ترغیب صحیح افراد به رعایت آن، گرایش به فعالیت در فضایی خارج از سیستم قانونی و حرکت به سمت اقتصاد زیرزمینی را تقویت می‌کند. اگر چه یک سطح مشخص از قوانین برای کاهش نااطمینانی و تضمین حقوق مالکیت لازم است، اما قوانین بیش از حد، هزینه‌ها و موانع سرمایه‌گذاری، استخدام و یا عملکرد مناسب در اقتصاد رسمی را افزایش می‌دهد. کشورهایی که ساختار نهادی با کیفیت‌تری دارند، سعی در ایجاد یک محیط قانونی هوشمندانه‌تر برای بهبود شرایط کسب و کارها دارند، نه این که تنها به چند گروه محدود منفعت برسانند. این کشورها مقررات را به صورت حداقل، شفاف و منصفانه تنظیم می‌کنند که به کاهش اقتصاد زیرزمینی می‌انجامد.

## ۴- کیفیت خدمات بخش عمومی

دولت‌ها نقش پررنگی را در جامعه بازی می‌کنند؛ نظیر تنظیم قوانین و مقررات، ایجاد امنیت، تأمین خدمات عمومی، ایجاد زیرساخت‌ها و مواردی از این دست. از اینرو این امکان وجود دارد که رفاه عمومی در نتیجه صلاح‌دهی‌های دولتی افزایش و یا کاهش یابد. اما تأمین بهتر کالاهای عمومی توسط دولت مشخصاً منجر به افزایش حجم اقتصاد رسمی می‌شود.

رابطه بین اقتصاد زیرزمینی و کیفیت خدمات بخش عمومی، یک رابطه دو طرفه است. به این مفهوم که رشد اقتصاد زیرزمینی نیز می‌تواند منجر به کاهش درآمد دولت، در نتیجه کاهش کیفیت کالاهای عمومی و کاهش کارایی مدیریت عمومی شود. بنابراین انگیزه افراد و بنگاه‌ها برای انتقال به اقتصاد زیرزمینی بیشتر افزایش می‌یابد و مجدداً، کاهش درآمد مالیاتی دولت، افت کیفی و کمی خدمات عمومی را به همراه خواهد داشت.

## ۵- پاسخ‌گویی دولت و حق مشارکت مردم<sup>۱</sup>

اگر شهروندان بدانند که ترجیحات آنان توسط نهادهای سیاسی به خوبی نمایندگی شده و خدمات دولتی به طور مناسبی به آن‌ها ارائه می‌شود، اعتماد آن‌ها به دولت و نیز تمایل ایشان برای مشارکت در اقتصاد رسمی افزایش می‌یابد. همچنین قوانینی هم که از طریق مشارکت بالای شهروندان تصویب می‌گردد، بیشتر تبعیت می‌شود و تمایل برای اجرای آنها بیشتر است. مشارکت مردم در اقتصاد رسمی، به جلوگیری از سوء استفاده برخی از سیاستمداران از قدرت، کمک کرده و به شهروندان فرصت می‌دهد که خواسته‌های خود را اعلام نمایند.

## ۶- دموکراسی

در یک سیستم فدرال، رقابت میان حوزه‌های قدرت و نیز پویایی افراد به مثابه مانعی برای سیاست‌مداران عمل می‌کند؛ چرا که در چنین سیستمی، انتخاب‌ها به سمتی خواهند رفت که سیاست‌های اتخاذ شده به ترجیحات اکثریت رای‌دهندگان نزدیک‌تر باشد. یکی از دغدغه‌های اصلی نهادهای دموکراتیک ایجاد یک اجماع عمومی در بین مالیات‌دهندگان و تأمین خواسته‌های آنان است. یک سیستم دموکرات کارآمد، علاقه‌مند به فراهم کردن آن چیزی است

<sup>1</sup> Voice and Accountability

که مردم می‌خواهند. بررسی‌ها نشان می‌دهد هر چه یک کشور عناصر دموکراتیک مستقیم بیشتری داشته باشد، اعتماد افراد و بنگاه‌ها به نهادهای رسمی بیشتر بوده و حجم اقتصاد زیرزمینی در آن کشور کوچک‌تر است.

