

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# آموزه‌های بهبود محیط کسب و کار

ترجمه و تألیف: دکتر جعفر خیرخواهان

گروه مطالعات محیط کسب و کار

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سوتو، هراندو د

آموزه‌های بهبود محیط کسب‌وکار/ هراندو دسوتو؛ ترجمه و تألیف جعفر  
خیرخواهان. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۲.  
۱۴۰ ص.-(مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۲/۱۱۳)  
ISBN: 978-600-6350-15-8: ۳۷۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

۱. بخش غیررسمی -- پرو. ۲. بوروکراسی -- پرو. الف. خیرخواهان، جعفر، مترجم.  
ب. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. گروه مطالعات محیط کسب‌وکار. ج. عنوان.

HD ۲۳۴۶/۴۱۸

۱۳۹۲

عنوان: آموزه‌های بهبود محیط کسب‌وکار

ترجمه و تألیف: دکتر جعفر خیرخواهان

ویراستار: دکتر احمد مرکز مالگیری

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۹۲

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۷۰۰۰ ریال

---

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجم و مؤلف است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست مطالب

سخن ناشر .....	۱
پیشگفتار .....	۳
<b>فصل اول معرفی هرناندو دسوتو و ایده‌های اصلی وی برای بهبود کسب‌وکار .....</b>	<b>۵</b>
مقدمه .....	۸
۱-۱ تاریخچه اقتصادی آمریکای لاتین در قرن بیستم .....	۹
۱-۲ معرفی هرناندو دسوتو و اقتصاد غیررسمی .....	۱۱
۱-۳ تأسیس مؤسسه آزادی و دموکراسی در پرو .....	۱۷
<b>فصل دوم خلاصه تحلیلی از کتاب راه دیگر .....</b>	<b>۲۱</b>
۲-۱ نکات اصلی مطرح شده در کتاب راه دیگر .....	۲۴
۲-۲ اقتصاد غیررسمی چیست؟ .....	۳۱
۲-۲-۱ ریشه غیررسمی بودن کجاست؟ .....	۳۲
۲-۲-۲ استقبال خصمانه از مهاجران .....	۳۴
۲-۲-۳ از وضعیت مهاجر به وضعیت غیررسمی .....	۳۶
۲-۲-۴ فعالیت‌های ساختمانی غیررسمی .....	۳۸
۲-۲-۵ حق مالکیت انتظاری .....	۴۱
۲-۲-۶ مقایسه دو سکونتگاه غیررسمی .....	۴۲
۲-۲-۷ حقوق غیررسمی و هزینه بالای معاملات .....	۴۲
۲-۲-۸ تجارت غیررسمی .....	۴۴
۲-۲-۹ حرکت به سمت بازار .....	۴۶
۲-۲-۱۰ خدمات حمل‌ونقل غیررسمی .....	۴۸
۲-۲-۱۱ راز ورشکستگی ادواری .....	۴۹
۲-۳ هزینه‌های قانون و اهمیت آن .....	۵۲
۲-۳-۱ هزینه‌های رسمی بودن .....	۵۴

۵۴	..... هزینه‌های دسترسی	۲-۳-۲
۵۵	..... هزینه‌های دسترسی به صنعت	۲-۳-۲-۱
۵۶	..... هزینه‌های دسترسی به مسکن	۲-۳-۲-۲
۵۹	..... هزینه‌های دسترسی به تجارت	۲-۳-۲-۳
۶۰	..... هزینه دسترسی به حمل‌ونقل	۲-۳-۲-۴
۶۲	..... هزینه‌های رسمی ماندن	۲-۳-۳
۶۴	..... هزینه‌های غیررسمی بودن	۲-۳-۴
۶۵	..... هزینه‌های غیرقانونی بودن	۲-۳-۵
۶۵	..... هزینه‌های گریز از پرداخت جریمه‌ها	۲-۳-۵-۱
۶۷	..... هزینه‌های انتقالی خالص	۲-۳-۵-۲
۶۹	..... هزینه‌های گریز از مالیات‌ها و قوانین کار	۲-۳-۵-۳
۷۱	..... هزینه‌های فقدان قانون خوب	۲-۳-۶
۷۱	..... هزینه‌های نداشتن حقوق مالکیت	۲-۳-۶-۱
۷۵	..... هزینه‌های ناتوانی در استفاده از نظام قرارداد	۲-۳-۶-۲
۸۵	..... هزینه‌های ناکارایی قانون خارج از قرارداد	۲-۳-۶-۳
۸۸	..... پیامدهای اقتصادی ملی هزینه‌های رسمی و غیررسمی بودن	۲-۴
۸۸	..... بهره‌وری نزولی	۲-۴-۱
۸۹	..... کاهش سرمایه‌گذاری	۲-۴-۲
۸۹	..... ناکارایی نظام مالیاتی	۲-۴-۳
۹۰	..... افزایش نرخ خدمات عمومی	۲-۴-۴
۹۱	..... پیشرفت محدود فناوری	۲-۴-۵
۹۱	..... مشکلات تدوین و تنظیم سیاست اقتصاد کلان	۲-۴-۶
۹۲	..... قانون به‌منابه عامل تعیین‌کننده توسعه	۲-۵
۹۲	..... ابزارهای تسهیل‌کننده‌ای که قانون فراهم می‌سازد	۲-۵-۱
۹۶	..... انگیزه‌ها، تخصص و وابستگی متقابل	۲-۵-۲
۱۰۱	..... قانون و توسعه ملی	۲-۶
۱۰۳	..... مناسبات اجتماعی نهادهای قانونی	۲-۶-۱
۱۰۴	..... خشونت	۲-۶-۲

۱۰۵.....	۲-۷ دستور کار برای تغییر
۱۰۷.....	۲-۷-۱ مشکلات نهادی موجود
۱۰۸.....	۲-۷-۲ ساده‌سازی
۱۱۰.....	۲-۷-۳ تمرکززدایی
۱۱۱.....	۲-۷-۴ مقررات‌زدایی
۱۱۴.....	۲-۷-۵ مشکلات نهادی آتی
۱۱۶.....	۲-۷-۶ انتشار پیش‌نویس قوانین
۱۱۷.....	۲-۷-۷ تحلیل‌های هزینه - فایده
۱۱۸.....	۲-۸ ملاحظات پایانی

### فصل سوم دستاوردهای عملی کتاب راه دیگر ..... ۱۲۳

۱۲۵.....	۳-۱ مهم‌ترین دستاورد راه دیگر
۱۲۹.....	۳-۲ رفتن بین مردم و با دقت به صدای آنها گوش کردن
۱۳۰.....	۳-۳ اقداماتی که مؤسسه آزادی و دموکراسی با استفاده از نهادها و سنت‌ها به نفع مردم انجام داد
۱۳۶.....	۳-۴ ایجاد دو نهاد برای شنیدن صدای مردم
۱۳۷.....	۳-۵ قانونمند کردن فرایند سندهی به سکونتگاه‌های غیررسمی در پرو





## سخن ناشر

کتاب *راهی دیگر* دستو تو در رشته‌های اقتصاد و حقوق از مشهورترین و تأثیرگذارترین کتب محسوب می‌شود. این کتاب که در مقطع تاریخی سقوط بلوک شرق (۱۹۸۹) منتشر شد به نوعی پاسخی به عقاید و روش‌های چپ‌گرایانه کمونیستی بود، و برای سیاستگذاران و تصمیم‌سازان کشورهای در حال توسعه کاربرد فراوانی داشته است.

امتیاز کار دستو تو نسبت به دیگر فارغ‌التحصیلان جهان سومی از دانشکده‌های اقتصاد در غرب این است که او به جای حبس خود در اتاق و تحلیل ارقام پشت میز رایانه وارد کوچه و بازار شده و با مشاهده و مصاحبه و حتی تجربه عملی راه‌اندازی یک واحد تولیدی، مسائل عینی کسب‌وکار را بررسی و تحلیل می‌کند.

مطالعه این کتاب برای سیاستگذاران و تصمیم‌سازان اقتصاد ایران ضرورت دارد؛ البته نه فقط به دلیل شهرت و اعتباری که برای نویسنده‌اش کسب کرده و باعث شده سیاست‌مداران بزرگ جهان سوم خواهان مشورت با وی باشند، بلکه به این دلیل که به یکی از ریشه‌ای‌ترین مسائل اقتصاد یعنی «ضعف ضمانت اجرایی مقررات» اشاره دارد (که اقتصاد ایران نیز از آن بی‌بهره نیست) و برای آن راه‌حل روشن ارائه می‌دهد.

هرناندو دستو تو برای حل مشکلات اساسی یعنی کمبود سرمایه و سرمایه‌گذاری در کشورهای در حال توسعه راه‌حل‌های بدیعی را ارائه می‌دهد؛ زیرا از زاویه‌ای به مسائل اقتصادی نگاه می‌کند که کمتر مورد توجه قرار گرفته است. زاویه‌ای که می‌توان آن را تقاطع حقوق و اقتصاد دانست.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۸۸ با تأسیس گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، تلاش کرده برای حل مسائل اقتصاد ایران، نگاه سیاستگذاران و

تصمیم‌سازان را از این زاویه به مسائل اقتصادی جلب کند و با ترجمه تحلیلی کتاب /اهی دیگر که به مسائل امروز ایران بسیار نزدیک است، گامی در این مسیر بردارد. امید آنکه مورد توجه و استفاده اساتید، محققان، سیاستگذاران و تصمیم‌گیران قرار گیرد.

دکتر کاظم جلالی

رئیس مرکز پژوهش‌ها

## پیشگفتار

هرناندو دسوتو، اقتصاددان پرویی، یکی از اندیشمندان مشهور جهان است. کتاب‌های وی، *راه دیگر* و *راز سرمایه*، در شکل‌دهی بحث‌های اقتصاد توسعه و حوزه‌های مرتبط با آن در سراسر جهان تأثیر عظیمی داشته است.

دسوتو در آثارش تأکید ویژه‌ای بر نهاد مالکیت دارد. او استدلال می‌کند که نهاد مالکیت برای کارکرد مناسب اقتصاد بازار شرط ضروری است. همچنین برای خلق ثروت و بهزیستی جامعه، باید دارایی‌های فقرا را وارد نظام مالکیت رسمی و قانونی کنیم. او می‌گوید فقرا فاقد دارایی نیستند (زمین کشاورزی، مسکن غیررسمی) اما این دارایی‌ها به ثبت نرسیده و سرمایه مرده محسوب می‌شوند که به آسانی قابل فروش نبوده و بنابراین از این قابلیت که به عنوان وثیقه دریافت وام استفاده شوند، برخوردار نیستند. درحالی‌که رسمی کردن مالکیت فقرا بر این دارایی‌ها، آنها را به سرمایه زنده تبدیل می‌کند.

دسوتو قبول دارد که سندهی و ثبت رسمی زمین به تنهایی کافی نیست تا منافع اقتصاد بازار را نصیب فقرای جهان سوم کند بلکه نیاز به سایر اصلاحات نیز هست. اما به نظر وی اصلاحات حقوق مالکیت، یکی از اساسی‌ترین اصلاحات است که بدون آن سایر اصلاحات به نتیجه نمی‌رسد. او می‌گوید کاملاً روشن است که نظام حقوق مالکیت به تنهایی سایر مشکلات را حل نمی‌کند؛ اما همچنین بدیهی است که بدون این نظام، امکان انجام سایر اصلاحات به شکل پایدار و ماندگار هرگز وجود نخواهد داشت.

کتاب حاضر که از سه بخش تشکیل شده است، به مباحث زیر اختصاص یافته است: در بخش نخست، دسوتو و ایده‌ها و فعالیت‌های اصلی وی برای بهبود کسب‌وکار معرفی می‌شود. بخش دوم که مفصل‌تر از دو بخش دیگر است به نکات مهم و یافته‌های

اصلی کتاب *راه دیگر* اختصاص داده‌ایم که به شکل تحلیلی با رویکرد الهام‌بخشی برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی تهیه شده است. سرانجام بخش آخر، بازتابی از اثربخشی هشدارها و توصیه‌های کتاب *راه دیگر* در بهبود محیط کسب‌وکار در کشور پرو ارائه می‌دهد.

# فصل اول

---

معرفی هرناندو دسوتو و  
ایده‌های اصلی وی برای  
بهبود کسب‌وکار



قانون چیزی نیست که در دانشگاه اختراع شود بلکه باید آن را کشف کرد. تهی‌دستان همیشه توافقات و قراردادهای اجتماعی بین خود داشته‌اند. آنچه باید انجام داد، استانداردسازی حرفه‌ای این قراردادهاست تا نظام حقوقی‌ای ایجاد شود که همه آن را به رسمیت شناخته و از آن تبعیت کنند.

«هرناندو دسوتو»

## مقدمه

هرناندو دسوتو<sup>۱</sup> که اصلیت پرویی دارد، مدارک تحصیلی عالی خود را در رشته اقتصاد در کشور سوئیس (از مؤسسه مطالعات بین‌المللی ژنو) دریافت کرد و در همان جا به استخدام سازمان تجارت جهانی (گات) درآمد. او پس از برپایی دموکراسی در سال ۱۹۷۹ پرو به این کشور بازگشت و در جریان تأسیس یک شرکت معدنی، با موانع قانونی انجام کسب‌وکار از نزدیک برخورد کرد. دسوتو از مهم‌ترین اندیشمندان و نویسندگان معاصر جهان است که مسیری جدید برای رسیدن به توسعه اقتصادی ارائه داده و طی تقریباً سه دهه گذشته به درک جهانی حقوق مالکیت و توسعه نهادهای بازار، کمک‌های ارزشمندی ارائه کرده است. او حضور فعالی در رسانه‌های خبری جهان دارد و تأثیری قوی بر سیاست عمومی<sup>۲</sup> در پرو و سایر کشورهای در حال توسعه داشته است.

دسوتو نه با تجزیه و تحلیل آمار و ارقام رسمی، بلکه با قدم زدن در خیابان‌های لیما متوجه شد که فقرای آمریکای لاتین، چگونه مشکلات خود را به صورت دموکراتیک و خارج از اقتصاد قانونی (رسمی) حل کرده و یک اقتصاد خصوصی و موازی را به شکل آزاد و فاقد مقررات مزاحم رسمی سازمان‌دهی می‌کنند. او با مشاهده مستقیم جامعه پرو و پژوهش در رشد سکونتگاه‌های خارج از قانون در مناطق همیاری‌گری، طرز سازمان‌دهی دست‌فروش‌های خیابانی و طرز کار شبکه حمل‌ونقل مسافران شهری، استدلال‌های خود را بسط داده است.

نخستین کتاب وی، *راه دیگر*<sup>۳</sup> که به این موضوعات اختصاص دارد، کتابی پرفروش در پرو و جهان شد. این کتاب پیام خوش‌بینانه‌ای داشت که چگونه می‌توان بر توسعه‌نیافتگی و فقر غلبه کرد. مفهوم اصلی که دسوتو در کتاب *راه دیگر* بر آن انگشت می‌گذارد «غیررسمی بودن»<sup>۴</sup> است؛ یعنی آن دسته از فعالیت‌های مولد و درآمدزایی که قوانین و مقررات رسمی را زیر پا می‌گذارد، اما معیارهای اخلاقی مرسوم را نقض نمی‌کند. وی در این کتاب، موانع رشد بخش خصوصی را که تا آن زمان دیگران مشاهده

---

1. Hernando de Soto  
2. Public Policy  
3. *El Otro Sendero*  
4. Informality



نمی‌کردند، شناسایی کرده است. او موانع اصلی را در ضعف یا فقدان نهادها می‌بیند: نهادهایی مثل حقوق مالکیت، حقوق قراردادهای، بازارهای مالی و نظام قضایی مورد احترام که نایاب و ضعیف بودن آنها در جهان سوم، باعث شده است بازارهای این کشورها به‌نحو کارآمد عمل نکنند. نبود چارچوب نهادی مستحکم در جهان سوم به این معناست که ظرفیت کارآفرینی ملت‌ها تقریباً دست‌نخورده باقی می‌ماند. دسوتو از نیروهای بازار آزاد و بخش خصوصی حمایت می‌کند و بر کارآفرینی، نوآوری فنی و پویایی ذاتی اقتصاد بدون برنامه تأکید دارد. بررسی‌های وی نشان داد دولت‌های پرو هر سال حدود ۲۸۰۰۰ قانون و آیین‌نامه جدید تصویب می‌کنند. نکته دردآور اینکه این باتلاق قانونی رو به گسترش، به‌هیچ‌وجه به دغدغه‌های مردم عادی پرو که اکثریتشان فقیر بوده و در حلبی‌آبادهای حاشیه شهرها زندگی کرده و عمدتاً در خارج از قانون فعالیت می‌کردند بی‌توجه بود.

او معتقد است بیشتر مشکلات کشورهای جهان سوم از خارج قابل حل نیست. به بیان دیگر کاری از دست غربی‌ها بر نمی‌آید، چراکه راه‌حل‌ها موضوعاتی محلی و داخلی هستند. او به‌شدت سعی می‌کند با رهبران کشورهای جهان سوم گفت‌وگو کند؛ زیرا معتقد است کلیت مشکلات این کشورها شباهت زیادی به هم دارد. ایده‌های دسوتو که عمدتاً در حوزه اقتصاد و مرتبط با سیاست و حقوق است به مقررات‌زدایی، بوروکراسی‌زدایی و ساده‌سازی می‌انجامد. بانک جهانی نیز با اجرای پروژه «انجام کسب‌وکار»<sup>۱</sup> به‌صورت سالانه، سعی در عملیاتی کردن اندیشه‌های دسوتو در سراسر جهان داشته است.<sup>۲</sup>

## ۱-۱ تاریخچه اقتصادی آمریکای لاتین در قرن بیستم

منطقه آمریکای لاتین نقش مهمی در پیشبرد نظریه توسعه و توسعه‌نیافتگی داشته

### 1. Doing Business Project

۲. برای مطالعه بیشتر در این باره به دو منبع ترجمه شده زیر از انتشارات بانک جهانی نگاه کنید:  
احمد میدری و اصلان قودجانی، *سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار*، انجمن مدیران صنایع، سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی تهران، ۱۳۸۷ و سیمون دیانکوف و کارالی مکلیش، *فضای کسب‌وکار: ایجاد فرصت‌های شغلی*، ترجمه جعفر خیرخواهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.

است و نظریه‌پردازان بزرگی از قبیل کاردوسو، فورتادو و پربیش در آنجا رشد کردند. این افراد طرفدار ایدئولوژی‌های نئومارکسیستی، همبستگی جهان سوم و کینزین بودند. آمریکای لاتین تا دهه ۱۹۸۰ صحنه آزمایش دستیابی به توسعه اقتصادی از طریق راهبرد صنعتی شدن جانشینی واردات بود و نقشی پیش‌تاز در عرصه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و نظریه وابستگی در جهان سوم ایفا کرد.

پیروزی انقلاب سوسیالیستی در کوبا و در منطقه حیات خلوت ایالات متحده، موجب هراس آمریکا از سرایت آن به سایر کشورهای منطقه شد. به این ترتیب موج کمک‌های آمریکا با عنوان «اتحاد برای پیشرفت» به آمریکای لاتین سرازیر شد. این منطقه در مقایسه با اکثر کشورهای آفریقایی و آسیایی از سابقه طولانی‌تر استقلال سیاسی، سطح بالاتر تحصیلات، تعداد بیشتر کارشناسان توسعه، تولید سرانه بالاتر، شبکه حمل‌ونقل پیشرفته‌تر و میزان شهرنشینی بیشتر برخوردار بود. به طوری که در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به نظر می‌رسید آمریکای لاتین، رهبری توسعه اقتصادی را در جهان سوم در دست گیرد. حتی زمانی در دهه ۱۹۳۰ تصور می‌شد آرژانتین و اروگوئه به جایگاه «کشورهای توسعه‌یافته» نزدیک شدند و در سال‌های ۱۹۷۳-۱۹۶۴ کشور برزیل با نرخ‌های رشد بالا و پایا، لقب «معجزه اقتصادی» گرفت، اما به تدریج و خصوصاً از اواسط دهه ۱۹۷۰ تجربه توسعه اقتصادی این کشورها به بن‌بست رسید و بحران‌های مختلف مثل حجم عظیم بدهی خارجی، فرار سرمایه‌ها به خارج، واردات عظیم مواد غذایی، تورم افسارگسیخته، فساد مالی، ناآرامی و خشونت سیاسی را تجربه کردند. با پیدایش چهار ببر آسیا (کره جنوبی، تایوان، هنگ‌کنگ و سنگاپور) و روند صنعتی شدن شتابان فقیرترین کشورهای آسیا، جاذبه آمریکای لاتین برای مطالعات توسعه بین‌الملل از بین رفت.

دهه ۱۹۸۰ در آمریکای لاتین به دهه «از دست رفته» لقب گرفت و حتی عده‌ای آمریکای لاتین را در کنار آفریقا قرار دادند که عنوان «تاریک‌ترین قاره» در عرصه توسعه اقتصادی نام گرفته بود. آمریکای لاتین با اینکه ۸ درصد جمعیت جهان را داشت، بیش از ۴۰ درصد بدهی‌های جهان را متعهد شده بود و بیشتر کشورهای آن از جمله، السالوادور، هائیتی، نیکاراگوئه، بولیوی و پرو در بحران‌های اقتصادی و سیاسی

حل‌نشده‌ی گرفتار شدند. در محافل جهانی توسعه و کمک اقتصادی، علت عقب‌ماندگی اقتصادی آمریکای لاتین اتکای افراطی به نظریه‌های وابستگی و آرمان‌های سوسیالیستی دانسته می‌شد، درحالی‌که شرق آسیا علاوه بر اتکا به راهبرد توسعه صادرات، از ویژگی‌های مثبت «اخلاق کاری»، «روحیه کارآفرینی» و پویایی و حرکت برخوردار بود. به‌طور مشخص اینکه، سیاست‌های غیرواقع‌بینانه، ایدئولوژی غیرعملی دولت‌گرایی، تشکیلات عریض و طویل دولتی و ضعف نهادی در تدوین و اجرای راهبرد توسعه ملی از دلایل مشکلات دیده می‌شد.

در بحبوحه بحث و جدل کارشناسان خارجی و سیاستمداران و تحلیلگران آمریکای لاتین بود که یک ایدئولوگ جدید و کارآفرین پرویی به نام هرناندو دسوتو در هیئت فردی نجات‌بخش ظاهر شد. دسوتو قطعاً از دهه ۱۹۸۰ تاکنون، مهم‌ترین و مشهورترین شخصیت آمریکای لاتین بوده است. اندیشه‌ها و نوشته‌های وی که مهم‌ترین آنها درباره نقش دولت و مفهوم اقتصاد غیررسمی و «بخش خارج از قانون»<sup>۱</sup> بوده است، باعث شد تا بسیاری از فروض سنتی در ادبیات توسعه اقتصادی و اقتصاد کار زیر سؤال برود.

## ۱-۲ معرفی هرناندو دسوتو و اقتصاد غیررسمی

دسوتو سال ۱۹۴۱ در شهر آرکویپا<sup>۲</sup> در جنوب شرقی پرو به دنیا آمد. او در سن هفت سالگی پس از وقوع یک کودتای نظامی در پرو، همراه پدر دیپلمات و بقیه اعضای خانواده به سوئیس گریختند. وی تحصیلات عالی خود را در رشته اقتصاد و حقوق در شهر ژنو به پایان رساند و به‌عنوان اقتصاددان در سازمان گات (موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت) در سوئیس مشغول کار شد. همچنین مدتی نیز مدیرعامل یک شرکت مهندسی در آنجا شد، اما در ۳۸ سالگی زمانی که اقتصاددان و کارآفرین موفقی شده بود به موطن خود برگشت که گرفتار فقر، نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی و حکومت نظامیان بود.

---

۱. "Extralegal" که مترادف با "Outside of Law" است. دسوتو در نوشته‌های جدید خود به‌جای غیررسمی بودن از اصطلاح «خارج از قانون» استفاده می‌کند؛ به این دلیل که بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی می‌توانند حالت رسمی داشته باشند، اما برای کاهش هزینه‌ها ترجیح دهند در بخش خارج از قانون فعالیت کنند.

2. Arequipa

وی درباره تاریخچه زندگی خود می‌گوید: «ورود من به مسائلی چون فقر، حقوق مالکیت و نظام بازار درست از زمانی آغاز شد که پس از اقامت طولانی‌مدت در اروپا برای تحصیل و کار، در جریان رفت و آمدهای مکرر به زادگاه خود در پرو، متوجه فقر شدید این کشور و آمریکای لاتین شدم. در آنجا دیدم که اقوام و دوستان پرویی من دقیقاً به اندازه دوستان اروپایی‌ام باهوش و زرنگ هستند. این‌گونه شد که از خود پرسیدم چرا با وجود یکسان بودن استعدادها، کشور پرو فقیر است و به این نتیجه رسیدم که باید پاسخ این پرسش را در امری جست‌وجو کرد که چندان بدیهی و آشکار نیست». دسوتو از آن زمان به بعد علاقه‌مند به درک علل فقر ملل جهان سوم و علت ثروت نسبی اروپایی‌ها، آمریکایی‌ها و در مجموع جهان غرب می‌شود. او نمی‌تواند پاسخ مناسب را در کتاب‌های کلاسیک و درسی اقتصاد بیابد. از این‌رو به فکر می‌افتد که باید به مشاهده مستقیم روی آورده و به میان مردم برود و در سن ۳۸ سالگی به اندازه کافی ثروت اندوخته بود که بتواند تمام وقت خود را وقف این‌گونه مسائل کند. او به صورت جدی به دنبال یافتن پاسخ بود و ذهنش را از حدس‌های معمولی «جنگ‌های طبقاتی» یا «نظریه هسته - پیرامون که کشورهای صنعتی، کشورهای توسعه‌نیافته را استثمار می‌کنند» خالی کرد.

دسوتو پاسخ از قبل آماده‌ای در ذهن نداشت و به دنبال اقتصاد غیررسمی نبود، اما سرانجام اقتصاد غیررسمی را پیدا کرد. او در کنار اقتصاد رسمی کاملاً دولتی، یک اقتصاد بازار پرجنب‌وجوش و نسبتاً کارا یافت. در آمارهای رسمی به آن «بازار سیاه» می‌گفتند اما او تصمیم گرفت آن را اقتصاد غیررسمی بنامد تا بار معنایی منفی کمتری داشته باشد. او دریافت آنچه اجازه نمی‌دهد تا فقرا وضع زندگی خود را بهبود بخشند، قوانین پردردسر، پرهزینه و تبعیض‌آمیز دولتی است و نیز فقدان نهادهایی که در کشورهای ثروتمند بدیهی فرض می‌شود؛ نهادهایی مثل حقوق مالکیت بر منابع اقتصادی، سازمان‌های تجاری قانونی بزرگ‌مقیاس برای بهره‌برداری از منابع و ابزارهای شناسایی و هویت‌بخشی که در بازارهایی گسترده و فراتر از مرزهای خانواده، دوستان و همسایگان به کار رود و به رسمیت شناخته شود.

مهاجران بی‌سواد و بدون مهارت روستایی که وارد شهرهای لیما می‌شدند با نظام بازتوزیعی به اصطلاح طرف‌دار مکتب سوداگری (مرکانتیلیستی) روبه‌رو شدند که آنها را

از مشارکت در اقتصاد رسمی طرد می‌کرد. منظور نظام سیاسی - اقتصادی بود که علاقه‌ای به خلق ثروت جدید نداشت و هدف اصلی‌اش توزیع کیک اقتصادی موجود بین اقلیت فرادستان بود که نظام اداری نفوذناپذیر نیز به کمک آمده و اقتصاد رسمی و حمایت شده را محصور می‌کرد. به این ترتیب آن کسانی که دیرتر وارد شهرها شدند نتوانستند از جایگاه ممتاز در اقتصاد برخوردار شوند و بدتر اینکه هیچ جایگاهی پیدا نکردند و شغل، حمل‌ونقل، مسکن یا حتی آب و غذا نداشتند. اینجا بود که غیررسمی‌ها دست به انقلاب زدند. آنها با «انقلابی آرام» به سمت راه دیگر یا همان اقتصاد غیررسمی پیشروی کردند. آنها برای حمایت از منافع خود به صورت خودجوش بازارهایی را ایجاد کردند. غیررسمی‌ها تاحدامکان با کارایی عمل کرده و تمایل طبیعی‌شان به سمت انتخاب آدم اسمیت و اقتصاد بازار و نه کارل مارکس و اقتصاد دولتی بود. غیررسمی‌ها از طریق تهاجم و اشغال یا معاملات غیرقانونی توانستند زمین به دست آورند، کسب و کار راه بیندازند و مسیرهای اتوبوسرانی درست کنند. در جوامع آنها ضوابط خارج از قانونی وجود داشت که همگی داوطلبانه اطاعت می‌کردند چون آن ضوابط را به نفع خود می‌دیدند و توانستند خدمات عمومی کافی عرضه کنند، نظم و امنیت در جوامع خود برقرار سازند و نظام قضایی خاص هر خرده‌فرهنگ را طراحی کنند.

در پرو، دسوتو را پشتیبان آرمان‌های طبقه پایین و متوسط می‌دانند که منتقد گروه‌های با منافع خاص بوده و با تکنوکرات‌ها و گروه‌های هر دو جناح چپ و راست ارتباط دارد. فرادستان جامعه پرو، علاقه دسوتو به دست‌فروشان خیابانی، متصدیان حمل‌ونقل و متصرفان زمین‌های شهری را اغلب نوعی همدلی افراطی با طیف بدنام و بی‌آبروی جامعه تبلیغ می‌کردند، اما اینک در پرو با دسوتو مانند یک فوق‌ستاره برخورد می‌شود و مورد احترام و علاقه بسیار مردم است. او از سال ۱۹۸۳ در صحنه رسانه‌ای حضوری فعال دارد و هزاران مقاله از کارهای وی در مجلات و روزنامه‌های معتبر جهان مثل فورچون، نیوزویک، فوربس، تایم، اکونومیست، وال‌استریت ژورنال، نیویورک تایمز، واشنگتن‌پست و لس‌آنجلس تایمز چاپ شده است. مجله تایم، دسوتو را در ردیف صد شخصیت مشهور جهان و پنج رهبر بزرگ آمریکای لاتین در قرن بیستم جای داده است. دسوتو در کنار خاویر پرز دکویار (دبیرکل سابق سازمان ملل)، ماریا بارگاس یوسا

(رمان‌نویس مشهور پرویی) و رؤسای جمهور فرناندو بلانده و الن گارسیا، یکی از پنج شخصیت مشهور پرویی در صحنه بین‌المللی شد. همچنین نام وی در فهرست نامزدهای نهایی دریافت جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۲ قرار داشت.

دسوتو نتایج پژوهش‌های خود را در سال ۱۹۸۶ در کتاب *راه دیگر* به زبان اسپانیایی منتشر کرد که جنجالی در جامعه پرو به راه انداخت. کتابی که مبتنی بر پنج سال تحقیق و تحلیل وی بود نشان داد که اقتصاد پرو واقعاً چگونه کار می‌کند (یا به بیان درست‌تر اینکه چرا کار نمی‌کند). این کتاب در سال ۱۹۸۹ به زبان انگلیسی<sup>۱</sup> و پس از آن به بیست زبان دیگر ترجمه شد و اندیشه‌های وی، سیاستگذاری اقتصادی را متحول ساخت به طوری که اینک سازمان‌های بین‌المللی توسعه، حقوق مالکیت را شرط لازم برای رشد اقتصادی می‌دانند. کتاب *راه دیگر* بی‌تردید یک کتاب دوران‌ساز بود که ذهن و اندیشه روشن‌فکران و سیاست‌مداران دنیای غرب را نسبت به واقعیتی که در جهان سوم می‌گذرد و نهادهایی که در آنجا وجود دارد روشن ساخت.

تلاش‌های دسوتو همچنین به تهدیدهای مرگبار ازسوی گروه تروریستی مارکسیستی «راه درخشان»<sup>۲</sup> منجر شد. خودرووی وی هدف رگبار مسلسل قرار گرفت و در دفتر کارش بمب‌گذاری شد. او فقط یک اقتصاددان نظریه‌پرداز نیست، بلکه همچون فرد انقلابی عمل می‌کند. آنچه وی را به شوق و هیجان درمی‌آورد آن قدرت انقلابی است که به کمک اندیشه‌هایش، نه با اعمال خشونت قصد تغییر جهان را دارد. او یکبار گفت برای ایجاد تغییر، چرا باید خشونت به‌عنوان ابزار اصلی به‌کار گرفته شود؟ چرا نباید اندیشه‌ها برتری داشته باشند؟

دسوتو در کتاب *راه دیگر*، برای درک بهتر موانعی که مهاجران با آن برخورد کردند دولت‌ها و سیاست‌های پرو را با طرفداران مکتب سوداگری سده‌های ۱۵ تا ۱۹ میلادی اروپا مقایسه می‌کند. این صاحب‌نظران به دنبال افزایش رفاه اقتصادی از طریق کنترل‌های دولتی و ایجاد حقوق و امتیازات انحصاری بود. «دولتی بوروکراسی‌زده و

1. Hernando De Soto, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, New York, NY: Harper and Row, 1989, p. 271; Hernando De Soto, *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*, New York: Perseus Books, 2002, p. 304.

2. Shining Path\ Sendero Luminoso

قانون‌زده (مشحون از قانون) که بازتوزیع ثروت ملی را مهم‌تر از تولید ثروت می‌دانست». پیام اصلی او این است که توسعه‌نیافتگی اقتصادی ناشی از بوروکراسی افراطی دولتی و ماندگاری نظام «طرفدار مکتب سوداگری» است؛ در این نظام، فرادستان تجاری و مدیران دولتی در راستای منافع محدود خود، نظام و قوانین را دستکاری می‌کنند. وی معتقد است با وجود مانع‌تراشی‌های بوروکراسی و مکتب سوداگری، اکثر جمعیت با ابتکارهای بی‌شمار و پویایی کارآفرینی، راه خود را از طریق فعالیت در اقتصاد «غیررسمی» پیدا می‌کند. بخش غیررسمی کار و پیشه‌ای راه می‌اندازد، خدمات ارائه می‌دهد و با طرح‌های ابتکاری شخصی، خانوادگی و دسته‌جمعی، به زمین، مسکن و حتی خدمات عمومی مثل حمل‌ونقل دسترسی پیدا می‌کند که جملگی خارج از اقتصاد «برنامه‌ریزی شده»، «تنظیم شده» و «مدیریت شده» دولتی است. دسوتو «غیررسمی‌هایی» را که «فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی» انجام می‌دهند با دیدی بسیار مثبت نگریند و آنها را کارآفرین‌های باجرثتی معرفی می‌کند که نقش عمده‌ای در اقتصاد ملی ایفا می‌کنند. البته او اعتراف می‌کند که اقتصاد غیررسمی بهره‌وری پایینی داشته و شکل طبیعی انجام فعالیت‌ها نیست، اما فعالیت غیررسمی را مفید و مطلوب می‌داند. دغدغه وی بررسی، درک و بهبود کارایی جهان به‌نحوی عینی است، به‌جای آنکه بخواهد مدل‌ها و مفاهیم اقتباس شده از خارج را با محیط پرو منطبق کند.

او انقلاب غیررسمی بودن را حرکت و راه‌پیمایی تدریجی غیررسمی‌ها به‌سمت نظام اقتصاد بازار آزاد و مالکیت رسمی می‌داند. از نظر دسوتو، غیررسمی بودن کلید بقا و موفقیت تعداد زیادی از مردم فقیر کشورهای جهان سوم است. او کسانی را غیررسمی می‌نامد که قوانین و مقررات رسمی را نادیده می‌گیرند یا عامدانه نقض می‌کنند تا امکان امرارمعاش پیدا کرده و نیازهای اساسی خود را تأمین کنند. به‌نظر وی، خارج از قانون بودن، جایی بین قانونی و رسمی بودن و «تبهکاری و مجرمیت» است؛ قانونی بودن یعنی وقتی همگان قوانین و مقررات را رعایت می‌کنند و تبهکاران اقداماتی انجام می‌دهند که آشکارا برخلاف قوانین رسمی، اصول اولیه اخلاقی و منافع عمومی است.

او غیررسمی بودن را واکنش توده‌ها به بوروکراسی بی‌معنا و خودپسندانه و نیز دستکاری نظام اقتصادی توسط گروه‌های ذی‌نفع فاسد می‌داند. اگرچه غیررسمی بودن،

رسماً «غیرقانونی» است، اما «غیراخلاقی» نیست؛ زیرا هیچ ضابطه اخلاقی بنیادین را نقض نمی‌کند و در واقع انتخابی از سر اضطرار برای فقراست تا امرارمعاش کرده و نیازهای اصلی خود را تأمین کنند. به‌طور خلاصه، غیررسمی بودن زمانی وجود دارد که ابزارها نامشروع بوده اما اهداف مشروع هستند.

تحلیل‌های وی بر تلاش، ابتکار، سازمان‌دهی، پویایی و کارآفرینی عامه مردم تأکید دارد. نسخه‌هایی که وی با تحلیل‌های خود تجویز می‌کند، بوروکراسی‌زدایی، مقررات‌زدایی، ساده‌سازی اداری و خصوصی‌سازی و حذف حمایت‌گرایی و تشویق تجارت آزاد است. دسوتو را می‌توان نسخه جهان‌سومی فردریک هابک دانست.

دسوتو از بخش‌های خارج از قانون حمایت می‌کند چون آنها را راهی به توسعه اقتصادی می‌داند. به‌نظر او بخش‌های فقیر جامعه، دارایی‌ها و سرمایه‌های اقتصاد و نه بدهی و هزینه هستند. درحالی‌که بسیاری از مدیران دولتی و گروه‌های ثروتمندان، نظری مخالف داشته و معتقدند چنین مشاغلی، جلوه‌ها و نمادهایی از توسعه‌نیافتگی بوده و برای رسیدن به توسعه اقتصادی باید آنها را محو و نابود کنیم.

دسوتو از مقررات‌زدایی، رفع تبعیض و قانونی‌سازی شتابان به‌عنوان راه‌حل برای اکثر فعالیت‌های تجاری غیرقانونی و غصب زمین<sup>۱</sup> نام برده و استدلال می‌کند فقرا، قربانیان بوروکراسی بیش از حد و یک نظام قضایی ناکارای ناامیدکننده هستند. اما بسیاری از طبقات فرادست و سطح بالای پرو، سرکوب بیشتر این گروه‌های غیرقانونی را ترجیح می‌دادند.

دسوتو در سال ۲۰۰۰ کتاب *راز سرمایه*<sup>۲</sup> را نوشت. او در این کتاب نیز سعی کرده است دلایل فقر جهان سوم را تشریح کند. دسوتو می‌گوید ما مدل اقتصاد بازار را وارد کردیم و فکر می‌کردیم این مدل همراه خود شکوفایی اقتصادی و ثروت می‌آورد؛ اما چنین نشد. من با اعداد و ارقام به این نتیجه رسیدم که ما هم تولید می‌کنیم. فقرای کشور ما سخت کار می‌کنند و انسان‌های کارآفرین فراوانی در اختیار داریم. اما در این میان آنچه غایب است، نظام حقوقی و چارچوب نهادی است که این وضعیت، امکان

### 1. Squatting

۲. هرناندو دسوتو، *راز سرمایه: چرا سرمایه‌داری در غرب پیروز شد و در جاهای دیگر شکست خورد*، ترجمه فریدون تفضلی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۵.



به کار گرفتن ثروت را فراهم نمی‌کند. پیشنهاد دسوتو به دولتمردان جهان سوم این است که با انجام بازبینی کامل در نظام حقوقی، این امکان را فراهم آورند که کشورهايشان بتوانند حقوق مالکیتی منطبق با قانون در مورد تصرف دارایی و ایجاد سرمایه داشته باشند.

### ۳-۱ تأسیس مؤسسه آزادی و دموکراسی در پرو

هرناندو دسوتو در نوامبر ۱۹۷۹ در میانه گذار از حکومت نظامی به حکومت غیرنظامی و در زمانی که همایش «دموکراسی و اقتصاد بازار» را در شهر لیما برگزار کرد، در صحنه اندیشه‌ورزی پرو ظاهر شد. این همایش به صورت یک تمرین قدرت‌نمایی جناح راست دموکراتیک در سیاست پرو عمل کرد و تریبونی شد تا فردریک هایک به جامعه روشن‌فکری پرو معرفی شود. همایش مذکور به تأسیس مؤسسه آزادی و دموکراسی<sup>۱</sup> در لیما در ماه می ۱۹۸۰ تحت رهبری دسوتو منجر شد که تعداد زیادی از روشن‌فکران و سیاستمداران سرشناس پرویی به عنوان مدیر، عضو شورا و بانی در آن حضور داشتند. متعاقب آن مؤسسه آزادی و دموکراسی با پشتیبانی مالی بنیاد کنراد آدنائر از حزب دموکرات مسیحی آلمان، گزارش‌های همایش را در کتابی منتشر کرد و اقدام به برگزاری دومین همایش با عنوان «تأملاتی در وابستگی و توسعه» در نوامبر ۱۹۸۱ و نیز انتشار گزارش‌های نشست‌ها در قالب کتاب کرد. در رویداد دوم از همه طیف‌های فکری داخل و خارج پرو دعوت شده بود.