## تأثیر اقتصاد زیرزمینی بر اقتصاد رسمی

به‌طور معمول دیدگاه غالب در رابطه با اقتصاد زیرزمینی، بر این نکته اشاره دارد که تأثیر اقتصاد زیرزمینی بر سیاست عمومی، چندوجهی و به صورت بالقوه بسیار مهم است. کانال‌های اثرگذاری این پدیده بر اقتصاد رسمی که در نهایت سبب کاهش رفاه کل جامعه می‌شود، به شرح زیر است:

### ۱- فرار مالیاتی

اقتصاد زیرزمینی سبب کاهش درآمدهای دولت و در نتیجه کاهش کیفیت و کمیت خدمات عمومی ارائه شده توسط دولت و افزایش فشار مالیاتی بر مالیات دهندگان به منظور جبران درآمدهای از دست رفته می‌شود. نرخ بالاتر مالیات، خود سبب گرایش بیشتر به سمت بازار غیرقانونی و ایجاد یک تسلسل باطل می‌شود.

### ۲- اختلال در رقابت

از آن‌جا که فعالان اقتصاد زیرزمینی متحمل برخی از هزینه‌ها نمی‌شوند و به دنبال دور زدن برخی از موانع هستند، بطور مثال فرار مالیاتی دارند و از رعایت برخی مقررات مانند مقررات بازار کار، بهداشت، بیمه و استانداردهای محیط کار سرباز می‌زنند؛ لذا در برابر تولیدکنندگان اقتصاد رسمی، در زمینی هم‌سطح به رقابت نمی‌پردازند. به عبارت دیگر، فعالان بازار غیررسمی به دلایل مذکور سبب ایجاد اختلال در رقابت در سطح بازار می‌شوند.

### ۳- خنثی نمودن اثر سیاست‌های دولت

فعالیت‌های اقتصاد زیرزمینی معمولاً نامنظم، پراکنده و غیرقانونی است و به همین دلیل در گزارش حساب‌های ملی محاسبه نمی‌شود. این عدم جامعیت حساب‌های ملی موجب



سیاست‌گذاری بر پایه اطلاعات غلط می‌شود. اثر سوء این موضوع را می‌توان در تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی در قالب بودجه سالانه و برنامه‌های بلندمدت اقتصادی دید.

#### ۴- کاهش بهره‌وری

کسب و کارهای زیرزمینی به دلیل گریز از حیطه نظارت دولتی اغلب پنهانی و کوچک‌مقیاس هستند. در نتیجه تعداد زیادی از این کسب و کارها از صرفه‌های ناشی از مقیاس بهره‌مند نمی‌شوند. علاوه بر آن ممکن است سرمایه‌گذاری کمتر و حضور نیروی کار بی‌کیفیت در چنین بنگاه‌هایی، پتانسیل استفاده از فناوری‌های نوین به عنوان یکی از عوامل افزایش بهره‌وری را در آنها کاهش دهد. همچنین فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی به دلیل ماهیت غیررسمی خود، از برخی حمایت‌های قانونی و تسهیلات اعتباری بی‌بهره می‌شوند. نتیجه آنکه فضای حاکم بر کسب و کار این بنگاه‌ها الزاما مساعد نیست و در نتیجه بهره‌وری را متاثر می‌سازد.

#### ۵- نهادینه شدن توسعه نیافتگی

حجم بالای فعالیت‌های غیررسمی اقتصادی، یکی از ویژگی‌های کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه است. نبود ساختارهای نهادی کارآمد و رسمی در این کشورها موجب بالا رفتن هزینه‌های مبادله و در نتیجه تشویق صاحبان کسب و کار به دور زدن قوانین و ساختارهای نهادی رسمی و حرکت به سمت بازار غیررسمی می‌شود. قانون‌گریزی موجود در فعالیت‌های غیررسمی منجر به اختلال جدی در نظم قانونی می‌شود و نبود حاکمیت قانون منجر به عدم حفاظت از حقوق مالکیت می‌شود. چنین ساختاری فعالان اقتصادی را به سمت مبادلات شخصی که مشخصه کشورهای توسعه نیافته است سوق داده و در نتیجه سبب استمرار توسعه نیافتگی می‌شود.