مؤسسه آزادی و دموکراسی کار خود را به شکل مؤسسه‌ای کوچک شروع کرد که از گاراژ منزل دسوتو با یک همکار پژوهشی، یک منشی و چند پژوهشگر مدعو پاره‌وقت تشکیل می‌شد. در اواسط دهه ۱۹۸۰ با کمک بنیادهای علمی توسعه‌ای خارجی، موفق به جذب منابع مالی قابل توجهی شد. به تدریج تعداد کارکنان مؤسسه افزایش یافته و به یک سوئیت از واحدهای اداری اجازه‌ای و سپس به دو عمارت اعیانی مجاور در محله میرافلورس پرو نقل مکان کرد. مؤسسه مذکور در سال ۱۹۹۰ به حدی رشد کرد که حدود ۷۵ کارمند تمام‌وقت و بودجه سالانه حدود ۱/۵ میلیون دلاری داشت. این مؤسسه تاکنون سه کتاب راه دیگر، راز سرمایه و یک تکنگاری درباره دست‌فروشی در

---

1. Institute for Liberty and Democracy (ILD)

لیما، ۶ کتابچه درباره مسائل اجتماعی - حقوقی در مجموعه اسناد کاری و تعداد زیادی جزوه، پوستر، اعلامیه عمومی، پیشنهاد و بیانیه منتشر کرده است. همه نشریات مؤسسه به‌استثنای دو کتاب، بدون نام نویسنده و فقط با نشان مؤسسه آزادی و دموکراسی منتشر شده‌اند. دسوتو در دهه ۱۹۸۰ به یک چهره بین‌المللی تبدیل شد که در همایش‌های مختلف سخنرانی می‌کرد و اندیشه‌ها و پژوهش‌های مؤسسه را نشر می‌داد. او سرشار از سرزندگی، خوش‌بینی و «روحیه می‌توانیم انجام دهیم» بود که دائماً پیام‌ها و نمونه‌های راه دیگر را تکرار می‌کرد.

کتاب *راه دیگر*، اثری چندبعدی و چندکارکردی با تفسیری جهانی از واقعیات آمریکای لاتین بود. در کتاب آمارهای گوناگونی ذکر شده است که معمولاً از پژوهش‌های مؤسسه آزادی و دموکراسی اخذ شده اما از هیچ فرمول ریاضی استفاده نکرده است. کتاب برای مخاطب عام نوشته شده است. قالب اصلی نمایش‌دهی به‌صورت تصاویر است و تا حد امکان سعی شده تا زبان فنی و اصطلاحات مرسوم علوم اجتماعی در آن به‌کار نرود.

کشور پرو در تاریخ معاصر دو انقلاب را تجربه کرد. یک انقلاب گروه تروریستی مائوئیست «راه درخشان» بود که با شورش در ۱۹۸۰ آغاز و با شکست مواجه شد؛ اما انقلاب دیگر که توسط کارآفرینان غیررسمی خارج از قانون در هر شهری در این کشور انجام شد و برای رسیدن به زندگی بهتر، تلاش می‌کرد. در واقع تاریخ انقلابی که از نظر نظامی و سیاسی شکست خورد و تاریخ انقلابی که قطعاً یکی از موفقیت‌های درخشان و باعظمت زمانه ما بوده است. یک هم‌زمانی تصادفی این است که مؤسسه آزادی و دموکراسی فعالیت علنی خود را در پرو از سال ۱۹۸۰ شروع کرد و این همان سالی است که جنبش چریکی متعصب مائوئیست «راه درخشان» نیز شورش مسلحانه ملی خود را آغاز کرد. البته این هم تصادفی نیست که راه درخشان و *راه دیگر*، ۵۰ درصد تشابه اسمی دارند. کتاب *راه دیگر* دسوتو تا حدودی به‌عنوان پاسخی به راه درخشان نوشته شد که راهی صلح‌آمیز به توسعه اقتصادی و بهبود رفاه اجتماعی است. این واقعیت که راه درخشان از چپ سیاسی افراطی آمد، هرچند از سوی اکثر سیاست‌مداران جناح چپی معتدل محکوم شد، کتاب دسوتو را نه فقط پاسخی از طرف راست‌گراها بلکه به‌عنوان صدای عقل در مواجهه با افراط‌گری متعصبانه جلوه می‌دهد.

دسوتو در راه دیگر، نگاهی فوق‌العاده گسترده و تا حدی سطحی از تاریخ جهان ارائه می‌دهد. او گذار ساده‌ای از فئودالیسم به مکتب سوداگری و سپس از مکتب سوداگری به اقتصاد بازار را مفروض می‌گیرد و توسعه‌نیافتگی را به درماندگی برخی کشورها در رهایی یافتن از مکتب سوداگری ربط می‌دهد. او مکتب سوداگری را مرحله گذار بین فئودالیسم و سرمایه‌داری می‌داند که تشکیلات دولتی و اقتصاد تحت سلطه انحصارات قدرتمند و گروه‌های با منافع خاص (تشکل‌های بازتوزیعی یا رانت‌جویی در خدمت منافع شخصی) است، به طوری که اجازه نمی‌دهند «بازار آزاد» به وجود آید. کنار گذاشتن مکتب سوداگری به نفع نظام سرمایه‌داری (اقتصاد بازار)، مرحله مهم در روشنگری جامعه است که امکان جهش به رشد اقتصادی خودپایدار و بهبود رفاه عمومی را فراهم می‌کند. از نظر دسوتو، این گذار نتیجه سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های جدید دولت برای تحریک رشد نبوده، بلکه نتیجه نقش افراطی دولت در قانونگذاری بود. پس باید کنترل دولت بر اقتصاد کاهش می‌یافت تا کارآفرینی و رقابت بازار آزاد شکوفا شود و به محض اینکه این امر در سطح وسیعی محقق شود، طبقه جدید کارآفرینان ظاهر می‌شود، موازنه قدرت سیاسی به صورت دائمی به نفع کسب‌وکارهای کوچک تغییر کرده و شکوفایی حرفه‌های جدید و نوآوری فناورانه به وجود می‌آید. او معتقد است سقوط مکتب سوداگری و ظهور قطعی اقتصاد بازار در اروپای غربی و آمریکا بین ۱۸۷۰ تا ۱۹۱۴ رخ داد.

کتاب راه دیگر به پدیده انقلاب غیررسمی‌ها اختصاص دارد و تلاشی نظام‌مند برای تجزیه و تحلیل واقعیت آمریکای لاتین از منظر بازار آزاد است. فرض کتاب این است که برخلاف تصور رایج، سرمایه‌داری مردمی در آمریکای لاتین وجود دارد و فعالیت‌هایی که انجام می‌دهند معمولاً در آمارهای اقتصادی به صورت غیرقانونی طبقه‌بندی می‌شود. این فعالیت‌ها که در غیاب حمایت‌ها و ضمانت‌های قانونی صورت می‌گیرد، غیرقانونی هستند، اما مجرمانه یا جنایتکارانه نیستند؛ به این دلیل که هدف چارچوب قانونی پرو، حفظ و گسترش امتیازات و سنت‌های اجتماعی است که به عده‌ای اندک تعلق می‌گیرد و البته به زیان اکثریت محروم است. وی نظام حاصل را طرفدار مکتب سوداگری می‌نامد که در واقع یک تشکل ضددمکراتیک سرمایه‌داری است.



## فصل دوم

---

خلاصه تحلیلی از

کتاب راه دیگر



**مجله /کونومیست:** راه دیگر دستاورد ارزشمندی است. این کتاب باید عامل محرک دولت‌های آمریکای لاتین و راهنمای عمل همه کسانی باشد که به تهی‌دست‌ترین اقشار جامعه کمک می‌کنند. کتابی جذاب که با شرحی دقیق و مفصل نشان می‌دهد چگونه گروه‌های تهی‌دستی که زمین‌ها را به تصرف خود درآورده‌اند، سازمان‌یافته تلاش می‌کنند خانه‌هایی را که ساخته‌اند، قانونی کنند. چگونه از روش‌های ابتدایی ثبت زمین استفاده می‌شود. چگونه دست‌فروشان خیابانی بساط خود را در خیابان‌ها پهن کرده و سرانجام بازارهای مخصوص به خود را ایجاد می‌کنند و چگونه خدمات مسافری درون شهری بخش غیررسمی، برنامه‌ریزی شده و گسترش می‌یابد.

**مجله فوربس:** راه دیگر اثر مهمی است که مقدر شده است تا شیوه درک جهان از فقر و ثروت را تغییر دهد. این کتاب از کینز و مارکس هم فراتر رفته و قلب متناقض‌نمای اقتصادی گسترش فقر، در دنیایی که روزبه‌روز ثروتمندتر می‌شود را نشانه می‌رود.



شکل ۱-۲ جلد کتاب راه دیگر

## ۲-۱ نکات اصلی مطرح شده در کتاب راه دیگر

۱. اکثریت پرویی‌ها لشکر پرولتاریا نیستند که آماده قیام علیه کسب‌وکار آزاد باشند، آنها کارآفرینان نوپایی هستند که بیرون از نظام قانونی کار می‌کنند. پرولتاریایی که به لحاظ قانونی شاغل هستند کمتر از ۴/۸ درصد جمعیت پرو را تشکیل می‌دهند.
۲. طبقه انقلابی واقعی در پرو، کارآفرینان در مقیاس خرد، کوچک و متوسطی هستند که طی نیمه دوم قرن بیستم از مناطق روستایی به شهرها مهاجرت کردند تا در اقتصادهای بازار پراکنده بخش غیررسمی یا «خارج از قانون» کار کنند. این کارآفرینان خارج از قانون، به‌هیچ‌وجه بخش کوچک و حاشیه‌ای جامعه پرو نیستند؛ آنها همراه با خانواده‌های گسترده خود اکثریت جمعیت - حدود ۶۰ تا ۸۰ درصد - را تشکیل می‌دهند. از هر ده ساختمان مسکونی، هفت مورد را آنها ساخته‌اند. ۲۷۸ بازار از ۳۳۱ بازار لیما را احداث و در مالکیت خود دارند، ۵۶ درصد کسب‌وکار و بیش از ۶۰ درصد خرده‌فروشی مواد غذایی را در اختیار دارند و ۸۶ درصد اتوبوس‌های کشور را می‌رانند. این مردمان چهل سال تلاش کردند تا به طبقه کارآفرین تبدیل شوند. آنها به ساکنان خودمتمکی ایالات متحده آمریکا در قرن هجدهم و نوزدهم بیشتر شبیه هستند تا پرولتاریای وحشت‌زده‌ای که در ذهنیت کوتاه‌فکرانهٔ ابیمال گازمن<sup>۱</sup> (رهبر گروه تروریستی «راه درخشان») لانه کرده بود. کارآفرینان خارج از قانون پرو، کودکان واکسی کم‌دل و جرئتی نیستند که با دیدن پلیس بگریزند و پنهان شوند. آنها پیشگامان محکم و استوار فعالیت اقتصادی هستند.
۳. این کارآفرینان خواهان زندگی تحت حاکمیت قانون‌اند. مهم‌ترین دلیل اثبات این مدعا اینکه آنها با وجود اجبار به فعالیت در خارج از نظام قانونی پرو، قوانین خودساخته را برقرار کردند که در این کتاب «قواعد خارج از حیطه قانون» نامیده شده است. برای آنها اقتصاد بازار و سرمایه، نشانه‌های «تبعیض بورژوازی» یا «مفاهیم بیگانه فرهنگی» نیستند، بلکه اهدافی هستند که آنها و سازمان‌های غیررسمی‌شان برای دست یافتن به آن تلاش می‌کنند. قوانین خودجوشی که آنها ایجاد کرده‌اند، بازتاب‌دهنده نظام فئودالی، قبیله‌ای یا کمونیستی نیست، بلکه برعکس، تصویری از اقتصاد بازار را به نمایش می‌گذارد.

1. Abimael Guzmán



۴. اکثر پروپی‌ها صاحب دارایی‌اند. آنها مالک دارایی‌هایی با ارزش جایگزینی بیش از ۸۰ میلیارد دلار (با دلار سال ۲۰۰۰ و چهارده برابر ارزش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در پرو) هستند. اکثریت کارآفرینان پروپی، به صورت جمعی و ناآگاهانه، انقلاب اجتماعی و اقتصادی را علیه فقر اقتصادی و سرکوب قانونی آغاز کرده‌اند که به دفعات و حتی جدی‌تر و قدرتمندتر از شیوه‌ای است که «راه درخشان» با زور اسلحه می‌خواست در سر پروپی‌ها فرو کند.

۵. دشمن اصلی این کارآفرینان، نظام حقوقی موجود است که آنها را محکوم می‌کند. کتاب حاضر براساس سوابق پرونده‌های واقعی و شبیه‌سازی شده نشان می‌دهد که برای مثال در پرو سیزده سال طول می‌کشد تا موانع قانونی و اداری مورد نیاز برای ایجاد بازار خرده‌فروشی مواد غذایی - که به جمع کردن دست‌فروشان خیابانی کمک می‌کند - رفع شود. برای کسب مجوز ساخت یک ساختمان دارای سند قانونی در زمین‌های غیرزراعی به ۲۱ ماه زمان، برای کسب مجوز راه‌اندازی یک مسیر اتوبوس‌رانی جدید به ۲۶ ماه و برای کسب مجوز قانونی راه‌اندازی یک کارگاه خیاطی به تقریباً یک سال کار مداوم شش ساعت در روز نیاز است.

۶. کارآفرینان جدید در مواجهه با چنین موانعی، دارایی‌های خود را خارج از محدوده قانون نگهداری می‌کردند و بنابراین به ابزارهای تسهیل‌کننده‌ای که یک نظام حقوقی رسمی باید فراهم کند تا به سازمان‌دهی و به‌کارگیری منابع کمک نماید دسترسی نداشتند. از آنجاکه آنها فاقد حقوق مالکیت مطمئن بودند امکان انتشار سهام نداشتند، قادر به جذب سرمایه‌گذاری نبوده و به دلیل نداشتن حق ثبت اختراع یا امتیاز نمی‌توانستند اقدام به تشویق یا حمایت از نوآوری‌ها کنند. به دلیل عدم دسترسی به قراردادهای و قوه قضائیه سازمان‌یافته در مقیاس وسیع، توان پیشبرد پروژه‌های بلندمدت را نداشتند. به این دلیل که مسئول قانونی دارایی‌های خود شناخته نمی‌شدند نمی‌توانستند در قبال اعتبار دریافتی، منزل یا محل کسب خود را به وثیقه بگذارند.

۷. از آنجاکه تهی‌دستان قدرت حفظ دارایی یا تجارت در محدوده قانونی را ندارند، نمی‌توانند بخشی از اقتصاد جهانی باشند. چگونه می‌توان برکه بارنامه را تکمیل کرد اگر آدرسی رسمی یا کسب‌وکاری قانونی نداشته باشیم؟ چگونه می‌توان یک دارایی را در

بازار بین‌المللی جابه‌جا کرد در حالی که نظام مالکیت رسمی تثبیت نشده است؟ ظاهراً چنین اقداماتی را نمی‌توان انجام داد و بنابراین روشن است که چرا محرومان، از جهانی شدن نفع زیادی نمی‌برند. به علاوه می‌توان تصور کرد تهی‌دستان در حالی که خود هیچ‌چیز ندارند از مشاهده ورود سرمایه‌گذار خارجی برخوردار از حقوق مالکیت قانونی و قابل تنفیذ در سطح ملی و بین‌المللی به کشورشان چه احساسی پیدا می‌کنند؟ آیا با وجود چنین شرایط تبعیض‌آمیزی فکر می‌کنید تهی‌دستان با جهانی شدن همراهی خواهند کرد یا احساس می‌کنند ناعادلانه و انحصارطلبانه است؟

۸. نظام اقتصادی‌ای که اکثر پرویی‌ها را سرکوب می‌کند سرمایه‌داری دمکراتیک نیست بلکه مکتب سوداگری است. راه دیگر نشان می‌دهد که سرمایه‌داری دمکراتیک - آن‌گونه که امروزه در غرب شناخته می‌شود - واقعاً در پرو و اکثر مناطق بیرون از غرب آزمایش و تجربه نشده است. مکتب سوداگری را می‌توان عرضه و تقاضای حقوق انحصاری به‌وسیله قانون، مقررات، یارانه، مالیات و مجوز تعریف کرد. سرازیر شدن این امتیازات ویژه، دیواری از موانع قانونی ایجاد می‌کند که تهی‌دستان را محروم و محروم‌تر می‌سازد. مکتب سوداگری، محیط اداری‌مآبانه و سیاسی شده تحت سلطه تشکل‌های بازتوزیعی امتیازگیر<sup>۱</sup> است که در اروپای پیش از انقلاب صنعتی و نیز در خلال انقلاب صنعتی و خیزش سرمایه‌داری دمکراتیک شایع بود. آدام اسمیت، اقتصاددان بزرگ قرن هجدهم، و همه اقتصاددانان کلاسیک پیرو وی، به شدت با مکتب سوداگری مخالف بودند، نظامی که با پیروزی سرمایه‌داری در غرب مدفون شد اما همچنان نظام اقتصادی مسلط در کشورهای توسعه‌نیافته است. نخبگان طرفدار مکتب سوداگری این باور را که توده‌های فقیر می‌توانند مهم‌ترین منبع رونق و شکوفایی باشند از نظر فرهنگی غیرممکن می‌دانند.

۹. تهی‌دستان علیه نظام سوداگری رأی دادند. برای مثال در پرو آنها یا به میان اقتصادهای بازار پراکنده و تازه ظاهر شده بخش خارج از قانون پا گذاشتند یا به تعداد میلیونی به کشورهای سرمایه‌داری مهاجرت کردند.

۱۰. پرو به شرطی به سمت شکوفایی اقتصادی خواهد رفت که نظام حقوقی آن مهندسی مجدد شود؛ به‌گونه‌ای که ابزارهای کارآفرینی را برای همه فراهم سازد. اگر پرویی‌ها

راهی برای وارد کردن محرومان به اقتصاد آزاد پیدا کنند، محرومان در معرض خطر به گزینه‌های اقتصادی افراطی به‌ویژه در زمان رکود یا جنگ، همانند روسیه ۱۹۱۷ و سایر مناطق جهان پس از جنگ جهانی دوم، گرایش پیدا خواهند کرد. گزینه دیگر، تداوم مکتب سوداگری و توزیع امتیازات ویژه، دست‌کم برای مدت زمانی است و هزینه آن رکود ادامه‌دار و شهروندان ناراضی و بدبخت است.

راه دیگر نشان می‌دهد که چگونه تهی‌دستان، به طبقه جدیدی از کارآفرینان تبدیل شدند، و چرا و چگونه در خارج از محدوده قانون سازمان‌دهی پیدا می‌کنند. این کتاب دلایل محکمی ارائه می‌کند مبنی بر اینکه صلح و آرامش سیاسی و اجتماعی ممکن نخواهد بود، مگر اینکه همه کسانی که می‌دانند محروم مانده‌اند احساس کنند از شانس عادلانه‌ای در حد استانداردهای غربی برخوردارند. راه دیگر صحنه را برای اصلاحات مهیا می‌سازد.

هرناندو دسوتو در کتاب راه دیگر نشان می‌دهد که فعالیت‌های غیررسمی از قبیل دست‌فروشی، نقش مهمی در اقتصاد شهر لیما ایفا می‌کنند. او توانست با مستندسازی حجم ناکارایی و بیهودگی مقررات<sup>۱</sup> معطوف بر فعالیت‌های غیررسمی، توجه روشن‌فکران، سیاست‌مداران و رسانه‌های سراسر جهان را به‌خود جلب کند. دسوتو می‌گوید عمده فعالیت‌هایی که دولت‌های پرو انجام داده‌اند، براساس سنت رانت‌جویی است که امور اقتصادی را طبق میل و منفعت طبقات فرادست کنترل و هدایت می‌کند. بنابراین وقتی بانک جهانی شروع به نظرسنجی درباره مقررات در اطراف جهان کرد، بزرگ‌ترین مشکل در شروع راه‌اندازی کسب‌وکار، مراحل اداری زیاد و مراجعه به اداره‌های مختلف بود.