در مجموع، آن‌چه در مورد اثرات اقتصاد زیرزمینی بر اقتصاد مطرح شد، نشان می‌دهد علی‌رغم وجود ادعاهایی در مورد آثار مثبت فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی، فعالیت در اقتصاد زیرزمینی می‌تواند یک تهدید جدی برای حیات جمعی به حساب آید.





## بررسی اقتصاد زیرزمینی در ایران

وجود تفاوت میان آمارهای درآمد و هزینه خانوارها، میزان و ارزش پرونده‌های قاچاق کالا، عمیق‌تر شدن فاصله طبقاتی، ناکارآمدی سیاست‌های دولت و عواملی از این دست در اقتصاد ایران، نشان‌دهنده وقوع بخشی از فعالیت‌های اقتصادی در بخش زیرزمینی است. اغلب بررسی‌های انجام شده در ایران به اثرات منفی اقتصاد زیرزمینی و نیز افزایشی بودن حجم آن صحنه می‌گذارند.

در مورد حجم اقتصاد زیرزمینی در ایران تا کنون مطالعات متعددی صورت گرفته است. در مطالعات بین‌المللی حجم اقتصاد زیرزمینی در ایران برای سال ۲۰۰۷ معادل ۱۷,۳ درصد<sup>۱</sup> و برای سال ۲۰۰۹ معادل ۱۶,۹۵ درصد از تولید ناخالص داخلی تخمین زده شده است<sup>۲</sup>. مطالعات داخلی نیز طی چند دهه اخیر به برآورد حجم اقتصاد زیرزمینی پرداخته‌اند. بر اساس اولین مطالعه تجربی صورت گرفته، اندازه اقتصاد زیرزمینی در سال ۱۳۶۵ حدود ۸ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است<sup>۳</sup>. پس از آن مطالعه دیگری نشان داد که طی دوره ۷۳-۱۳۵۷، بر اساس سری‌های زمانی مختلف، حجم اقتصاد زیرزمینی بین ۱۸ تا ۳۶ درصد اقتصاد رسمی در نوسان بوده است<sup>۴</sup>. دوره ۷۷-۱۳۴۷ نیز در بررسی دیگری مد نظر قرار گرفته و نتیجه‌گیری شده که نسبت اقتصاد زیرزمینی به تولید ناخالص داخلی از حدود ۸ درصد در سال ۱۳۴۷ به بیش از ۲۲ درصد در سال ۱۳۷۷ بالغ شده است<sup>۵</sup>. همچنین در تحقیق دیگری که برای دوره ۸۰-۱۳۵۰ صورت گرفته، حجم اقتصاد زیرزمینی از حدود ۱۰ درصد در ابتدای دوره، به ۲۲ درصد در سال ۱۳۸۰ بالغ شده است<sup>۶</sup>. طولانی‌ترین دوره بررسی شده جهت اندازه‌گیری حجم اقتصاد زیرزمینی در ایران، یک دوره ۴۰ ساله از سال ۱۳۵۳ تا ۱۳۹۲ را در بر می‌گیرد. طبق این بررسی، حجم اقتصاد زیرزمینی

<sup>۱</sup> اشنايدر (۲۰۱۰)

<sup>۲</sup> الگین و همکاران (۲۰۱۲)

<sup>۳</sup> خلعتبری (۱۳۶۹)

<sup>۴</sup> طاهر فر (۱۳۷۶)

<sup>۵</sup> عرب‌مازار یزدی (۱۳۸۰)

<sup>۶</sup> شکیبایی و رئیس‌پور (۱۳۸۶)



از ۷ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۵۳ به ۳۸٫۵ درصد در سال ۱۳۹۲ بالغ شده است.<sup>۱</sup> پیش‌بینی‌ها نیز حاکی از ادامه روند افزایشی در دوره برنامه ششم (۹۹-۱۳۹۵) است.<sup>۲</sup>