البته با پیدایش رویکرد انتخاب عمومی، افزایش تعداد مراحل اداری لازم برای شروع کسب‌وکار جدید کاملاً معنادار می‌شود. ساده‌ترین تفسیر این است که با تصویب هر مجوز دولتی برای شروع کسب‌وکار، یک بوروکراسی جدید شکل می‌گیرد که کارکنان آن را دوستان و اقوام تشکیل می‌دهند و زمینه فساد و رشوه‌خواری را فراهم می‌سازد. دسوتو هجوم انبوه مهاجران به پایتخت را عامل بی‌اثر شدن چنین مقرراتی می‌داند

---

۱. در این نوشتار، منظور از واژه «مقررات» معنای موسع آن است که دربرگیرنده همه مقرره‌های لازم‌الاجرای وضع شده توسط مقامات و مراجع حقوقی است؛ اعم از پارلمانی، هیئت دولت، رئیس‌جمهور و سایر اینها.

(همان‌گونه که در کشورهای اروپای غربی با رشد جمعیت و شهرنشینی در انتهای قرن نوزدهم اتفاق افتاد). مهاجرانی که در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۸۵ وارد شهر لیما شدند و جمعیت آن را به ۱۰ برابر رساندند برای اینکه به اسکان، آمدورفت و یافتن شغل قادر شوند به‌ناچار به سمت اقتصاد غیررسمی رفتند. طبق گزارش کتاب *راه دیگر*، در سال ۱۹۸۵ حدود ۷۰ درصد واحدهای مسکونی جدید «غیررسمی» بودند یعنی براساس مراحل قانونی سند گرفتن زمین و کسب مجوز برای احداث بنا ساخته نشده بودند، بیش از ۴۰۰ هزار نفر به دست‌فروشی و سایر شبکه‌های بازاریابی غیررسمی برای امرامعاش وابسته بودند، و ۹۱ درصد حمل‌ونقل عمومی در خارج از قانون یا در نقض آن بود. دست‌و‌پاز پیشرفت اقتصادی بخش غیررسمی و اینکه چگونه به ثروت ملی کمک می‌کنند آمارهای مختلفی ارائه داده است:

۱. بخش غیررسمی در لیما به تنهایی ۴۴۰ هزار نفر را در استخدام دارد.
  ۲. ۴۸ درصد جمعیت فعال اقتصادی پرو و ۶۱/۲ درصد ساعات کار به فعالیت‌های غیررسمی اختصاص یافته است که ۳۹ درصد تولید ناخالص داخلی کشور را تشکیل می‌دهد.
  ۳. ۹۵ درصد حمل‌ونقل عمومی در لیما غیررسمی است.
  ۴. ۵۰ درصد جمعیت لیما در مسکن‌هایی زندگی می‌کنند که غیررسمی ساخته شده است و تقریباً ۵۰ برابر مسکن‌سازی دولتی گسترش می‌یابد.
  ۵. ۸۳ درصد بازارهای پایتخت را کارآفرینان غیررسمی ساخته‌اند.
- این اعداد و سایر اعدادی که دست‌و‌پاز به آنها توجه کرده است به‌روشنی نشان می‌دهد که فقرای پرو بدون کمک دولت، راه مستقل خود را پیدا کردند. آنها با انتخاب آگاهانه توانستند بر توسعه‌نیافتگی و فقر غلبه کنند.
- کتاب حاوی اطلاعات ارزشمندی شامل توصیفاتی از اشغال‌های هماهنگ شده زمین‌ها، سیر تکامل حمل‌ونقل عمومی در لیما طی صد سال گذشته، عکس‌هایی که بخش غیررسمی لیما را نشان می‌دهد و روایتی مفصل از گرفتاری‌ها و دردسرهای کسانی است که باید با بوروکراسی پرو دست‌به‌گریبان شوند تا یک مجوز تجاری دریافت کنند.
- آنها خانه دارند اما سند ندارند؛ محصول دارند اما بارنامه ندارند؛ کسب‌وکار دارند اما شرکت و شخصیت حقوقی ندارند.

مهاجران به منظور بقا مجبور شدند غیررسمی شوند. ساکنان جدید شهرها اگر خواهان زندگی، تجارت، تولید، حمل و نقل یا حتی مصرف بودند باید این کارها را به نحو غیرقانونی انجام می دادند.<sup>[۱۱۱]</sup>

سازمان‌های غیررسمی ایجاد شدند تا سطح زندگی مهاجران را بهبود بخشند.<sup>[۲۷]</sup> اما وقتی دولت سعی کرد تا رشد بخش غیرقانونی را مهار کند، غیررسمی‌ها مقاومت کردند. برای مثال در بخش غیررسمی، دست‌فروش‌ها در برابر جدی‌ترین سرکوب‌ها علیه خود مقاومت کردند و سازمان‌های دفاع از خود را تقویت و رادیکالیزه کردند.<sup>[۸۵]</sup> در پرو مالکان کسب و کارهای غیررسمی بیشتر از رسمی‌ها به سمت متنوع‌سازی منابع تأمین مواد اولیه و بازارهای فروش گرایش دارند.<sup>[۱۶۴]</sup>

قراردادهایی که قانوناً تنفیذپذیرند به قول و قرار مردم اعتبار می‌بخشند و این واقعیت صرف که می‌توان قراردادها را تنفیذ کرد، طرفین معامله را تشویق به دادن تعهدات منطقی می‌کند که به انجامش قادر هستند.<sup>[۱۶۴]</sup>

کسبه نظام‌های غیررسمی مثل پرو، وقت، تلاش و پول خود را در ایجاد دوستی‌های بلندمدت سرمایه‌گذاری می‌کنند<sup>[۱۶۵]</sup> اینکه اگر روابط به پایان رسد سرمایه‌گذاری برگشت نخواهد کرد و نیز قابل استفاده در مبادلات با سایرین نیست، دلالت دارد که حتی اگر فرصت مبادله اقتصادی تری پیدا شود، هنوز هم معامله با طرف تجاری سابق که روابط طولانی‌مدت باهم دارند سودآورتر خواهد بود (چرا؟ زیرا آن دو به هم اعتماد پیدا کردند اما با فرد جدید چنین رابطه اعتمادی ایجاد نشده است، بنابراین وارد معامله با همدیگر نمی‌شوند).

دسوتو در بخش دوم کتاب، سنت بازتوزیعی در پرو را توضیح می‌دهد که مختص این کشور نبوده بلکه نظام سازمان‌دهی اجتماعی است که پرو، آمریکای لاتین و احتمالاً بخش زیادی از کشورهای جهان سوم هم‌اکنون گرفتار آن هستند و در کشورهای توسعه‌یافته نیز در قرون گذشته چنین نظامی رایج بوده که به مکتب سوداگری معروف است.<sup>[۲۰۱]</sup>

دسوتو با بررسی دقیق این مکتب فرصتی ایجاد می‌کند تا به آسانی ایده‌های وی

درباره رابطه اقتصاد و تروریسم را تقریباً وارد هر بررسی از تاریخ جهان بکنیم (کاری که نورث، والیس و واینگست در کتاب جدید خود، *خشونت و نظام اجتماعی* انجام دادند) او جامعه پرو را دارای قوانین بی‌شماری شبیه هر دولت طرفدار مکتب سوداگری می‌داند و این نکته که سیاست و نه بازارها هستند که بر اقتصاد پرو حاکم‌اند. [۲۰۵ تا ۲۰۹]

دسوتو گوشزد می‌کند در صورتی که در نظام اقتصاد بازار آزاد هرکسی می‌تواند وارد بازار شود، اجبار به اتلاف ۲۸۹ روز وقت در تشریفات اداری قبل از اینکه بتوان کسب‌وکاری راه انداخت، یا هفت سال انتظار کشیدن قبل از اینکه خانه‌ای ساخته شود موانعی هستند که نظام طرفدار مکتب سوداگری در برابر ورود به بازار ایجاد کرده است. [۲۱۰]

تصویر دسوتو از پروی طرفدار مکتب سوداگری این است که دولت انرژی خود را صرف بازتوزیع ثروت می‌کند در حالی که ایجاد یک محیط توان‌بخش و اختیاردهنده را نادیده می‌گیرد.

او همین وضعیت را در اروپای قرون هجدهم و نوزدهم بررسی کرده و می‌نویسد نه فقط کشورهای طرفدار سوداگری فقیر شدند بلکه درگیری و خشونت بین شهروندانشان شدت گرفت و ساختارهای اجتماعی را تضعیف کرد که سرانجام مکتب سوداگری اروپایی از طریق مبارزات قانونی (مثل انگلستان)، یا انقلاب (فرانسه، روسیه) به تدریج ناپدید شد. [۲۱۱]

دسوتو افول مکتب سوداگری را چنین شرح می‌دهد که در برخی کشورها با حداقل خشونت و حداکثر بهزیستی به اقتصاد بازار گذار کردند اما کشورهایی که در برابر تغییر مقاومت کردند کارشان به انقلاب‌های خشونت‌بار انجامید. [۲۲۱]

دسوتو در مقدمه‌ای بر چاپ جدید کتاب می‌نویسد: انقلاب‌های خشونت‌بار در پرو شکست خورد چون محرومان تروریسم را رد کردند. هدف محرومان بهبود زندگی‌شان بود و بدین‌منظور متقاعد شدند که راه بهتری از راه پیشنهادی تروریست‌ها وجود دارد. [xxxii]

او می‌گوید آنچه من فهمیده‌ام این است که امروز انقلاب گسترده اجتماعی و اقتصادی در جهان در حال توسعه روی می‌دهد که همتای انقلاب صنعتی در غرب است؛ انقلابی که باعث نظام سرمایه‌داری بازار آزاد شد.

## ۲-۲ اقتصاد غیررسمی چیست؟

اقتصاد غیررسمی به فعالیت‌هایی گفته می‌شود که اگرچه برای کشور مشروع و مطلوب‌اند اما باید غیرقانونی انجام شوند. به عبارت دیگر کسانی که مستقیماً در این فعالیت‌ها اشتغال دارند و نیز کل جامعه اگر قانون نقض شود نفع بیشتری می‌برند تا اینکه از آن اطاعت کنند. دست‌و‌پا‌های دست‌فروشان دوره‌گرد را به‌عنوان نمونه ذکر می‌کند که در خدمت رفع نیازهای جمعیت شهرهای آمریکای لاتین هستند. وجود هزاران دست‌فروش، ویژگی مشهود شهرهایی مثل مکزیکوسیتی، سائوپولو و لیماست که از پرجمعیت‌ترین شهرهای جهان‌اند. دست‌فروش قبل از هر چیز کاسب است. اهداف وی مشروع‌اند؛ اما او باید از روش‌های غیرقانونی مثل زیرپا گذاشتن مقررات، رعایت نکردن قانون کار و پرداخت نکردن مالیات استفاده کند؛ زیرا هیچ راه چاره دیگری ندارد. او نمی‌تواند خود را وارد اقتصاد رسمی کند و به ثبت رساند؛ چون اقتصاد رسمی هزینه‌های چنان سنگینی بر جوامع آمریکای لاتین تحمیل می‌کند که در واقع ورود مردم و کارآفرینان با حداقل درآمد به آن را ناممکن می‌سازد. پس غیررسمی بودن وضعیتی است که مردم علاقه‌مندند به نحو قانونی کار کنند اما نمی‌توانند. تنها جایگزین باقی‌مانده برای آنها، کار کردن در آن حوزه از غیرقانونی بودن است که شکاف‌های قانونی در جامعه آمریکای لاتین ایجاد کرده است.

اهمیت غیررسمی بودن در همه کشورها در حد بالایی است. به‌طور مثال در مورد پرو محاسبات مؤسسه آزادی و دموکراسی نشان داد معادل ۳۸ درصد تولید ناخالص داخلی کشور و ۶۰ درصد نفر - ساعت کار در بخش غیررسمی صورت می‌گیرد. پس نتیجه گرفته می‌شود که اولاً غیررسمی بودن از لحاظ اجتماعی و اقتصادی کاملاً قابل توجه است؛ چرا که اگر ۶۰ درصد ساعت کار در بخش غیررسمی است، دولت فقط ۴ ساعت از هر ۱۰ ساعت کار شده در اقتصاد را تحت کنترل دارد. به بیان روشن‌تر، اکثریت پرویی‌ها در خارج از قانون کار می‌کنند. نتیجه دوم اینکه به‌رغم اهمیت کمی فعالیت‌های غیررسمی، بهره‌وری آن بسیار پایین است چون ۶۰ درصد از نیروی کار تنها ۳۸ درصد محصول را تولید می‌کند. چرا بهره‌وری چنین حجم عظیمی از نیروی کار پایین است؟ چون آنها نمی‌توانند برای ضمانت اجرای قراردادهای خود به دادگاه‌های

رسمی مراجعه کنند، خود را در برابر ریسک‌های گوناگون بیمه کنند و حقوق مالکیت تضمین شده به‌دست آورند.

حضور غیررسمی‌ها در بخش‌های صنعت و خدمات چشمگیر است. در مورد صنعت، فعالیت غیررسمی اصولاً زیرزمینی است. گاهی از اقتصاد زیرزمینی به معنای مشابه اقتصاد غیررسمی استفاده می‌شود اما اقتصاد غیررسمی حالت فنی‌تری دارد؛ زیرا اقتصاد زیرزمینی تأثیر پنهانی و مخفی بودن دارد که در همه موارد قابل قبول نیست. در واقع ساخت‌وساز مسکن، تجارت و حمل‌ونقل عمومی غیررسمی، همگی کاملاً علنی و مرئی‌اند؛ هیچ‌کدام فعالیتی نیست که زیرزمینی انجام گیرد؛ باین حال حقیقتاً فعالیت‌های زیرزمینی در صنعت وجود دارد.

در آمریکای لاتین صنعتگر غیررسمی دو نوع است. یک نوع صنعتگر در واقع رسمی است که به دلیل هزینه بالای مقررات یا مالیات‌ها، بخشی از تولید را به صورت غیررسمی انجام می‌دهد. این صنعتگر در عین حال که بخشی از تولید خود را پنهانی انجام می‌دهد اما به جامعه صنعتگران تثبیت شده رسمی تعلق دارد. در بیشتر موارد، هزینه بالای قانونی بودن در کشور او را مجبور کرده تا بخشی از تولید خود را به بخش غیررسمی انتقال دهد. بنابراین، او مجبور است بخش رسمی را ترک کند تا کاملاً یا جزئاً در بخش غیررسمی پنهان شود. به طور مثال هر زمان نرخ مالیات‌ها و عوارض بسیار افزایش یابد این اتفاق بیشتر رخ می‌دهد. پس این دسته از فعالیت‌ها به اختیار خود، غیررسمی بودن را انتخاب می‌کنند.

نوع دیگر فعالیت غیررسمی از هنروران و صنعتگران کاملاً غیررسمی تشکیل می‌شود که به شکل غیرقانونی در بخش صنایع کوچک استخدام شده‌اند. برای نمونه در بخشی از صنوف از قبیل منسوجات و پوشاک آماده، ساخت مبلمان منزل و تعمیر خودرو بسیار زیاد مشاهده می‌شوند. دلیل اصلی حضور این دسته از فعالیت‌ها در بخش غیررسمی این است که هزینه بالای ورود به بخش رسمی در واقع آنها را از این بخش طرد و محروم کرده است و به اجبار در بخش غیررسمی فعالیت می‌کنند.

#### ۲-۲-۱ ریشه غیررسمی بودن کجاست؟

منشأ و ریشه غیررسمی بودن را نباید در تفاوت‌های فرهنگی، دین و قومیت بلکه باید در



ناکارایی مقررات جست‌وجو کرد. به بیان اقتصادی، فعالیت‌ها غیررسمی‌اند چون هزینه قانونی بودن بالاست. سیاست‌مداران، سیاستگذاران و به‌خصوص حقوق‌دانان و وکلا باید درک کنند که مقررات مثل هر چیز دیگری هزینه دارد که هزینه‌های آن را باید برحسب میزان زمان و اطلاعات لازم برای رعایت کردن و احترام گذاردن به آن سنجید.

در پرو، همچون بسیاری از کشورهای جهان سوم، هزینه رعایت کردن مقررات، نسبت به کشورهای توسعه‌یافته، بسیار بالاست. تفاوت بین کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته را می‌توان در سازمان‌ها و نهادهای کارا و ناکارا جست‌وجو کرد که داگلاس نورث (۱۹۹۰) در کتاب *نهادها، تغییر نهادی و عملکرد اقتصادی* بسیار عالی مستند کرده است. به عبارت دیگر، تفاوت را باید در هزینه معاملاتی یا هزینه رعایت مقررات جست‌وجو کرد. در کشورهای ثروتمند، هزینه‌های معاملاتی در مقایسه با درآمد ملی بسیار پایین است در حالی که عکس آن در کشورهای فقیر وجود دارد.

مؤسسه آزادی و دموکراسی در ابتدای دهه ۱۹۸۰ آزمایشی مشهور در پرو انجام داد و توانست هزینه ورود به بازار قانونی را اندازه‌گیری کند. همکاران پژوهشی مؤسسه، گروهی تشکیل دادند که راه‌اندازی یک کارگاه کوچک پوشاک را شبیه‌سازی کرده و تصمیم گرفتند ملتزم به همه مقررات باشند؛ شامل نپرداختن حتی یک سکه رشوه، حتی اگر فرایند راه‌اندازی این کسب‌وکار زمان طولانی‌تری ببرد. کاغذبازی‌های اداری به مدت یک سال کار را به تأخیر انداخت و طی آن فرایند دوازده بار درخواست رشوه شد که مجبور شدند دو بار رشوه بپردازند، چرا که در غیر این صورت قادر به ادامه آزمایش خود نبودند. جالب است که دسوتو مدتی بعد از یک استاد دانشگاه آمریکایی درخواست کرد تا همین آزمایش را در شهر تامپا ایالت فلوریدا انجام دهد. آنچه که نیاز به یک سال وقت در پرو داشت در آمریکا تنها دو ساعت در ابتدای صبح وقت گرفت و وی آن کار را با تلفن و پست انجام داد. این دقیقاً تفاوت بین هزینه قانونی بودن در پرو و آمریکا بود.

آمریکای لاتینی‌ها موجودات پریشان‌حال و مجنونی نیستند که از قانون‌شکنی لذت ببرند و زیر بار قانون نروند. انسان‌ها زمانی قانون را رعایت می‌کنند که راحت و بی‌دردسر باشد، اما زمانی که هزینه اجرای قانون بیشتر از منافع آن باشد قانون را رعایت نمی‌کنند که رفتاری کاملاً عقلایی است.

در پرو اجرای قانون برای فقرا پرهزینه است. قانون چنان پرهزینه است که بازار را مختل ساخته و محروم‌ترین بخش‌های جامعه را از حضور در بازار رسمی و قانونی محروم می‌سازد. این دلیل وجود اقتصاد غیررسمی است چون مردم با توجه به درآمد اندک خود به کار کردن غیر آن، رعایت مقررات، پرداخت مالیات و تهیه مسکن رسمی قادر نیستند؛ زیرا توان پرداخت هزینه‌های رسمی بودن را ندارند. این یک واقعیت عینی، مشکل فرهنگی، عقب‌ماندگی ذهنی و میراث قومی نیست، تبعیضی قانونی به زبان تهی‌دستان است.

ریشه چنین تبعیض قانونی را باید در مکتب سوداگری جست‌وجو کرد. منظور از این مکتب نوعی سرمایه‌داری است که در مالکیت خصوصی به شکل امتیاز و نه حق درآمد است. کسب‌وکار خصوصی نیز یک امتیاز است و رقابتی وجود ندارد. رویه دولت‌های طرفدار مکتب سوداگری ایجاد موانع قانونی در برابر رقابت و بازار آزاد است. این دولت‌ها درون کشورهای خود یک نوع به‌اصطلاح، پارک ژوراسیک از نهادهای قدیمی را حفظ کرده‌اند که دایناسورهای طرفدار این مکتب همچنان جامعه را آزار می‌دهند. از یک طرف دولت بزرگ و ناشایست و از طرف دیگر دورویی و ریاکاری وجود دارد. تعمیم این دورویی و دوگانگی که اجازه حفظ سیستم امتیازات در آمریکای لاتین را داده است بدون تردید علت اصلی توسعه‌نیافتگی آنهاست.

## ۲-۲-۲ استقبال خصمانه از مهاجران

هنگامی که مهاجران از روستاها به شهرها آمدند با دنیای خصمانه‌ای روبه‌رو شدند. آنها خیلی زود دریافتند که اگرچه جامعه رسمی پرو حق شاد بودن دنیای روستایی را به رسمیت می‌شناسد اما هیچ‌کس نمی‌خواهد ساکنان آن دنیای دیگر پا به شهرها بگذارند. برنامه‌های همکاری و کمک طراحی شده بودند تا اطمینان حاصل شود وضع کشاورزان در محل زندگی که کاملاً دور از شهرها قرار دارد بهبود یافته است. انتظار نمی‌رفت فرهنگ و تمدن به روستاها برود یا اینکه کشاورزان به دنبال آن باشند.

در دهه ۱۹۳۰ در پرو خصومت بسیار شدید بود به طوری که در اعلامیه‌ای ساختن آپارتمان‌های ارزان را ممنوع کرده بود. کسانی هم هستند که به یاد می‌آورند در ابتدای

دهه ۱۹۴۰ رئیس‌جمهور مانوئل پرادو پیشنهاد شگفت‌آوری برای «اصلاح نژاد» داد که مستلزم تشویق مهاجرت اسکاندیناوی‌ها به شهرهای پرو بود. در مجلس قانونگذاری ۱۹۴۶ مانوئل فائورا، سناتور منطقه خانین، طرحی ارائه کرد که مردم مناطق کوهستانی را از ورود به لیما منع می‌کرد. در مجلس قانونگذاری بعدی، سانچس بورگا، نماینده سالمون، درخواستی را تسلیم کرد که در صورت تأیید مجلس، مردم استان‌ها برای ورود به پایتخت باید گذرنامه ورود همراه داشته باشند. اگرچه همه این پیشنهادها رد شد، اما صرف طرح شدن آنها از اشتیاق آشکار در جلوگیری از دسترسی مهاجران به شهر حکایت می‌کرد.

عجیب نبود که سیاستمداران این‌گونه واکنش نشان دهند. شهرهای پرو از آغاز مراکز اداری و مذهبی بودند که مأموریتشان برقراری نظم در سرزمینی وحشی و روستاگونه بود. شهرها نشانه نظم و هماهنگی در میانه هرج‌ومرج بودند. نتیجه اینکه ساکنان آن زمان شهرها، وارثان سنت آند قدیم و اسپانیایی، نمی‌توانستند به چیزی جز وحشت کردن از ورود مهاجران مناطق روستایی، واکنش نشان دهند؛ زیرا هرج‌ومرج در نهایت دنیای آنها را اشغال می‌کرد. علاوه بر این، هر شخصی که به پایتخت مهاجرت می‌کند به نوعی یک رقیب بالقوه محسوب می‌شود و البته تمایل طبیعی افراد کوشش در جلوگیری از رقابت است.

اما بزرگ‌ترین خصومتی که مهاجران با آن مواجه شدند از سوی نظام حقوقی بود. تا آن زمان این نظام قادر به جذب یا نادیده انگاشتن مهاجران بود؛ زیرا به‌ندرت احتمال می‌رفت گروه‌های کوچک مهاجر وضعیت موجود را به هم بزنند. اما با رشد تعداد مهاجران این نظام نتوانست بی‌طرف باقی بماند. هنگامی که گروه‌های بزرگ مهاجر به شهرها رسیدند، خود را از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی قانونی محروم دیدند. برای آنها دسترسی به مسکن و آموزش و مهم‌تر از همه ورود به کسب‌وکار یا یافتن شغل بسیار دشوار بود. نهادهای حقوقی پرو خیلی ساده طی سال‌ها توسعه یافتند تا نیازهای گروه‌های معینی را در شهرها تأمین کرده، امتیازات آنها را تقویت نموده و کشاورزان ساکن در مناطق روستایی را در انزوا نگه دارند. این نظام مادامی که در گذشته کار می‌کرد تبعیض حقوقی ضمنی آن آشکار نبود اما به محض اینکه کشاورزان در شهرها ساکن شدند، این قانون موضوعیت اجتماعی خود را از دست داد.

به تدریج مهاجران پی بردند تعدادشان بسیار زیاد است، نظام موجود آماده پذیرش

آنها نیست، موانع بیشتر و بیشتری در پیش پای آنها گذاشته می‌شود. آنها برای دریافت هرگونه حقی - از تشکیلاتی که تمایل به اعطای آن ندارد - مجبور به مبارزه هستند، از تسهیلات و مزایایی که قانون تعیین کرده محروم شده‌اند و در نهایت اینکه تنها تضمین برای رسیدن به آزادی و رفاه در دست‌های خودشان است. به‌طور خلاصه آنها فهمیدند نه فقط در برابر سایر مردم، بلکه باید در برابر نظام موجود به رقابت و جنگ برخیزند.

### ۲-۲-۳ از وضعیت مهاجر به وضعیت غیررسمی

مهاجران به منظور بقا غیررسمی شدند. اگر ساکنان جدید شهرها قرار بود زندگی، تجارت، تولید، حمل‌ونقل یا حتی مصرف کنند، باید این کارها را به نحو غیرقانونی انجام می‌دادند. چنین کارهای غیرقانونی با نیت ضداجتماعی مثل قاچاق مواد مخدر، سرقت یا آدم‌ربایی همراه نبود بلکه برای رسیدن به اهداف قانونی مانند ساخت یک خانه، عرضه یک خدمت یا توسعه کسب‌وکار طراحی شده بود. همان‌طور که در ادامه خواهیم دید، هنگامی که افراد به‌طور مستقیم درگیر این فعالیت‌ها هستند (و نیز کل جامعه) قوانین را نقض می‌کنند، نسبت به زمانی که به قوانین احترام می‌گذارند، با احتمال بیشتری از وضع اقتصادی مطلوب‌تر برخوردار خواهند شد. می‌توان گفت فعالیت‌های غیررسمی زمانی جوانه می‌زند که نظام حقوقی، قوانینی وضع کند که از چارچوب حقوقی پذیرفته شده اجتماعی تجاوز کند؛ یعنی به انتظارات، انتخاب‌ها و ترجیح‌های کسانی که قانون را درون چارچوب خود نپذیرفته‌اند احترام نگذارد و همچنین دولت از قوه قهریه کافی برخوردار نباشد.

مفهوم غیررسمی بودن که در این کتاب به‌کار می‌رود، براساس مشاهده تجربی این پدیده است. افراد غیررسمی نیستند، این اقدامات و فعالیت‌های آنهاست که غیررسمی نام می‌گیرد. کسانی که در بخش غیررسمی کار می‌کنند بخش کاملاً مشخص و ایستایی از جامعه نیستند؛ آنها درون یک منطقه خاکستری زندگی می‌کنند که مرزی طولانی با دنیای قانونی داشته و هر زمان هزینه اطاعت از قانون از فایده آن پیشی بگیرد افراد به آن منطقه پناه می‌برند. در معدود مواردی، غیررسمی بودن به معنای زیرپا گذاشتن همه

قوانین است، اکثر افراد از موارد قانونی مشخصی پیروی نمی‌کنند که در ادامه به آنها اشاره می‌شود. فعالیت‌هایی نیز هستند که دولت برای آنها یک نظام حقوقی استثنایی به وجود آورده و از آن طریق غیررسمی‌ها قادر به انجام فعالیت‌اند؛ اگرچه لزوماً بدون کسب جایگاه قانونی است یعنی حالتی که مردم از حمایت و مزایای کل نظام حقوقی پرو بهره‌مند می‌شوند؛ اینها نیز فعالیت‌های غیررسمی‌اند.

این کتاب سرگذشت مهاجرانی است که طی چهل سال گذشته غیررسمی شده‌اند و تلاش می‌کند نشان دهد چرا پرو به کشوری تبدیل شده است که ۴۸ درصد جمعیت فعال اقتصادی و ۶۱ درصد ساعات کار آن به فعالیت‌های غیررسمی اختصاص یافته است که ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی ثبت شده در حساب‌های ملی را دربرمی‌گیرد. در این کتاب سعی می‌شود دلایل و چشم‌اندازهای تغییراتی را که در پرو رخ می‌دهد تبیین شود. این کار با تحلیل پیش‌گامان این تغییر، یعنی غیررسمی‌ها، انجام می‌شود. همچنین سعی می‌شود در مورد اینکه چرا نهادهای قانونی پرو قادر به تطبیق با این تغییر نبوده‌اند توضیح داده شود. به‌علاوه نشان خواهد داد چگونه نهادهای جدیدی که غیررسمی‌ها توسعه داده‌اند بدیل منسجمی فراهم ساخت که می‌توان در آن نظامی متفاوت، با درهایی گشوده برای همه پرویی‌ها بنا نهاد. البته این کتاب، راه‌حلی نیز پیشنهاد می‌کند.

مشکل «قانون بد» یا به‌طور کلی، مقررات ناکارآمدی که حقوق مالکیت را تضعیف می‌کنند این است که انگیزه افراد را برای انباشت سرمایه و بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس از بین می‌برد. آثار قوانین بد را به‌ویژه می‌توان در تخصیص ناکارای منابع در بخش مسکن، به بدترین وجه مشاهده کرد. ساکنان مناطق جدید باید سی سال منتظر بمانند تا سند زمین قابل انتقال به‌دست آورند و پس از آن امکان ساخت‌وساز پیدا کنند. مشکلات دریافت سند قانونی باعث می‌شود تا انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در مسکن وجود نداشته باشد. این ساختمان‌سازی‌ها، به‌علت نداشتن سند رسمی، پریسک بوده و همه ساکنان محله مجبورند انرژی زیادی را صرف دفاع از حقوق مالکیت نامطمئن خود کنند.

راه‌حل‌های راه دیگر برای مشکل قوانین بد این بود که قوانین پیشنهادی قبل از

تصویب انتشار عمومی یابند و نیز هر قانون پیشنهادی برآوردی از هزینه و فایده اقتصادی را پیوست خود داشته باشد. دولت باید کارگران غیررسمی را وارد اقتصاد قانونی کند و سپس از سر راه آنان کنار رود و اجازه دهد کوشش و ابتکار فردی به اوج خود رسد.

۱. غیررسمی‌ها، حاشیه‌نشین‌ها و غیرقانونی‌ها، افرادی کارآفرین و بااستعداد و نیروی شگرف فعالیت‌اند که رؤیای داشتن زندگی خوب و شرافتمندانه را در سر دارند.  
۲. متأسفانه قوانین بد و تبعیض‌آمیز و نظام حقوقی نامناسب به غیررسمی‌ها اجازه نمی‌دهد تا در سایه حمایت قانون فعالیت کنند.

۳. غیررسمی‌ها ساکت ننشسته و نظام حقوقی غیررسمی یا غیرقانونی برای خود طراحی می‌کنند که بسیار کارا و مؤثر است و با این نهادسازی می‌توانند سرمایه‌های کلانی برای خود به‌وجود آورند؛ البته این سرمایه‌ها جنبه مرده پیدا می‌کند چون سند و جواز قانونی نداشته و قابلیت به وثیقه گذاشتن و خریدوفروش کم‌هزینه و راحت در بازار را ندارد. این وضعیت به ترمزی برای پیشرفت این گروه‌های توانمند اما فقیر تبدیل می‌شود یعنی از دریافت اعتبار بانکی محروم می‌شوند.

۴. دولت‌ها به‌جای وضع قوانین دور از واقعیت و سفت‌وسخت و مقابله و برخورد با غیررسمی‌ها باید به دنبال این باشند که قوانین مصوب را با توجه به واقعیت زندگی این گروه‌ها اصلاح کنند.

#### ۲-۲-۴ فعالیت‌های ساختمانی غیررسمی

بخش غیررسمی حضور جدی در بخش ساخت‌وساز و مسکن پرو داشته است. درواقع عمران و توسعه شهری پرو عمدتاً به‌دست بخش غیررسمی انجام شده است. تقریباً نیمی از حوزه جغرافیایی شهر لیما، با جمعیت هشت میلیونی، کاملاً خارج از قانون توسعه پیدا کرده است. پرویی‌ها به این نواحی «شهرهای جوان» می‌گویند که چیزی بیش از زاغه‌ها یا محلات حاشیه شهر نیست که مهاجران روستایی پس از اشغال زمین‌های دولتی و خصوصی طی پنجاه سال گذشته آباد کرده‌اند.

در پرو، توسعه بخش مسکن غیررسمی اهمیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی زیادی داشته است. اول از همه اینکه، از جنبه اقتصادی بسیار قابل توجه است چون

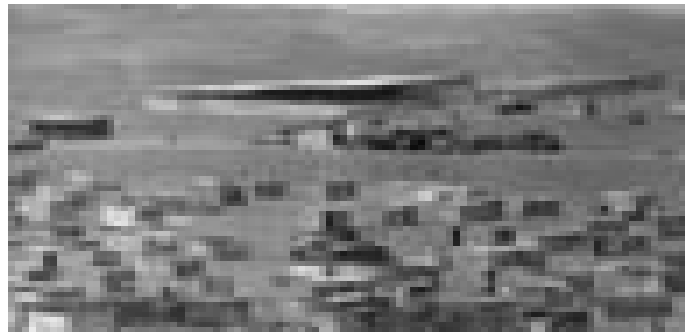
سرمایه‌گذاری که مردم در خانه‌هایی که به صورت غیررسمی ساخته‌اند، رقمی معادل ۸ تا ۸/۵ میلیارد دلار بوده است، سرمایه‌گذاری عظیمی که بدون هیچ‌گونه کمک دولتی انجام شده است.<sup>[۱۸]</sup>

دوم اینکه از لحاظ اجتماعی نیز مهم است؛ چون نشانه پیدایش یک طبقه مالک جدید است. از جنبه سنتی، در پرو - مثل بقیه آمریکای لاتین - طبقات کمتر برخوردار جامعه، مالک دارایی نبوده‌اند. دسترسی به ملک و دارایی به طبقات ثروتمند یا اشراف محدود می‌شد، اما بخش‌های کمتر برخوردار آمریکای لاتین، از طریق فرایند ساخت‌وساز غیررسمی، قادر به اثبات رساندن حق مالکیت خصوصی برای خود شدند و آن را به یک واقعیت در شهرها تبدیل کردند.

سرانجام اینکه ساخت‌وساز غیررسمی یک جنبه سیاسی قابل توجه داشته است؛ چرا که در تحلیل نهایی فقط مالکان ملک و دارایی برای کسب حقوق خود حاضر به مبارزه هستند. فقط وقتی کسی صاحب حق بر چیزی باشد حس مسئولیت، مبارزه و چالش سیاسی دارد. کشورهای بدون مالکیت خصوصی، کشورهایی هستند که جامعه مدنی ضعیف دارند و شهروندان با قدرت سیاسی به معارضه بر نمی‌خیزند؛ چون فضای بسیار اندکی برای توسعه فردی باقی مانده است.



شکل ۲-۲ نخستین گام



شکل ۲-۳ نشانه‌های برنامه‌ریزی شهری



شکل ۲-۴ شهری شدن



شکل ۲-۵ مسکنی که قبلاً خارج از قانون بود



## ۲-۲-۵ حق مالکیت انتظاری

هنگامی که مهاجران به شهرها موفق می‌شدند زمینی را برای ساخت بنا و سکونت به اشغال درآورند، این عمل موجب تثبیت آنی حق تصرف بر زمین می‌شد که در دنیای قانونی هیچ معادل مشخصی ندارد و ما آن را «حق مالکیت انتظاری»<sup>۱</sup> نامیده‌ایم. ایده تثبیت حق واقعی با استفاده از ابتکار عمل شخصی و برخلاف ضوابط رسمی، عجیب به نظر می‌رسد. اما مؤسسه آزادی و دموکراسی متوجه شد هر روز که می‌گذرد، این حق در لیما مسلط‌تر می‌شود: در سال ۱۹۸۵ از هر ۱۰۰ خانه‌ای که در پایتخت ساخته شد، ۶۹ مورد تحت مدیریت نظام خارج از قانون و فقط ۳۱ خانه تحت پوشش نظام قانونی رسمی بود.

اما دارندگان حق مالکیت انتظاری، از همه منافع مستقر در نظام قانونی رسمی بهره‌مند نمی‌شوند. این حق موقتاً برقرار است تا زمانی که دولت به اعضای سکونتگاه غیررسمی، مالکیت قطعی اعطا کند یا اینکه با گذشت زمان، سازمان‌های مردمی بتوانند با همان اثربخشی دولت از آن دفاع کنند. نتیجه اینکه، چنین حقی به تدریج ایجاد می‌شود. در ابتدا، حق انتظاری منحصراً براساس حضور مهاجران در زمین معنا پیدا می‌کند. پس از آن مبنای این حق سرشماری‌هایی می‌شود که مهاجران انجام می‌دهند و بنابراین نیاز به حضور فیزیکی دائمی کاهش می‌یابد. سپس، حق انتظاری بر محور رایزنی با مقامات استوار می‌شود. هر کدام از ۱۵۹ مرحله اداری که ساکنان باید طی کنند تا سکونتگاه آنها قانونی شود، برای زمینشان سند دریافت کنند و محله را به درون شهر وارد سازند فرایندی است که اگرچه به‌طور متوسط بیست سال طول می‌کشد، اما امنیت و ثبات حقوق اکتسابی را تضمین می‌کند.

با این حال، این ارتقای امنیت از ادغام کامل به درون نظام قانونی رسمی حکایت نمی‌کند، بلکه نوعی رسمیت یافتن استثنایی است که ساکنان برای افزایش سرمایه‌گذاری خود به دست می‌آورند. بنابراین به محض کسب اطمینان از اینکه دولت سکونتگاه را نابود نمی‌کند، مهاجران شروع به ساخت‌وساز با مواد مناسب به جای حصیر می‌کنند. از آنجاکه در پرو تخریب مسکن ساخته شده از مصالح مناسب به لحاظ سیاسی

---

1. Expectative Property Right

قابل قبول نیست، وجود این ساختمان‌ها از حقوق مالکیت انتظاری سازندگان با قوت پشتیبانی می‌کند. در نتیجه چنین ساختمان‌هایی را می‌توان به‌عنوان نخستین سند زمین در نظر گرفت. بنابراین مقدار سرمایه‌گذاری در مسکن را میزان امنیت حقوقی‌ای تعیین می‌کند که دولت به سکونتگاه اعطا کرده است. امنیت بیشتر، سرمایه‌گذاری بیشتر و برعکس را به دنبال دارد.

#### ۲-۲-۶ مقایسه دو سکونتگاه غیررسمی

مؤسسه آزادی و دموکراسی برای تشریح بهتر این وضعیت، سکونتگاه‌های غیررسمی ماریسکال کاستیلا و دانیل السیدس کاریون را انتخاب کرد که هم‌زمان در مجاورت یکدیگر ساخته شده بودند و افراد ساکن در آنها ویژگی‌های اجتماعی - اقتصادی مشابه داشتند. تنها تفاوت بین آنها در امنیت حقوقی‌شان بود، به‌این ترتیب اولی در گروه سکونتگاه‌های دائمی طبقه‌بندی شده بود و دومی قابل از بین رفتن تلقی می‌شد. نتیجه اینکه، ارزش یک مسکن معمولی در سکونتگاه مطمئن حقوقی ۴۱ برابر بیشتر از سکونتگاه دیگر بود. حتی با احتساب ارزش زمین و نه صرفاً ساختمان‌ها، ارزش مسکن در سکونتگاه مطمئن حقوقی هنوز ۱۲ برابر بیشتر از سکونتگاه دیگر بود. پژوهشگران - با استفاده از نمونه‌ای بزرگ‌تر، یعنی ۳۷ سکونتگاه که کل دامنه امکانات و مناطق را در لیما دربرمی‌گرفت - متوجه شدند میانگین ارزش ساختمان‌هایی که مالکانشان سند گرفته بودند ۹ برابر ساختمان‌هایی بود که مالکانش سند نداشتند.

مثال‌های بالا نشان می‌دهد درحالی‌که حق مالکیت انتظاری، امنیت و ثبات کافی برای ساکنان ایجاد می‌کند تا زمین را در اختیار داشته باشند و خانه‌ای روی آن بسازند، اما انگیزه‌های لازم برای سرمایه‌گذاری مبالغ عظیم پول را در آن خانه فراهم نمی‌کند. هنگامی که نظام حقوقی رسمی اندک حمایتی به مردم اعطا می‌کند، آنها دست‌کم ۹ برابر برای سرمایه‌گذاری آماده‌تر خواهند شد.