به نظر می‌رسد تفاوت در محاسبات داخلی و خارجی، به طور عمده به متغیرهای انتخاب شده، مدل‌های اقتصاد سنتجی و شیوه‌های محاسبه باز می‌گردد. اما از سوی دیگر هم لازم به ذکر است که محاسبه اقتصاد زیرزمینی به دلیل ماهیت آن و به ویژه برای اقتصاد ایران به دلیل شرایط خاص حاکم بر آن، کار دشواری است و نمی‌توان تمام عوامل مؤثر را در قالب متغیرهای کمی در الگوهای برآورد وارد نمود. بنابراین دستیابی به تخمین‌های دقیق‌تر، احتیاج به بررسی‌های بیشتری در این حوزه دارد.

اما علت اصلی ایجاد اقتصاد زیرزمینی با توجه به شرایط خاص حاکم بر اقتصاد ایران چیست؟ نگاهی به وضعیت نهادی در کشور گویای آن است که چارچوب نهادی موجود از کارآمدی لازم برای فعالان اقتصادی برخوردار نیست و یکی از دلایل گسترده شدن اقتصاد زیرزمینی به نابسامانی نهادی در کشور برمی‌گردد.

بررسی وضعیت ایران در گزارش‌های بین‌المللی که محیط نهادی کشورها را پایش می‌کنند، نشان‌دهنده نیاز جدی کشور به بازنگری و اصلاح زیرساخت‌های نهادی است.

یکی از این گزارش‌ها، گزارش سالیانه رقابت‌پذیری<sup>۳</sup> است که هر ساله توسط مجمع جهانی اقتصاد منتشر می‌شود و با بررسی رکن نهادها (به عنوان یکی از ارکان شاخص رقابت‌پذیری) به بررسی وضعیت نهادی کشورها می‌پردازد. بر اساس آخرین گزارش رقابت‌پذیری در سال ۲۰۱۷-۱۸، وضعیت نهادی ایران در رکن نهادها، نابسامان ارزیابی شده است.

<sup>۱</sup> پیرایی و رجایی (۱۳۹۴)

<sup>۲</sup> عرب‌مازار یزدی و همکاران (۱۳۹۵)

جدول (۱): بررسی وضعیت نهادی کشور بر اساس گزارش رقابت‌پذیری ۱۸-۲۰۱۷

رتبه در بین کشور ۱۳۷	نمره از ۷ تا ۱ (بهترین وضعیت)	شاخص‌های مربوط به رکن نهادها
۱۰۰	۳,۸	حقوق مالکیت
۱۰۷	۳,۵	حمایت از حقوق مالکیت فکری
۶۸	۳,۵	انحراف در منابع عمومی
۴۹	۳,۴	اعتماد عمومی به سیاستمداران
۸۳	۳,۶	پرداخت‌های غیرمتعارف و رشوه
۸۱	۳,۶	استقلال قوه قضائیه
۴۵	۳,۷	هدررفتن منابع توسط دولت
۴۶	۳,۶	نقش روابط در تصمیم‌گیری‌های مقامات دولتی
۷۶	۳,۵	کارایی چارچوب حقوقی در حل و فصل دعاوی
۱۰۵	۳,۵	شفافیت در سیاست‌های دولت

Source: The Global Competitiveness Report 2017-18

شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup> (CPI) که درجه فساد موجود در میان مقامات اداری و سیاستمداران را نشان می‌دهد و توسط سازمان شفافیت بین‌الملل برای کشورها محاسبه می‌شود نیز همواره نمره ایران را نامناسب ارزیابی کرده است. در سال ۲۰۱۶ نمره ایران از ۱۰۰ (بهترین وضعیت)، ۲۹ بوده و از بین ۱۷۶ کشور، رتبه ۱۳۱ را کسب نموده است.