#### ۲-۲-۷ حقوق غیررسمی و هزینه بالای معاملاتی

برای روشن شدن نواقص این حق انتظاری باید به این واقعیت توجه داشت که همانند

ترتیبات سنتی، در اینجا به مهاجمان، حقوق یکسان متناسب با ساختمان‌ها داده نمی‌شود. تا زمانی که سند قطعی وجود ندارد، فروش زمین و اجاره دادن ساختمان‌هایی که از تهاجم به دست آمده، طبق قانون ممنوع است. ساکنان امکان استفاده، بهره‌مندی، مدعی بودن و خلاصی یافتن از زمین را دارند، اما آنها همیشه آسیب‌پذیر هستند؛ زیرا مجبورند برخی تمهیدات احتیاطی پرهزینه را انجام دهند. این شرایط خصوصاً زمانی دشوارتر می‌شود که تصمیم به انتقال ملک گرفته شود.

برای نمونه اگر غیررسمی‌ها بخواهند ملک را بفروشند، برای پنهان ساختن این واقعیت که عملاً کل ملک را فروخته‌اند به شگردی خاص متوسل می‌شوند. آنها ادعا می‌کنند که تنها ساختمان را انتقال می‌دهند و خود زمین انتقال نیافته است زیرا اگرچه در مورد مالکیت ساختمان هیچ تردیدی وجود ندارد، اما زمین قانوناً به فروشنده تعلق ندارد. افزون بر این، از آنجاکه هنوز هیچ حقوق قطعی‌ای وجود ندارد و نظام ضوابط خارج از قانون فقط از کسانی حمایت می‌کند که آن را ایجاد کرده‌اند، انتقال خصوصاً در مراحل اولیه آن، باید توسط ساکنان سکونتگاه تأیید شود. خریداران باید به مجمع ساکنان ثابت کنند که آماده پایبندی به قرارداد تهاجم و هر توافق تکمیلی هستند. پس از آن، هنگامی که سکونتگاه از امنیت حقوقی بیشتری برخوردار شود فروش غیررسمی، همان‌طور که در جامعه رسمی اتفاق می‌افتد، به‌سادگی با توافق بین طرفین انجام می‌گیرد و نیازی به رفتن به مجمع برای تأیید نیست. فروش زمین همیشه به ثبت می‌رسد، اما در دفتر ساده ثبت املاکی که سازمان‌های غیررسمی پیش خود نگه می‌دارند.

سرانجام وقتی مقامات سند نهایی را به ساکنان اعطا می‌کنند این عمل براساس اطلاعات موجود در این دفتر ثبت انجام می‌پذیرد. با این نتیجه که در انتها، نظام خارج از قانون نیز موفق به تأمین انتظار خود مبنی بر مالکیت داشتن می‌شود. اجاره دادن به همین اندازه پردردسر و حقه‌بازانه است؛ چون مستأجر خانه مسکونی را در تصرف خود دارد، غیررسمی‌ها همواره از این واژه دارند که مقامات مستأجر را به‌عنوان مالک زمین بشناسند. در نتیجه غیررسمی‌ها اغلب ترجیح می‌دهند تا اجاره‌نشینی را به شکل ترتیبات اجاره‌ای پنهان سازند و مالک در همان ساختمان با اجاره‌نشین واقعی زندگی می‌کند.

بنابراین ساکنان سکونتگاه به‌رغم نوآوری نظام خارج از قانون که از آنها حمایت می‌کند، باید هزینه‌هایی را به‌دلیل تملک غیررسمی ملک برعهده بگیرند. این هزینه‌ها شامل سازمان‌دهی تهاجم و اجرای فیزیکی آن، به‌جان خریدن ریسک بازپس‌گیری یا اسکان مجدد، تاب و تحمل دوره طولانی اشغال نامطمئن و زندگی بدون بهره‌مندی از خدمات اساسی یا زیرساخت‌هاست. علاوه‌بر آن ساکنان مجبور به زمین‌گیر کردن یا به‌هدر دادن بخش قابل توجهی از منابع خود هستند زیرا چاره‌ای جز حضور فیزیکی بر روی زمین برای تضمین حقوقشان ندارند. در نهایت آنها ملکی را به‌تصرف خود درمی‌آورند که فقط دارای حقوقی ناقص و نامطمئن درخصوص آن هستند.

بنابراین، برخلاف آنچه عده‌ای احياناً باور می‌کنند، مهاجمان قیمت بسیار بالایی برای زمینی که اشغال کرده‌اند می‌پردازند. از آنجاکه آنها هیچ سرمایه‌ای ندارند، با سرمایه انسانی خویش این هزینه را می‌پردازند. ما در جامعه پرهزینه‌ای زندگی می‌کنیم؛ جامعه‌ای که در آن همه اعضا نه تنها آنها که مایل به بهره‌مند شدن از منافع رسمی هستند بلکه حتی افرادی که غیررسمی بودن را ترجیح می‌دهند، مجبور به پذیرش بار مالی بی‌حدواندازه‌اند.

### ۸-۲-۲ تجارت غیررسمی

بخش دیگری که اهمیت زیادی در اقتصاد غیررسمی دارد بخش تجاری است. این فعالیت را اساساً دست‌فروشان انجام می‌دهند که افرادی معمولی‌اند و بیشتر از روستاها به شهرها مهاجرت کرده‌اند و با توجه به وضعیت مالی خود و شرایط جامعه مجبور به خوداشتغالی و کارآفرینی‌اند تا زندگی خود را بچرخانند.

مؤسسه آزادی و دمکراسی تعداد آنها را در شهر لیما حدود صد هزار نفر تخمین زده بود. با توجه به اینکه دولت فوجی‌موری به اصلاح ساختار نظام اداری پرداخت و نیم میلیون کارمند را از کار بیکار کرد، بخشی از آنها به تجارت غیررسمی روی آوردند و تعداد آنها رشد کرده است. تهی‌دستان آمریکای لاتین در خیابان‌ها سرمایه‌داری را تمرین می‌کنند، اگرچه آن را هیچ‌کس به آنها یاد نداده است. اینکه تهی‌دستان برای کارآفرین شدن مجبور نیستند ثروتمند باشند، فقط نیاز به سخت‌کوشی دارند؛ اینکه آنها

فصل دوم خلاصه تحلیلی از کتاب راه دیگر ۴۵

مجبور نیستند باهوش باشند تا پول درآورند، فقط کافی است سازمان‌دهی شوند؛ اینکه آنها مجبور نیستند نابغه باشند تا فرصت‌ها را کشف کنند، فقط کافی است بی‌باک باشند.



شکل ۲-۶ دست‌فروش خیابانی



شکل ۲-۷ کارگاه کفش زیرزمینی



شکل ۸-۲ بازار جدید

خیابان‌های آمریکای لاتین بهترین مدارس بازرگانی برای کارآفرینانی شده است که عزم جدی، صداقت و بی‌باکی دارند. بنابراین آن خیابان‌هایی که فعالیت‌های کارآفرینی را به حرکت درآورد به بهترین استدلال در دفاع از کسب‌وکار آزاد و سرمایه‌داری در آمریکای لاتین تبدیل شده است.

#### ۹-۲-۲ حرکت به سمت بازار

تاریخ تجارت غیررسمی، تاریخ راه‌پیمایی طولانی به سمت بازارهاست که به دلیل سیاسی شدن شدید، گند شد و بیانگر اشتیاق مردم به کسب مالکیت خصوصی مطمئن به منظور انجام کسب‌وکار در محیطی مساعد است. تلاش دست‌فروش‌ها را در رسیدن به این هدف در کنار بی‌ثباتی و ناسازگاری رفتار دولت قرار دهید. افت‌وخیز بین اذیت و آزار و همکاری که در دوران استعماری شروع شد، نشان داد که مقامات آنچه را اتفاق می‌افتد درک نمی‌کنند. برای بیش از پنجاه سال، هر دو دولت‌های مرکزی و شهرداری مسئولیت‌ها را بدون دست یافتن به یک سیاست منسجم که آنها را قادر به مستقل عمل کردن از منافع سیاسی خود کند معاوضه می‌کردند. این امر انگیزه‌ها را کاملاً مختل کرد،

گروهی از دستفروش‌ها را سیاست‌زده کرد و راه‌پیمایی اکثریت را به سمت فعالیت کسب‌وکار رسمی به تأخیر انداخت.

ما دیده‌ایم چگونه دستفروش‌ها طی سال‌ها مبارزات جدی به راه انداختن تا کسب‌وکارهای خود را از لحاظ قانونی تضمین کنند. نخستین مبارزه از این نوع برای کسب حقوق مالکیت ویژه بود. دومین مبارزه برای بازارها بود؛ این مبارزه اکثریت دستفروش‌ها را که آماده پس‌انداز کردن پول کافی برای شروع به ساخت بازارها شده بودند، در تعارض با دولتی درآورد که با اقلیتی از این دستفروش‌ها متحد شده بود و آماده سیاسی کردن سیستم با هدف از دست ندادن نفوذ خود بود؛ چرا که دستفروش‌ها مالکان خصوصی شدند. در هر دو مبارزه، ما شاهد برخورد بین یک پرو غیررسمی و متمرّد با وضعیت موجود در این یا آن جلوه سیاسی هستیم.

از دیدگاه دستفروش‌ها هر دو مبارزه اصلی، عقلایی بودند. با برخورداری از حقوق مالکیت است که استفاده و صیانت از منابع، تحریک به تولید و تضمین مصونیت از تعرض به سرمایه‌گذاری‌ها و پس‌اندازها امکان‌پذیر می‌شود. حقوق مالکیت بهره‌مندی از منافع یک مکان ثابت، حتی استفاده از آن مکان به عنوان وثیقه را ممکن می‌سازد. نتیجه اینکه، حقوق مالکیت نااطمینانی را کاهش می‌دهد، امنیت را فراهم می‌سازد و برای پیگیری کارآمد هر فعالیت اقتصادی ضروری است. به همین دلیل است که کاسبان غیررسمی هر کاری که می‌توانند انجام می‌دهند تا حقوق مالکیت به دست آورند؛ ابتدا خود را در نظام خارج از قانون قرار می‌دهند که با وجود جنبه‌های بدیع آن، نظامی ناقص برای تضمین چنین حقوقی است و سپس نیاز به مذاکره و چانه‌زنی سیاسی و حتی برخورد و درگیری را به منظور پاسداری از این حقوق تشخیص می‌دهند.

اما چنین ائتلاف منابعی این تصور و تأثیر را بر جای می‌گذارد که تلاش‌های دستفروش‌ها برای نقل مکان از خیابان‌ها بی‌نتیجه است و دولت باید مستقیماً دخالت کند. مؤسسه آزادی و دموکراسی تخمین می‌زند که اگر این دیدگاه را بپذیریم، خزانه ملی برای انتقال صد هزار دستفروشی که در شهر فعالیت می‌کنند، حتی به معمولی‌ترین بازارها، باید بیش از ۱۰۸ میلیون دلار سرمایه‌گذاری کند. علاوه بر این باید بودجه ۵/۴ میلیون دلاری دیگری نیز هر سال برای اسکان دادن دستفروش‌های جدید

در چنین بازارهایی پیش‌بینی شود. اگر توجه کنیم این سرمایه‌گذاری اولیه ۱۰۸ میلیون دلاری در لیما به تنهایی به ۷/۶ درصد از کل سرمایه‌گذاری دولتی در سال ۱۹۸۴ برای کل کشور می‌رسد، امکان اینکه دولت قادر به برچیدن مستقیم و نتیجه‌بخش دست‌فروش‌ها شود را کاملاً بعید می‌سازد. آنچه معقول به نظر می‌رسد این است که چگونه به جای مانع‌تراشی در مقابل دست‌فروش‌ها، به آنها کمک شود زیرا آنها تبدیل به سازندگان اصلی بازارها شده‌اند. ۲۷۴ بازاری که آنها ساخته‌اند در مقایسه با ۵۷ بازار و ۸ بازار روز نامناسبی که دولت ساخته است نشان می‌دهد که با وجود همه مسائل، جنبشی غالباً غیررسمی از مدت‌ها قبل به راه افتاده است. راه‌حل مناسب، حذف موانع و تبدیل مشوق‌های سیاسی به تسهیلات قانونی است تا انرژی‌های کارآفرینی دست‌فروش‌ها را آزاد ساخته و افزایش دهد و به آنها اجازه دهد تا در این فرایند رقابتی که قرار گرفته‌اند از استعدادهای خویش به‌طور کامل استفاده کرده و خدمات اثربخش‌تری به جامعه ارائه دهند.

#### ۱۰-۲-۲ خدمات حمل‌ونقل غیررسمی

میزان فعالیت غیررسمی در بخش خدمات نیز قابل توجه است. جدی‌ترین نمونه حمل‌ونقل عمومی است که در کشورهای توسعه‌یافته معمولاً با مدیریت دولتی است اما در کشورهای در حال توسعه با بخش خصوصی و غیررسمی است. در آمریکای لاتین، پیدایش شهرهای بزرگ همدوش با توسعه سیستم‌های عظیم حمل‌ونقل غیررسمی پیش رفته است.

براساس مستندات کتاب *راه دیگر* در سال ۱۹۸۴ حدود ۹۱ درصد حمل‌ونقل عمومی در دست کارآفرینان کوچک بود که هرکدام مالک یک اتوبوس یا مینی‌بوس بودند. بررسی سال ۱۹۹۰ نشان می‌دهد که این رقم به ۹۵ درصد رسید و کل شبکه حمل‌ونقل عمومی که به دولت تعلق داشت ورشکست شد. دولت پرو تنها بنگاه دولتی در بخش حمل‌ونقل عمومی را منحل کرد و هر وسیله نقلیه را به راننده‌ای که آن را می‌راند فروخت و بنابراین حمل‌ونقل شهری کاملاً غیررسمی شد. همچنین در سال ۱۹۹۰، شهردار لیما زمانی که مسیرها، نرخ‌ها و ورود و خروج به بازار را مقررات‌زدایی



کرد، حمل و نقل شهری را آزادسازی کرد. به این ترتیب رانندگان مجبور شدند به قدرت تخیل خود به عنوان کارآفرین متوسل شوند و مستقیماً خواسته‌ها و نیازهای مشتریان را شناسایی کرده و خدماتی متفاوت بدان‌ها عرضه کنند. آزادسازی نرخ‌ها همچنین به انواع خدمات و طیفی از نرخ‌ها منجر شد. اگر مردم می‌خواستند به صورت فشرده مثل محتویات قوطی کنسرو مسافرت کنند، کرایه ناچیزی می‌پرداختند. از طرفی، اگر آنها دوست داشتند به راحتی در خودروهای کولردار و تلویزیون‌دار بنشینند، کرایه‌ای متفاوت می‌پرداختند. حتی خدمات بدون توقف (سریع‌السیر) نیز ارائه شد.

بیشتر کسانی که معتقدند رئیس‌جمهور فوجی‌موری، در اجرای عمیق‌ترین و برجسته‌ترین اصلاحات و تعدیل ساختاری با مخالفت اندک روبه‌رو شد دلیل آن را این امر می‌دانند که اکثر کارکنان بیکار شده بخش عمومی توانستند مشاغل بهتری در بخش خصوصی پیدا کنند. حدود پانصد تا ششصد هزار نفری که به دلیل تعدیل نیرو در بخش دولتی اخراج شدند با دستمزد بالاتر در بخش خصوصی شروع به کار کردند.

#### ۱۱-۲-۲ راز ورشکستگی ادواری

منطق عملیاتی و سیر تکامل خدمات حمل و نقل، نتیجه‌گیری عجیب و غریبی را نشان می‌دهد: هر بار که گروهی از متصدیان رسمی یا غیررسمی حمل و نقل موفق به برپایی خدمت نسبتاً کاملی شده بودند در عرض چند سال ورشکست شدند. متصدیان رسمی حمل و نقل، شرکت «متروپلیتن» را از بازار حذف کردند و در سال ۱۹۶۵ متصدیان مینی‌بوس جای آن را گرفتند که بیست سال بعد میدان را تدریجاً به غیرمجازهای جدید واگذار کردند. بنابراین تاریخ خدمات حمل و نقل، چرخه‌ای باطل از ورشکستگی‌هایی شده است که مسئول آن عمدتاً نظام حقوقی دولتی است.

اما نظام حقوقی هرگز به عنوان مشکل دیده نشده است. مردم ترجیح می‌دهند غیررسمی‌ها، بوروکراسی یا دولت را متهم سازند. در نتیجه بین سال‌های ۱۹۲۶ و ۱۹۸۴، مسئولیت حمل و نقل پانزده بار انتقال پیدا کرد: ابتدا قوه مجریه که مسئولیت خدمات حمل و نقل را در ۱۹۲۱ برعهده گرفت، پس از آن اداره ترافیک شهرداری در ۱۹۲۶، اداره کارهای عمومی در ۱۹۲۷، اداره وسایل نقلیه و ترافیک دولتی در ۱۹۲۹،

بخش اتوبوس شهری اداره وسایل نقلیه و ترافیک در ۱۹۳۴، هیئت هماهنگ‌سازی حمل‌ونقل در ۱۹۴۲، اداره وسایل نقلیه و ترانزیت در ۱۹۴۶، اداره ترانزیت در ۱۹۶۳، اداره حمل‌ونقل زمینی و اداره حمل‌ونقل و ترانزیت شهری در ۱۹۶۹، اداره ترانزیت در ۱۹۷۲ که سال بعد به کمیته اجرایی حمل‌ونقل زمینی تجدید سازمان‌دهی یافت و اداره ترافیک زمینی در ۱۹۸۱ و دولت محلی در ۱۹۸۴.

واقعیت این است که طی همه این سال‌ها، نظام حقوقی اجازه بهره‌برداری از انرژی کسب‌وکار و استعدادهای کارآفرینی رسمی‌ها و غیررسمی‌ها را نداده بود. در واقع به‌نظر می‌رسد نظام حقوقی برای انجام معامله سیاسی آن‌هم تنها با تعداد بسیار اندکی از گروه‌های ذی‌نفع، و نه با یک طبقه گسترده کارآفرینی، طراحی شده است. رسمیت یافتن قانونی متصدیان حمل‌ونقل یک حق قلمداد نمی‌شود، بلکه توافقی برای مذاکره کردن در عوض پذیرش مداخله سیاسی و تحمیل بار مالی بی‌شمار شامل کنترل کرایه‌ها بر آنهاست.

این وضعیت باعث تغییر کامل در رفتار متصدیان حمل‌ونقل شده است و رقابت در خدمات حمل‌ونقل را از قیمت و کیفیت به ایمنی تغییر داده است. سالیان سال متصدیان حمل‌ونقل مجبور بودند به جای رقابت بر سر کاهش کرایه‌ها یا بهبود کیفیت، به رقابت در کاهش ایمنی و پرداخت رشوه‌های درخواستی مقامات دولتی بپردازند. در واقع یکی از امتیازات بسیاری که متصدیان حمل‌ونقل در ازای پذیرش کنترل‌های دولتی دریافت کردند، آسان‌گیری در الزامات ایمنی از سوی مقامات بوده است. وقتی دولت حکم کرد که متصدیان مینی‌بوس مجبورند فقط ۱۰ درصد جریمه‌های تحمیلی پلیس را بپردازند، یا وقتی به دلیل اکثر تخلفات ترافیکی به آنها برای وسایل نقلیه‌شان معافیت داده شد، واقعاً انگیزه‌ها برای حفظ خدمات ایمنی کاهش یافت.

تلاش غیرمستقیم قضات دادگاه‌ها برای مجازات بابت فقدان ایمنی از طریق دادخواست مسئولیت مدنی با همین فرایند دچار کارشکنی می‌شد. قوانین روشنی بر مسئولیت قراردادهای حاکم است؛ مثلاً مسئولیت متصدی حمل‌ونقل در برابر مسافران، همچنین مسئولیت غیرقراردادی و مسئولیت متصدی به بقیه جامعه. اما اقامه دعوی چنان آزاردهنده و خسارات‌دریافتی معمولاً چنان خنده‌دار است که هزینه کشاندن یک

متصدی حمل و نقل به دادگاه بسیار بیشتر از منافع آن است. به عبارت دیگر، این نظام دولت را تشویق کرده تا کنترل مفصل بر کسب و کار حمل و نقل را نسبت به ایجاد زیرساخت مناسب برای مسافران و سایرینی که در معابر عمومی آمد و شد دارند ترجیح دهد.