شاخص حقوق مالکیت بین‌المللی<sup>۲</sup> هم که توسط اتحادیه حقوق مالکیت تهیه می‌شود و با تمرکز بر محیط حقوقی و سیاسی، حقوق مالکیت فیزیکی و حقوق مالکیت فکری، میزان حمایت کشورها را از حقوق مالکیت بررسی می‌کند، وضعیت ایران را در حمایت از حقوق مالکیت

<sup>1</sup> Corruption Perceptions Index

<sup>2</sup> International Property Rights Index(IPRI)

رضایت‌بخش اعلام نمی‌کند. در سال ۲۰۱۷ نمره ایران ۴,۵ از ۱۰ (بهترین وضعیت) بوده است که حاکی از ضعف کشور در این حوزه است.

شاخص‌های حکمرانی بانک جهانی در سال ۲۰۱۷، با تمرکز بر عواملی نظیر حق اظهار نظر (شهروندان) و پاسخگویی (دولت)، ثبات سیاسی و فقدان خشونت، اثرگذاری دولت، کیفیت مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد<sup>۱</sup>، وضعیت نامساعد کشور را در این زمینه‌ها نشان می‌دهد. مروری بر شاخص‌های فوق از اولین سال محاسبه تا کنون، همواره نشان از وضعیت نامناسب کشور داشته است که متعاقباً اثرات خود را بر محیط اقتصادی و فعالیت در بخش رسمی و غیر رسمی نیز نشان می‌دهد.

شاخص انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال ۲۰۱۸ نیز وضعیت محیط کسب‌وکار کشور را که بستری برای انجام فعالیت‌های اقتصادی رسمی به شمار می‌رود، مناسب ارزیابی نمی‌کند. ایران با نمره ۵۶,۴۸ از ۱۰۰ (بهترین وضعیت)، در جایگاه ۱۲۴ام در بین ۱۹۰ کشور قرار دارد.

علاوه بر نقش نقصان‌های نهادی ذکر شده در اقتصاد زیرزمینی در ایران، عوامل دیگری از جمله بار مالیاتی، بیکاری و تحریم‌های اقتصادی نیز بر گسترش این پدیده نقش دارند.

نبود نظام مالیاتی کارآمد و سیاست‌ها و روش‌های مستمر بلندمدت در این حوزه را می‌توان از جمله عوامل تشدید کننده حرکت به سمت فرار مالیاتی و ورود به بخش غیررسمی دانست. بر اساس اطلاعات گردآوری شده توسط گروه انجام کسب و کار بانک جهانی در سال ۲۰۱۸، در ایران شرکت‌ها به طور متوسط سالیانه ۲۰ بار برای پرداخت مالیات و کسورات قانونی اقدام می‌کنند، ۳۴۴ ساعت صرف تشکیل پرونده، آماده‌سازی اسناد و پرداخت مالیات و کسورات قانونی کرده و در مجموع ۴۴,۷ درصد از سود سالیانه خود را بابت مالیات و کسورات قانونی پرداخت می‌کنند. بر این اساس، ایران در شاخص پرداخت مالیات در بین ۱۹۰ کشور در گزارش منتشر شده در سال ۲۰۱۸، رتبه ۱۵۰ را کسب کرده است که رتبه خوبی محسوب نشده و نشان‌دهنده ناکارآمدی نسبی سیستم مالیاتی است. از سوی دیگر، ناچیز بودن درآمد مالیاتی در ایران، می‌تواند

<sup>۱</sup> در گزارش به روزرسانی شده سال ۲۰۱۷، آخرین آمار ارائه شده مربوط به سال ۲۰۱۶ است.



حاکمی از حجم بالای فعالیت‌های زیرزمینی در کشور باشد. در سال ۱۳۹۵، درآمدهای مالیاتی محقق شده، تنها حدود ۸ درصد تولید ناخالص داخلی (به قیمت جاری) بوده است. اگرچه بررسی نرخ‌های مالیاتی در ایران و مقایسه آن با کشورهای دیگر نشان می‌دهد که مالیات پرداختی بنگاه‌ها در مقایسه با سود بنگاه، قابل توجه بوده و همچنین میزان پرداخت‌های بنگاه بابت تأمین اجتماعی (بر حسب شاخص گروه کسب و کار بانک جهانی) رقم بالایی است؛ اما عدم وجود شفافیت و نیز معاف بودن تعداد زیادی از نهادها، دستگاه‌ها و فعالیت‌های غیرمولد از مالیات، باعث انتقال بار مالیاتی بر تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی و در نتیجه تشویق آنها برای حرکت به سمت اقتصاد زیرزمینی شده است. در مجموع می‌توان گفت ناکارآمدی و ضعف نظام مالیاتی در ایران نیز حاصل نوعی ناکارآمدی نهادی در کشور است که نیاز به توجه جدی دارد.