همه اینها باعث شده است تا نظام حمل و نقل عمومی پرو تبدیل به یکی از خطرناک‌ترین نظام‌ها در جهان شود که بسیار نامطلوب‌تر از کشورهای بزرگ اروپایی است. تعداد کشته‌های ترافیک در پرو بیش از یازده برابر آلمان غربی و نوزده برابر انگلستان است.<sup>۱</sup> این کار وحشتناک همچنین بیانگر تحمیل هزینه بسیار بالا به جامعه است که در سال ۱۹۸۴ رقم ۹/۱۵ میلیون دلار تخمین زده می‌شود. جامعه پرو این هزینه را می‌پردازد به این دلیل که منابع و امکانات مقامات دولتی، به جای آنکه صرف کنترل فنی حمل و نقل شود، به کنترل سیاسی متصدیان حمل و نقل اختصاص یافته است. علاوه بر این، چنین وضعیتی سرخوردگی و اضطراب عظیمی در بین هزاران نفری به وجود آورد که با دست خالی و صرفاً با کمک نیروی کار و پس انداز خودشان موفق به فراهم کردن ۹۱ درصد از حمل و نقل عمومی شدند.

چنین مشکلاتی برخی را به این فکر انداخت که حمل و نقل غیررسمی را باید کاملاً کنار گذاشت و به جای آن یک شرکت حمل و نقل دولتی تأسیس کرد که استانداردهای ایمنی و کیفیت را کاملاً رعایت کند؛ اما چنین تصمیمی نیز هزینه‌های بسیاری دارد. مؤسسه آزادی و دموکراسی محاسبه می‌کند که اگر دولت حمل و نقل عمومی غیررسمی را حذف یا ممنوع سازد، از هر ۱۰۰ وسیله نقلیه عمومی فقط ۹ مورد به ادامه فعالیت قادر بوده و فقط می‌توانند به ۲۱ درصد کسانی که در حال حاضر از این خدمت به صورت روزانه استفاده می‌کنند خدمت‌رسانی کنند. کاهش شدید حمل و نقل عمومی بیشترین ضربه را به فقیرترین مردم می‌زند و در سکونتگاه‌های غیررسمی مناطق شمال، مرکز و جنوب باعث یکجانشینی کامل جمعیت می‌شود.

---

۱. در سال ۱۹۸۴ تخمین زده می‌شد که ۳۹۰۴۷۸ وسیله نقلیه موتوری در لیما با تعداد تصادفات سالانه ۵۵۰۵۸ و تلفات ۱۵۰۲ نفر، یعنی یک کشته به ازای هر ۲۶۰ وسیله نقلیه وجود داشت. در همین سال در آلمان غربی با ۲۵۳۰۰۰۰ وسیله نقلیه، ۱۱۶۰۰ کشته یعنی یک کشته به ازای هر ۲۱۸۳ وسیله نقلیه وجود داشت. در انگلستان با ۱۸ میلیون وسیله نقلیه موتوری، ۴۸۰۰ کشته یا یک کشته به ازای هر ۳۷۲۹ وسیله نقلیه وجود داشت.

دولت مجبور به جایگزینی ناوگان غیررسمی خواهد شد که مستلزم صرف هزینه ۶۲۰ میلیون دلاری به قیمت‌های سال ۱۹۸۴، یا ۴۱/۲ درصد تمام سرمایه‌گذاری عمومی در کشور است. علاوه بر این، دولت باید به منظور پاسخ‌گویی به تقاضای در حال رشد، به طور میانگین هر سال ۴۹ میلیون دلار سرمایه‌گذاری اضافی انجام دهد و البته اگر کرایه‌ها را در سطح فعلی نگاه دارد، متحمل زیان سالانه‌ای معادل ۹۳ میلیون دلار می‌شود. خلاصه اینکه، جایگزینی غیررسمی‌ها مستلزم سرمایه‌گذاری منابع دولتی خواهد بود که کسری بودجه بسیار حجیم فعلی را ۷/۲ درصد بیشتر می‌کند. در این محاسبات، زیرساخت‌های مرتبط شامل پمپ‌بنزین‌ها، تعمیرگاه‌ها و ... را منظور نکردیم که ارزش آنها ۴۰۰ میلیون دلار برآورد می‌شود.

با ملاحظه آنچه گفته شد، هنوز برخی پرسش‌ها باقی است. چرا متصدیان غیررسمی قادر نیستند قانونی بودن را از طریق کانال‌هایی که مستلزم نقض قانون نباشد به دست آورند؟ چرا آنها با وجودی که در خدمت یک هدف مشخص دولت هستند، صرفاً می‌توانند رسمیت عملی و نه قانونی کسب کنند و هرگز رسمیت دائمی کسب نمی‌کنند که سرانجام آنها را مستقل سازد؟ در نهایت، چرا دریافت پذیرش رسمی آنها را ورشکست می‌کند؟ چرا جامعه پرو به جای متهم ساختن متصدیان حمل‌ونقل نامحبوب شده نمی‌تواند علل ملموس هرج‌ومرج در نظام حمل‌ونقل را شناسایی کند؟ ما معتقدیم که علل وجود این مشکلات، نظام حقوقی پروسه که ادامه نوشتار را به آن اختصاص داده‌ایم.

### ۲-۳ هزینه‌های قانون و اهمیت آن

در مطالب گذشته چگونگی ظهور و شکل‌گیری فعالیت‌های غیررسمی در سه حوزه مشخص بررسی شد. همه اینها نشان داد پرویی‌ها در جامعه پرهزینه‌ای زندگی می‌کنند که رسمی‌ها و غیررسمی‌ها به طور یکسان منابع هنگفتی را به هدر می‌دهند. مسائلی چون تهاجم و تصرف زمین و محل کسب، تراکم ترافیک و تصادفات و بی‌ثباتی قانونی دائمی، باعث انتقال منابع، تلاش و استعداد از کار مولد به اقدام سیاسی می‌شود تا از مجازات‌های قانونی جلوگیری شده و شاهد به رسمیت شناختن حقوق اکتسابی در خارج از قانون باشیم.

معمولاً تصور این است که چنین مسائلی دلایل بسیاری مانند مهاجرت، توزیع نامناسب درآمد، بیکاری و حتی شرایط اقلیمی دارد، اما هیچ‌کدام از اینها نمی‌تواند گستردگی و پیچیدگی این مسائل را توضیح دهد. شاید عامل مهاجرت، توضیح‌دهنده افزایش تعداد کسانی که در پایتخت زندگی می‌کنند باشد. شاید توزیع نامناسب و غیرعادلانه درآمد توضیح دهد چرا چنین مهاجرتی رخ می‌دهد. شاید بیکاری توضیح دهد چرا نیروی کار این‌قدر زیاد است. شاید شرایط اقلیمی توضیح دهد چرا نوع معینی از عمران شهری در یک بافتار جغرافیایی معین امکان‌پذیر است. اما هیچ‌کدام از اینها نمی‌تواند توضیح دهد که چرا مردم به اشغال زمین برای ساخت خانه، یا اشغال خیابان‌ها برای انجام کاسبی اقدام می‌کنند، یا مسیرها را تصاحب می‌کنند تا خدمات حمل‌ونقل ارائه کنند. خلاصه اینکه هیچ‌کدام از اینها نمی‌تواند توضیح دهد که چرا برخی افراد رسمی بودن و برخی، غیررسمی بودن را ترجیح می‌دهند، این عوامل نمی‌توانند تعیین کنند نتیجه چنین فرایندی چه خواهد بود.

به دلایل مذکور، مؤسسه آزادی و دمکراسی تصمیم گرفت برای ادامه پژوهش مشخصاً با غیررسمی‌ها صحبت کند که پس از آن دریافت شکایت اصلی آنها از قانون است. از این‌رو شروع به بررسی بستر قانونی کرد تا تأثیر آن را بر تصمیمات فردی برای فعالیت رسمی یا غیررسمی و بر حاصل چنین تصمیماتی تعیین کند.

نتایج پژوهش را در ادامه شرح می‌دهیم. ابتدا هزینه‌های رسمی بودن (هزینه‌هایی که بر تصمیم راجع به پیوستن یا باقی ماندن در فعالیت رسمی یا خارج از آن تأثیر می‌گذارد) و سپس هزینه‌های غیررسمی بودن (هزینه‌های ناشی از فقدان حمایت و تسهیلات، زمانی که شخص در خارج از نهادهای قانونی فعالیت می‌کند) را به تفصیل و علاوه بر این هزینه‌هایی را که به کل جامعه پرو وارد می‌شود نشان می‌دهیم. سرانجام اهمیت قانون را در کل فرایند و در توسعه اقتصادی، به‌طور کلی ملاحظه می‌کنیم. پژوهش مؤسسه آزادی و دمکراسی، نقش قانون را در تعیین کارایی فعالیت‌های اقتصادی‌ای که تنظیم می‌کند تأیید کرد. منظور ما در اشاره به «قوانین خوب» و «قوانین بد» از این منظر است که یک قانون، «خوب» است اگر کارایی اقتصادی را تضمین و تشویق کند و «بد» است اگر مانع کارایی اقتصادی شده یا آن را مختل سازد. هزینه‌های غیرضرور رسمی بودن

اساساً از «قانون بد» ناشی می‌شود؛ هزینه‌های غیررسمی بودن، از غیبت «قانون خوب» ناشی می‌شود.

### ۱-۳-۲ هزینه‌های رسمی بودن

در یک فعالیت اقتصادی اصولاً دو لحظه وجود دارد که مردم رابطه خود را با فعالیت رسمی ارزیابی می‌کنند. وقتی وارد فعالیت رسمی می‌شوند و وقتی تصمیم می‌گیرند در آن باقی بمانند. برای اینکه این دو لحظه را در زمان خودش تعریف کنیم دو مفهوم متناظر را مصطلح ساختیم، «هزینه‌های دسترسی» به فعالیت و «هزینه‌های باقی ماندن» در آن فعالیت، تا همه الزامات قانونی که شهروندان باید رعایت کنند تا حق وارد شدن به یک فعالیت اقتصادی مشخص را به دست آورند و بعداً همه الزاماتی که باید رعایت کنند تا آن قانونی بودن را حفظ کنند بررسی شود. مایلیم به این پرسش که آیا این هزینه‌ها بر انتخاب‌های فردی تأثیر می‌گذارند پاسخ دهیم.

اگرچه پژوهش ما هزینه‌های مختلف دسترسی قانونی یافتن به یک فعالیت و باقی ماندن در آن را شناسایی کرده است، اما باید این نکته را روشن ساخت که این رویکردی نیست که شخصی معمولی اتخاذ کرده باشد. کسانی که نظام قانونی را نقض کرده یا از آن استفاده می‌کنند، فقط ارزیابی کلی و معمولاً براساس قیمت‌ها انجام می‌دهند. این ارزیابی کلی نشان‌دهنده آن است که رعایت الزامات قانونی برایشان چقدر هزینه برمی‌دارد و در ازای رعایت کردن قانون چه چیزی می‌توانند به دست آورند. پژوهش ما نشان می‌دهد تصمیمات پرویی‌ها برای انجام فعالیت‌های غیررسمی هرچند با جزئیاتی کمتر، اما تا حد زیادی ناشی از ارزیابی عقلایی از هزینه‌های رسمی بودن است.

### ۲-۳-۲ هزینه‌های دسترسی

هیچ‌کدام از فعالیت‌های اقتصادی مورد بررسی را نمی‌توان به‌طور قانونی انجام داد مگر اینکه ابتدا طیف کاملی از الزامات رعایت شده باشد. به‌منظور شناسایی این الزامات و هزینه‌هایی که تحمیل می‌کنند چهار حوزه مشخص را که در آن غیررسمی بودن مشکل اجتماعی مهمی بود - صنعت، مسکن، تجارت و حمل‌ونقل - بررسی شد.

### ۲-۳-۲-۱ هزینه‌های دسترسی به صنعت

مؤسسه آزادی و دموکراسی برای آنکه هزینه‌های دسترسی به صنعت را اندازه‌گیری کند مجبور به شبیه‌سازی شد. وقتی پژوهشی را که این کتاب ماحصل آن است آغاز کردیم، روایت‌های ضدونقیضی درباره مشکل راه‌اندازی یک حرفه می‌شنیدیم. کسبه بخش رسمی در مصاحبه‌ها اظهار کردند این مراحل اداری بسیار پردردسر است. کسبه بخش غیررسمی نیز از یادآوری آنها به وحشت می‌افتادند. اما قانونگذاران و وکلا ادعا می‌کردند که این مراحل اداری بسیار ساده بوده و زمان اندکی می‌گیرد. ما تصمیم گرفتیم خود شخصاً از قضیه سر درآوریم.

در تابستان ۱۹۸۳، تیمی از پژوهشگران مؤسسه آزادی و دموکراسی یک کارگاه کوچک پوشاک در منطقه صنعتی کارترا مرکزی در حومه لیما برپا کردند و تصمیم گرفتند همه مراحل اداری لازم برای تأسیس را مطابق با قانون رعایت کنند. آنها کسب‌وکاری با مالکیت یک‌نفره و بدون اینکه به شخصیت حقوقی تبدیل شوند، شبیه‌سازی کردند؛ زیرا این کار اندازه‌گیری هزینه‌های اضافی دسترسی به خود صنعت را ممکن می‌ساخت و برچیدن آن آسان‌تر بود.

بدین‌منظور ساختمان یک کارگاه دایر اجاره شد و ماشین‌های دوخت و خیاطی و سایر تجهیزات ضروری نصب شد و چهار دانشجو برای قبول مسئولیت انجام مراحل اداری مختلف تحت نظارت یک وکیل باتجربه در حقوق اداری استخدام شدند. فعالیت انتخاب شده برای شبیه‌سازی، علاوه بر اینکه در پرو بسیار رایج بود و اهمیت فرهنگی داشت، کاملاً معرف اوضاع بود. این فعالیت مستلزم تقریباً ۶۰ درصد مراحل اداری مشترک با همه فعالیت‌های صنعتی و ۹۰ درصد فعالیت‌هایی بود که به شخصیت‌های حقیقی نیاز داشت.

علاوه بر این گروه پژوهش تصمیم گرفت تا همه موانع اداری را بدون مراجعه به واسطه‌ها رفع کند - کاری که اکثر مردم عادی انجام می‌دهند - و فقط زمانی رشوه بپردازد که به‌رغم رعایت همه الزامات قانونی ضروری، تنها راه تکمیل مراحل باشد و به انجام آزمایش خود ادامه دهد. طی ماه‌هایی که شبیه‌سازی ادامه داشت، در ۱۰ موقعیت از آنها به‌زای سرعت بخشیدن به روال کار، رشوه خواسته شده بود. در دو مورد از این

موقعیت‌ها، آنها مجبور شدند موافقت کنند چرا که هیچ راه دیگری برای ادامه کار وجود نداشت. در هشت موقعیت دیگر، آنها توانستند از پرداخت رشوه بگریزند؛ هرچند کار ساده‌ای نبود. پژوهشگران هر روز به مراکز اداری مختلف که باید کار در آنجا انجام می‌شد، سر می‌زدند. آنها از این اداره به آن اداره می‌رفتند، یادداشت‌برداری مفصل می‌کردند، مراحل مختلف را زمان می‌گرفتند و انبوه مدارک مورد نیاز را جمع‌آوری می‌کردند. نتایج نشان داد که یک شخص با شرایط زندگی معمولی باید ۲۸۹ روز را در مراحل اداری برای انجام یازده شرط برپایی یک حرفه کوچک صرف کند.

پس از شبیه‌سازی، هزینه رعایت همه این مراحل محاسبه شد. طبق این محاسبات، هزینه هر مرحله معادل ۱۹۴/۴ دلار بود. تقریباً ده ماه انتظار برای آغاز کسب‌وکار به از دست دادن سود خالصی معادل ۱۰۳۶/۶ دلار منجر می‌شد. بنابراین هزینه کل دسترسی هر فرد به حرفه‌ای کوچک و رسمی، ۱۲۳۱ دلار می‌شد که ۳۲ برابر حداقل دستمزد ماهانه بود. این نتایج اولیه علاوه بر اینکه نشان داد دسترسی یافتن به حرفه‌ای خاص - خصوصاً برای افراد کم‌درآمدتر - تا چه حد دشوار است، نامعقول بودن این ادعا که مقررات هیچ مشکلی به وجود نمی‌آورد را ثابت کرد. پژوهش مورد نظر همچنین پوچ و بی‌معنا بودن کامل کل عملیات را ثابت کرد: به‌رغم ۲۸۹ روز و ۱۱ مجوز مورد نیاز، مقامات دولتی در هیچ مقطعی تشخیص ندادند که آنها با یک پروژه شبیه‌سازی شده سروکار دارند.

#### ۲-۳-۲-۲ هزینه‌های دسترسی به مسکن

گام بعدی بررسی مشکل دسترسی به مسکن بود. در اینجا استفاده از شبیه‌سازی امکان‌پذیر نبود، زیرا لازم بود یک انجمن یا تعاونی برپا کرده و چند صد نفر را برای دوره زمانی طولانی درگیر آزمایش کنیم. اما این امکان بود که از دو منبع غیرمستقیم استفاده شود. با بررسی مقررات توانستیم ویژگی‌های مراحل اداری مختلف را تعیین کنیم و با بررسی موارد اداری واقعی میانگین زمان طول کشیدن آنها را مشخص سازیم. این بررسی در فاصله ۱۹۸۱ یعنی زمانی که قانون شهرداری‌ها - فرمان مقننه ۵۱ - ابلاغ شد و تاریخ پژوهش، تنها به سه مورد برخورد کرد که مقامات حل‌وفصل کرده بودند. باید اشاره کرد که در همان دوره، چند صد تهاجم اتفاق افتاد.



در این بررسی آموختیم که اگر گروهی از خانواده‌های معمولی تصمیم بگیرند تا زمینی شهری را برای مسکن قانونی تملک کنند، باید از دادگاه برای یک قطعه زمین بایر درخواست رأی کرده، برنامه‌های خود را برای شهری کردن زمین ارائه داده و مجوز ساخت و گواهی مبنی بر اینکه ساختمان‌ها با برنامه‌های تأیید شده همخوانی دارند، دریافت کنند. فرایندی که اگر همه شروط تعیین شده را رعایت کنند تکمیل آن به‌طور میانگین ۸۳ ماه (۶ سال و ۱۱ ماه) زمان می‌برد. از میان تمام هزینه‌های هنگفت دسترسی به رسمی شدن که در این بخش توضیح خواهیم داد این نامتناسب‌ترین هزینه است. بنابراین مفید است که به‌طور مختصر هر کدام از مراحل اصلی در این فرایند را بررسی کنیم.

### الف) رأی دادگاه زمین دولتی

اگر طرفین مربوطه توان مالی خرید زمین شهری شده را نداشته باشند و تصمیم بگیرند مالکیت قانونی یک خانه را به‌دست آورند، تنها مسیر درخواست صدور رأی زمین دولتی است.

این مرحله ۴۳ ماه (۳ سال و ۷ ماه) طول می‌کشد و مستلزم مراجعه به ۶ اداره مختلف دولتی، از جمله دفتر ریاست جمهوری است. با توجه به طول زمان این مرحله، مؤسسه آزادی و دموکراسی تصمیم گرفت گام‌های اداری مورد نیاز را تشخیص دهد و تعیین کند که آیا تأخیر به‌علت تنبلی نظام اداری یا نیاز به رعایت دقیق مقررات بوده است. ۴۳ ماه زمان صرف شده برای صدور رأی، نتیجه ۲۰۷ مرحله اداری بوده است که مستلزم مراجعه به ۴۸ اداره مختلف دولتی است و هر مرحله حدود یک هفته کاری زمان می‌برد.

باید اشاره کرد کسانی که زمین دولتی را صاحب می‌شوند در پایان فرایند، سند ناقصی دریافت می‌کنند که البته قادر به اعمال همه حقوقی نیستند که قانون مدنی به مالکان اموال خصوصی سنتی اعطا می‌کند. برای نمونه آنها فقط با رضایت دولت محلی قادر به فروش یا رهن گذاشتن زمین‌اند. این تبعیض حقوقی دقیقاً به کسانی آسیب می‌رساند که کمترین منابع و بیشترین نیاز را به رأی زمین دولتی برای خانه‌هایشان دارند.