ارتباط بین نرخ بیکاری و اقتصاد زیرزمینی نیز در مطالعات انجام شده تایید می‌شود. رشد بیکاری، انگیزه فعالیت در حوزه‌های ممنوعه و غیرمجاز را افزایش می‌دهد. چرا که افراد به منظور تأمین معیشت خود ناگزیر از یافتن شغل هستند و از آن‌جا که در بخش رسمی امکان داشتن دو شغل همزمان تقریباً وجود ندارد، لذا سعی می‌کنند کمبود درآمد خود را با فعالیت در بخش غیررسمی جبران نمایند. بنابراین نرخ‌های بالای بیکاری و سهم رو به افزایش جمعیت غیرفعال، می‌تواند از انگیزه‌های اصلی افراد در فعالیت در بخش غیررسمی و افزایش حجم اقتصاد زیرزمینی باشد.

تحریم‌های اقتصادی نیز از کانال تاثیر بر تراز پرداخت‌ها و بودجه، بر اقتصاد زیرزمینی تاثیر می‌گذارد. به دلیل وابستگی بودجه کشور به نفت، اعمال تحریم‌ها، سبب کاهش درآمدهای ارزی و در نتیجه سهمیه‌بندی ارز شده و لذا یک نظام ارزی دو یا چند نرخ شکل می‌گیرد که زمینه را برای افزایش کم‌اظهاری صادرات و بیش‌اظهاری واردات و در نتیجه گسترش اقتصاد غیررسمی فراهم می‌کند. به بیان دقیق‌تر، از دیدگاه توسعه‌ای این‌گونه استدلال می‌شود که وجود تحریم سبب کاهش شفافیت در عملیات تجاری و مبادلات ارزی می‌شود. بنابراین بستر مناسبی برای افزایش فساد، رانت‌جویی، مداخلات دولت در اقتصاد (مانند سهمیه‌بندی، قیمت‌گذاری و غیره) و در نتیجه گسترش اقتصاد زیرزمینی فراهم می‌شود.

به علاوه اعمال تحریم‌ها سبب می‌شود که دولت با کاهش درآمد حاصل از فروش نفت مواجه شده و تلاش کند با افزایش مالیات‌ها، درآمد کاهش یافته را جبران نماید که همین افزایش بار مالیاتی به نوبه خود می‌تواند عامل گسترش بیشتر اقتصاد زیرزمینی باشد.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شناسایی زنجیره نهادهای معیوب و تلاش در جهت اصلاح آن، می‌تواند سبب کاهش تدریجی اقتصاد زیرزمینی در خلال توسعه اقتصادی باشد. این مسئله برای کشوری مانند ایران که وابستگی بالایی به نفت داشته، سیستم مالیاتی در آن به طور مؤثر عمل نکرده و مدت‌ها در معرض انواع تحریم‌های اقتصادی بوده، از پیچیدگی بیشتری برخوردار است.

بدون شک ضعف‌های نهادی از قبیل فساد فراگیر، عدم امنیت حقوق مالکیت، بار مقرراتی بالا، کیفیت نامناسب خدمات بخش عمومی و عدم پاسخ‌گویی دولت و ناکارآمدی سیستم مالیاتی، سبب تشدید عواقب وجود اقتصاد زیرزمینی در کشوری مانند ایران خواهد شد. اصلاح نهادها در جهت فعالیت‌های مولد، می‌تواند عامل مؤثری در کاهش فعالیت‌های غیرشفاف و غیررسمی باشد. لذا شناسایی، بررسی و اصلاح نهادهای حاکم بر کشور، باید در دستور کار دولت قرار گیرد. بسیاری از موانع ایجاد شده بر سر راه فعالیت رسمی اقتصادی، به واسطه اعطای رانت‌های دولتی به گروهی خاص، سیاست‌ها و تصمیمات اقتصادی ناکارآمد ایجاد می‌شود که مانعی برای فعالیت شفاف سایر فعالان اقتصادی می‌شود. این در حالی است که دولت با استفاده از حجم عظیم منابع در دسترس خود، می‌تواند ضمن ایجاد هماهنگی بین قوای مختلف در جهت تقویت چارچوب نهادی، منشاء حضور هر چه پررنگ‌تر افراد و بنگاه‌ها در اقتصاد رسمی بوده و به جای نقش‌های اجرایی، عهده‌دار نظارت بر امور و حسن اجرای سیاست‌های مؤثر شود.

در رابطه با سیستم مالیاتی ایران نیز آنچه مسلم است، ساده‌سازی سیستم مالیاتی، تلاش در جهت افزایش پایه‌های مالیاتی، ارتقای فرهنگ مالیاتی، رواج خوداظهاری و منطقی کردن نرخ‌ها برای بخش‌های مولد، در کاهش انگیزه برای حرکت به سمت فعالیت‌های غیررسمی الزامی

است. در صورتی که نظام مالیاتی ساده و قابل فهم باشد، نه تنها هزینه‌های مؤدی برای تمکین در مقابل نظام مالیاتی کاهش می‌یابد، بلکه هزینه‌های نظام مالیاتی برای جمع‌آوری مالیات نیز کم می‌شود. همچنین ایجاد زیرساخت‌های لازم برای گسترش ثبت و پرداخت الکترونیکی مالیات می‌تواند هزینه‌های پرداخت مالیات کارفرما را کاهش دهد و از افزایش فرار مالیاتی و گسترش اقتصاد زیرزمینی جلوگیری نماید. افزایش پایه‌های مالیاتی، از طریق اتخاذ یک رویکرد یکسان به بنگاه‌های خصوصی و شبه دولتی و نهادهای عمومی و نیز استفاده از تجارب کشورهای موفق در تقلیل بار اجرایی و فرارهای مالیاتی نیز می‌تواند راهگشا باشد.

علاوه بر این، اصلاح چارچوب نهادی در جهت تقویت بخش حقیقی اقتصاد، راهکاری اساسی برای حل معضل بیکاری و متعاقباً جلوگیری از گسترش فعالیت‌های غیررسمی است. تلاش در جهت عادلانه کردن توزیع درآمد و کاهش فقر نیز به موازات سیاست‌های اشتغال، می‌تواند در این راستا موثر واقع شود.

در انتها ذکر این نکته ضرورت دارد که اجرای مؤثر همه موارد یاد شده، نیازمند همکاری قوای سه‌گانه و مشارکت آحاد مردم است و از عهده یک نهاد یا سازمان خاص خارج است.

## منابع فارسی:

- ۱- اسفندیاری، علی‌اصغر و جمال‌منش، آرش، (۱۳۸۱)، "اقتصاد زیرزمینی و تاثیر آن بر اقتصاد ملی"، مجله برنامه و بودجه، شماره ۷۷.
- ۲- پیرایی، خسرو و رجایی، حسینعلی، (۱۳۹۴)، "اندازه‌گیری اقتصاد زیرزمینی در ایران و بررسی علل و آثار آن"، فصل‌نامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال سوم، شماره نهم.
- ۳- پیرایی، خسرو و رجایی، حسینعلی، (۱۳۹۶)، "ارتباط بین اقتصاد زیرزمینی و بیکاری در ایران"، مجله علمی تخصصی مدیریت، اقتصاد و حسابداری، سال دوم، شماره ۲۳ جلد ۱.
- ۴- تقی‌نژاد عمران، وحید و نیک‌پور، معصومه، (۱۳۹۲)، "اقتصاد زیرزمینی و علت‌های آن: مطالعه موردی ایران"، فصل‌نامه علمی- پژوهشی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، سال دوم، شماره ۸.
- ۵- عرب‌مازار یزدی، علی، (۱۳۸۰)، "اقتصاد سیاه در ایران، اندازه، علل و آثار آن در سه دهه اخیر"، مجله برنامه و بودجه، ۶۲ و ۶۳.
- ۶- عرب‌مازار یزدی، علی، حاجی‌حسینی، طاهره و نوروزی‌نژاد، مریم، (۱۳۹۵)، "اقتصاد غیر رسمی در ایران"، افاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.
- ۷- غفاری، فرهاد و علیزاده، هانیه، (۱۳۹۲) "برآورد اندازه اقتصاد زیرزمینی در ایران و بررسی عوامل مؤثر بر آن"، فصل‌نامه اقتصاد مالی دانشکده اقتصاد و حسابداری واحد تهران مرکز، دوره ۷، شماره ۲۵.
- ۸- مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی افاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، (۱۳۹۵)، "بروشور شماره ۱۳: نهادها و تولید".
- ۹- مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی افاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، (۱۳۹۵)، "ضرورت نگاهی عمیق‌تر به نرخ بیکاری و کاستی‌های آن (تحلیلی بر بازار کار ایران)"، بولتن بررسی مسائل روز اقتصاد ایران.



- ۱۰- مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، (۱۳۹۴)، "گزارش بایسته‌های نظام مالیاتی برای خروج از رکود"، بولتن بررسی مسائل روز اقتصاد ایران.
- ۱۱- نادران، الیاس و صدیقی، حسن، (۱۳۸۷)، "بررسی اثر مالیات‌ها و اجزای آن بر حجم اقتصاد زیرزمینی در ایران (۸۲-۱۳۵۱)"، تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۳، شماره ۸۵.
- ۱۲- نورث، داگلاس سسیل (۱۳۷۷)، "نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی"، ترجمه محمدرضا معینی، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات.

### منابع لاتین:

- 1- Elgin, Ceyhun. , Oztunali, Oguz. (2012), "Shadow Economies Around the World: Model Based Estimates" , Working Papers, Bogazici University, Department of Economics.
- 2- Enste, Dominik. ,(2010), "Regulation and shadow economy: empirical evidence for 25 OECD-countries", Constitutional Political Economy, Vol. 21, Issue 3.
- 3- Jamalmanesh, Arash. (2013), "Institutional Governance Effect on the Shadow Economy in Asia", Saussurea, Multidisciplinary International Peer Reviewed Journal.
- 4- Kutcha-Helbling, Catherine. , (2000), "Background paper- Barriers to Participation: The Informal Sector in Emerging Democracies" , Center for International Enterprise (CIPE)
- 5- Lemieux, Pierre. , (2007), "The Underground Economy, Causes, Extent, Approaches", Montreal Economic Institute.
- 6- Schneider, Friedrich. (2012), "The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?" , Forschungsinstitut, Institute for the Study of Labor.
- 7- Schneider, Friedrich. , "Out of the Shadows: Measuring Informal Economic Activity", 2016 Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation.



- 8- Schneider, Friedrich. , Buehn, Andreas. and E.Montenegro, Claudio. (2010), “Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007” ; World Bank.
- 9- Singh, Anoop. Jain-Chandra, Sonali. and Mohammad, Adil. (2012), “Inclusive Growth, Institutions, and the Underground Economy”; Asia and Pacific Department; International Monetary Fund (IMF)
- 10- The Global Competitiveness Report 2017-18
- 11- Torgler, Benno. , Schneider, Friedrich. and Macintyre, Alison. (2011), “Shadow Economy, Voice and Accountability and Corruption”, Chapter 14 in Handbook on the Shadow Economy
- 12- World Bank, “Doing Business Report 2018”
- 13- [www.internationalpropertyrightsindex.org](http://www.internationalpropertyrightsindex.org)
- 14- [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)
- 15- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

□ عالی □ خوب □ متوسط □ ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقید؟

□ بلی □ خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....