نباید تصور کرد که فرایند صدور حکم غیرشفاف بدون هزینه است. برای صدور این

حکم، زمان، اطلاعات و منابع صرف می‌شود. مؤسسه آزادی و دموکراسی برای محاسبه این هزینه‌ها یک انجمن مسکن را با ۲۴۴ عضو در نظر گرفت و هزینه‌هایی که اعضا باید متحمل شوند تا با درست‌کاری و از مسیرهای رسمی یک قطعه زمین دولتی به‌دست آوردند را بررسی کرد.

طبق تخمین‌های ما، انجمن باید ۵۲۶۰۱۹ دلار در مراحل صدور رأی خرج کرده و هر عضو باید ۲۱۵۶ دلار بپردازد، به‌عبارت‌دیگر، کسی که در آن زمان حداقل دستمزد ماهانه را به‌دست می‌آورد باید کل درآمد خود را به مدت چهار سال و هشت ماه می‌پرداخت.

### ب) تأییدیه برای آبادانی زمین

به‌محض اینکه با صدور حکم دولتی زمین به تملک درآمد باید آن را آباد کرد؛ «فرایندی که مستلزم تغییر کاربری از زمین کشاورزی یا بایر و نیازمند فراهم کردن خدمات عمومی است».

زمین را نمی‌توان آزادانه و مطابق با ترجیحات یا الزامات مالکان یا آن‌طور که توان مالی آنها اجازه می‌دهد آباد کرد. هر برنامه توسعه و عمران ابتدا باید کاربری‌های زمین که در مقررات منطقه‌بندی اشاره شده است و استانداردهای حداقل کیفیت و حداکثر تراکم مجاز برای خدمات اساسی را در نظر بگیرد. فقط وقتی برنامه با این معیارها مطابقت داشت می‌توان آماده‌سازی را شروع کرد. این کار به‌طور میانگین ۲۸ ماه زمان می‌برد و دست‌کم مستلزم سه مرحله مختلف است که همگی را باید شورای شهر لیما رسیدگی کند: تأیید بررسی‌های مقدماتی، تأیید برنامه‌ها و تصویب بهبودها.

### ج) مجوزهای ساختمان

سرانجام به‌محض اینکه زمین به تملک درآمد و آماده‌سازی شد باید در آن ساخت‌وساز شود. بدین‌منظور، مجوزهای ساختمان را باید پیش از ساخت دریافت کرد و به‌محض اتمام ساخت، گواهی دریافت کرد که ساختمان با برنامه‌های تأیید شده قبلی مطابقت دارد. معمولاً حدود دوازده ماه زمان می‌برد تا این دو سند از شورای شهر دریافت شود. ظاهراً دلیلی که مردم زمین را اِشغال می‌کنند و خانه‌های خود را در خارج از قانون

می‌سازند این است که کانال قانونی به وجود آمده برای دسترسی یافتن به زمین برای خانه‌سازی به شدت محدود شده است.

تأثیر سود ناکارایی محدودیت‌ها خصوصاً زمانی روشن می‌شود که توجه داشته باشیم در حال حاضر ۵ درصد از قلمرو ملی برای اهداف اقتصادی استفاده می‌شود. ۹۵ درصد باقی‌مانده، فقط برحسب ارزش افزوده شده به آن توسط مردم اهمیت اقتصادی دارد. یک روش رایج ایجاد ارزش افزوده، ساخت‌وساز روی زمین است و این دقیقاً همان مسیری است که قانون آن را محدود کرده است. خلاصه اینکه دریافت صدور رأی، مجوز آماده‌سازی و مجوزهای ساختمانی را که ۸۳ ماه زمان می‌برد باید به‌عنوان محدودیتی اصلی تلقی شود که دسترسی به رسمی بودن را آنچنان گران و پرهزینه می‌سازد که برای مردم عادی تنها مسیر ممکن شهرنشینی غیررسمی است. این نمونه‌ای از قانون بد است.

### ۲-۳-۲-۳ هزینه‌های دسترسی به تجارت

برای درک اینکه چرا مردم در لیما به صورت غیررسمی در معابر عمومی یا بازارها کاسبی می‌کنند، محدودیت‌هایی در مسیر تجارت رسمی وجود دارد که دانستن آن حیاتی است. بدین منظور، دو مسیر باز شده برای هرکسی که خواهان دسترسی به تجارت رسمی است بررسی شد: افتتاح فروشگاه و ساختن بازار یا مرکز خرید. در مورد اول از همان رویکردی استفاده کردیم که در مورد صنعت ذکر شد؛ یعنی افتتاح فروشگاه را شبیه‌سازی کردیم. در مورد دوم رویکردی را برگزیدیم که برای مسکن داشتیم، مقررات موجود را از نظر گذراننده و بازارهای واقعی یا مراکز خرید ساخته شده توسط دست‌فروش‌ها را بررسی کردیم.

### الف) افتتاح فروشگاه رسمی

پژوهشگران تصمیم گرفتند درست مانند اشخاص با امکانات مالی اندک، که مراحل مختلف را بدون مراجعه به واسطه‌ها طی می‌کنند، رفتار کنند. به این معنی که همه شرایط را رعایت و از پرداخت رشوه تا حد امکان خودداری کنند. محله سان خوئان دمیرافلورس انتخاب شده بود چرا که منطقه تجاری جدید پروونقی با ریشه‌های مردمی بود و قدمت

آن به سال‌های دور بازمی‌گشت. مکان‌های مناسب اجاره شده و فرایند آغاز شد. شبیه‌سازی نشان داد که هر شخص مایل به باز کردن فروشگاه قانونی کوچک باید مراحل اداری را طی می‌کرد و در این مسیر با سه اداره مختلف دولتی درگیر می‌شد. این کارها ۴۳ روز وقت می‌گرفت و ۵۹۰/۵۶ دلار هزینه داشت که ۱۵ برابر حداقل دستمزد روزانه در تاریخ تکمیل شبیه‌سازی بود. این یافته‌ها نشان می‌دهد چگونه کیفیت و کمیت مقررات انگیزه لازم را برای انتخاب غیررسمی بودن به وجود می‌آورد.

#### ب) ساختن یک بازار

مؤسسه آزادی و دموکراسی پنج نمونه واقعی را مورد مطالعه قرار داد که در آن دست‌فروش‌ها برای ساختن بازارهای مخصوص خود سازمان‌دهی شدند. نمونه‌های تحت پوشش انواع مکان‌ها و مناطق تجاری اصلی بودند.

این تمرین نشان داد که هزینه دسترسی به بازارهای رسمی برحسب زمان، از تشکیل بازارچه تا به راه انداختن بازار مناسب و قانونی، به‌طور میانگین هفده سال بود. اگر زمان لازم برای سازمان‌دهی غیررسمی این دست‌فروش‌ها را از این زمان کسر کنیم، دوره انتظار هنوز حداقل ۱۴/۵ سال است و می‌توان آن را به‌عنوان شاخص خالص هزینه دسترسی به بازار مناسب و قانونی در نظر گرفت.

مشکلات ساختن بازارهای مخصوص نشان می‌دهد که چرا بیشتر مردم تصمیم می‌گیرند دست‌فروش شوند؛ زیرا بازارها زمانی ظاهر می‌شوند که فروشندگان سازمان‌دهی یافته و فرایند تجمیع آغاز شود. علاوه بر این، مشکلات توضیح می‌دهد که چرا بسیاری کماکان دست‌فروش باقی می‌مانند.

به‌رغم همه اینها در بیست سال گذشته، فروشندگان به‌ازای هر بازاری که دولت ساخته دوازده بازار ساخته‌اند. اگر این محدودیت‌ها وجود نداشت، تعداد بازارهایی که دست‌فروش‌ها می‌ساختند به‌طور چشمگیری بیشتر بود.

#### ۲-۳-۲-۴ هزینه دسترسی به حمل و نقل

سرانجام به هزینه‌های دسترسی به حمل و نقل می‌رسیم. در این مورد مسائل، ساده‌تر از

صنعت، مسکن و تجارت بوده اما هیجان‌انگیزتر نیز هست. در اینجا هیچ‌گونه دسترسی قانونی به این فعالیت وجود ندارد. در نتیجه مؤسسه آزادی و دموکراسی هیچ‌گونه شبیه‌سازی انجام نداد و حتی موارد واقعی را نیز ملاحظه نکرد؛ زیرا اصلاً چنین موردی وجود نداشت؛ فقط به قانون رجوع کرد تا موانع موجود را تعیین کند. روال جاری برای دسترسی یافتن به حمل‌ونقل رسمی به شرح زیر است:

اول، فقط دولت قدرت اعطای حقوق را دارد. هیچ گروهی از متصدیان حمل‌ونقل نمی‌تواند به ابتکار خود مستقر شده و درخواست مسیر کند. با این کار آزادی دسترسی به خدمات حمل‌ونقل کاملاً از بین می‌رود. دوم، فقط مقامات دولتی می‌توانند تصمیم بگیرند چه مسیرهایی خدمات حمل‌ونقل ناکافی دارند و پس از محرز شدن نیازها، هیچ‌کس حق ندارد درخواست تصدی‌گری خدمت ارائه کند زیرا مقامات متعهد به ارائه مسیر جدید به کمیته‌های موجود یا نزدیک‌ترین شرکت‌ها به آنها هستند. در حالت دوم، آنها حقوق جدیدی کسب می‌کنند و فرایند به شکل گسترش دادن مسیر ادامه می‌یابد. مقامات تنها در صورتی که متصدیان به ارائه کمک قادر نباشند می‌توانند حقوق بهره‌برداری جدید را به شخص سوم اعطا کنند.

مؤسسه آزادی و دموکراسی برای دقت بیشتر، تمرین دیگری براساس فرضیه‌ای انجام داد که هیچ مانع قانونی وجود ندارد، بلکه همه شرایط اداری ثابت باقی می‌ماند و وزارت حمل‌ونقل و ارتباطات هنوز نهادی دولتی است که صلاحیت پرداختن به چنین موضوعاتی را دارد.

به این دلیل با مقامات وزارتخانه مصاحبه شد تا ایده‌ای از آنچه یک روال فرضی برای دسترسی به فعالیت‌های حمل‌ونقل ایجاب می‌کند به دست آید. دو امکان ظاهر شد: اول، گروهی از مردم تصمیم گرفتند کمیته‌ای غیررسمی تشکیل داده و درخواست امتیاز مسیر مینی‌بوس کنند؛ دوم، گروه دیگری از مردم تصمیم گرفتند خود را رسماً ملحق ساخته و درخواست حق امتیاز مسیر اتوبوس کنند.

روال کار برای به رسمیت شناختن مسیر مینی‌بوس تقریباً ۲۶ ماه طول می‌کشد. کسب حق امتیاز مسیر اتوبوس نزدیک به ۲۷ ماه زمان می‌برد.

نتایج اصلی پژوهش به هزینه‌های دسترسی به صنعت، مسکن، تجارت و حمل‌ونقل

خلاصه شد. معلوم شد این هزینه‌ها به دلیل مقررات، ماهیت و اهمیت متفاوت به وجود آمدند؛ مقرراتی که بی‌تردید در اشتیاق به تصحیح نواقص بازار و برنامه‌ریزی بهتر یا بهینه‌سازی فعالیت خصوصی وضع شده اما دقیقاً اثر متضادی داشته‌اند. این مقررات باعث ایجاد هزینه‌هایی شدند که علیه مردم طبق درآمدشان تبعیض قائل می‌شد؛ به طوری که هر کس وضع مالی بهتری داشت از منافع حمایت قانونی به راحتی بهره‌مند می‌شد و فقیرها مجبور بودند به فعالیت‌هایی - اساساً شرافتمندانه، اما بدون حمایت قانون - از قبیل ساختمان‌سازی، تجارت، صنعت یا حمل‌ونقل مبادرت کنند.

### ۳-۲-۳ هزینه‌های رسمی ماندن

وقتی مردم وارد فعالیت‌های اقتصادی گوناگون می‌شوند، رابطه‌ای ریشه‌دار بین آنها و قانون وجود دارد. این رابطه را برای طول دوره فعالیت‌ها بررسی کردیم. علاوه بر این، شهروندان طی این دوره، به منظور قانونی ماندن، مجبور به رعایت مجموعه‌ای از مقررات‌اند. ما عبارت «هزینه‌های رسمی ماندن» را در اشاره به این پدیده مصطلح کردیم. عبارت مذکور در معنایی کلی، موقعیتی بسیار گسترده و پیچیده را دربرمی‌گیرد: هم به هزینه‌های مستقیم تحمیلی توسط مقررات - مانند مالیات‌ها، رعایت مراحل اداری، تعهدات اداره کردن پرسنل به شیوه خاص و پرداخت نرخ‌های بالاتر برای خدمات عمومی - و هم به هزینه‌های غیرمستقیمی که در مجموع نهادهای قانونی تحمیل می‌کنند - مانند بی‌ثباتی نظام حقوقی، عدم امنیت حقوق مالکیت و ناکارایی قوه قضائیه در حل اختلافات یا جمع‌آوری بدهی‌ها - اشاره دارد. از آنجاکه پوشش دادن همه این جنبه‌ها در یک زمان ناممکن بود، مؤسسه آزادی و دموکراسی تصمیم گرفت هزینه‌های غیرمستقیم را در مرحله آتی بررسی و در حال حاضر بر هزینه‌های مستقیم و بازدهی‌های اعلام شده کسب‌وکارها تمرکز کند. این تحلیل محدود به بخش صنعت بود. به این دلیل، نمونه‌ای شامل ۵۰ بنگاه صنعتی کوچک را انتخاب کردیم که بین یک تا چهار کارگر استخدام کرده بودند و به فعالیت‌هایی اشتغال داشتند که سطح غیررسمی بودن بالایی دارد مانند نانوائی، خیاطی، لباس‌دوزی، کفاشی (به‌استثنای کفش‌های پلاستیکی) و تولید مبلمان و کارهای چوبی. وقتی پژوهشگران مؤسسه آزادی

و دمکراسی این نمونه را تحلیل کردند متوجه شدند هزینه‌های رسمی ماندن یک بنگاه صنعتی کوچک ۳۴۷/۷ درصد سود پس از مالیات و ۱۱/۳ درصد هزینه‌های تولید بود. به عبارت دیگر، اگر هزینه‌های رسمی ماندن وجود نداشت، سودهای بنگاه و بنابراین پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری بالقوه آن بیشتر از چهار برابر می‌شد.

این نمونه حکایت از اهمیت نسبی هزینه‌های انتخاب شده برای تحلیل داشت. پژوهشگران این هزینه‌ها را به‌طور آزمایشی به هزینه‌های مالیاتی، هزینه‌های قانونی غیرمالیاتی و هزینه‌های خدمات عمومی تقسیم کردند. بررسی نشان داد ۲۱/۷ درصد هزینه‌های رسمی ماندن مربوط به مالیات است، ۷۲/۷ درصد به سایر هزینه‌های قانونی و ۵/۶ درصد باقی‌مانده هزینه‌های خدمات عمومی است. به عبارت دیگر به‌ازای هر ۱۰۰ دلاری که یک بنگاه صنعتی کوچک باید پردازد تا قانونی باقی بماند، ۲۲ دلار برای مالیات‌ها، ۷۳ دلار برای سایر هزینه‌های قانونی و ۵ دلار برای خدمات عمومی صرف می‌شود.

«سایر هزینه‌های قانونی» شامل هزینه مراحل اداری مورد نیاز برای رسمی ماندن بود. برای محاسبه زمان صرف شده در این مراحل از ۳۷ شرکت نظرسنجی شد که به‌طور قانونی تأسیس شده و در حوزه‌هایی فعال بودند که خصوصاً سطح غیررسمی بودن بالایی داشتند؛ برای نمونه مواد غذایی، اثاثیه چوبی، منسوجات و تولید پوشاک، مواد غذایی و پلاستیک، چاپ، کارهای فلزی، مکانیکی و اسباب‌بازی‌فروشی. معلوم شد که شرکت‌ها تقریباً ۴۰ درصد تمام ساعات کاری کارمندان خود را به رعایت مراحل اداری اختصاص داده‌اند، یعنی به‌طور متوسط هر کدام از این کارمندان دوونیم روز از هفته را به این وظیفه اختصاص می‌دادند که اتلاف عظیمی در منابع بود. هزینه‌های رسمی ماندن، مانع توزیع آزادانه مزادهای تولید شده در یک فعالیت می‌شود و بنابراین بر سود بالقوه شرکت‌ها تأثیر می‌گذارد. در نتیجه شرکت‌ها تنها می‌توانند ۲۳/۳ دلار از هر ۱۰۰ دلار مزاد تولید شده و بالقوه قابل تبدیل به سود را استفاده و ۷۶/۷ دلار باقی‌مانده را در مسائل قانونی خرج کنند. برخلاف آنچه ممکن است فرض شود، فقط ۱۷/۶ دلار این مبلغ برای مالیات و ۵۹/۱۰ دلار در سایر هزینه‌های قانونی صرف می‌شد. نخست می‌توانیم نتیجه بگیریم از آنجاکه مالیات‌ستانی مشکل اصلی نیست، سیاست مالیاتی نمی‌تواند عامل تعیین‌کننده اصلی در رسمی یا غیررسمی فعالیت کردن

شرکت‌ها باشد. سایر هزینه‌های قانونی در محوریت موضوع‌اند. کاسب‌ها مجبورند مجموعه‌ای از مقررات را، از تکمیل تعداد بی‌پایان اسناد در ادارات دولتی گرفته تا مدیریت انعطاف‌ناپذیر کارکنان خود رعایت کنند. ظاهراً این موارد تأثیر قاطعی بر رسمی بودن یا نبودن کسب‌وکار دارد. تحلیل ما نشان می‌دهد که استفاده زیاد و دائمی از نیروی کار، هزینه‌های رسمی ماندن را افزایش می‌دهد و مردم را به استفاده بیشتر از سرمایه به جای کار تشویق می‌کند. کسانی که سرمایه‌ای ندارند و نیز کسانی که بعید است قادر به قبول و تحمل هزینه‌های رسمی ماندن باشند به غیررسمی بودن عقب‌نشینی می‌کنند. در واقع روند گسترده‌ای در قانونگذاری و مقررات‌گذاری پرو به نفع استفاده از سرمایه و حتی مازاد سرمایه‌سازی کسب‌وکارهای رسمی از طریق سازوکارهایی دیده می‌شود که اشتغال رسمی را پرهزینه‌تر از استفاده رسمی از سرمایه می‌سازد.

علاوه بر این می‌توانیم نتیجه بگیریم که هزینه‌های رسمی ماندن ظاهراً تأثیر شدیدی بر شیوه اداره کسب‌وکار داشته و مستقل از خود فرایند تولید بر عملیات و محصول تأثیر می‌کنند. این هزینه‌های رسمی ماندن، با تغییر دادن تخصیص منابع، تولید را پرهزینه‌تر می‌کنند، تحرک عوامل تولید را محدود ساخته و هزینه معاملاتی را افزایش می‌دهند. این موارد باعث تغییر سودآوری یک بنگاه می‌شود. بدون ملاحظه کارایی اقتصادی اساسی آن، رونق و شکوفایی شرکت کمتر به چگونگی خوب کار کردن آن و بیشتر به هزینه‌های تحمیلی بر آن توسط قانون بستگی دارد. مالکی که بهتر می‌تواند از عهده این هزینه‌ها برآید یا رابطه بنگاه را با دولت بهتر تنظیم کند، موفق‌تر از کسی است که فقط به کار تولیدی خود مشغول است.

#### ۲-۳-۴ هزینه‌های غیررسمی بودن

به تدریج که وجود هزینه‌های رسمی بودن برای ما محرز شد، نه تنها علت فعالیت خارج از قانون غیررسمی‌ها را درک کردیم، بلکه اهمیت نظام خارج از قانون را نیز نشان دادیم. اگر غیررسمی‌ها خواهان ایجاد مجموعه جدیدی از قوانین بودند، به این دلیل بود که آنها با فعالیت در خارج از قانون و حتی با نقض قانون امتیازهایی را از دست داده بودند. ما مجبور بودیم چیزهایی را که غیررسمی‌ها از دست می‌دادند بررسی کنیم. به تدریج، به این نتیجه رسیدیم که غیررسمی بودن بهترین حالت ممکن نیست، زیرا مستلزم



صرف هزینه‌های بی‌شماری است؛ هزینه‌هایی که مردم با همه نوع شیوه‌های ابتکاری اما ناکافی سعی در خنثی ساختن آن دارند. دریافتیم که هرجومرج آشکار، اتلاف منابع، تهاجم و تهور هرروزه، تلاش‌های ناامیدانه و حیرت‌آور غیررسمی‌ها برای ساختن یک نظام بدیل است، همه در برابر نظامی انجام می‌گیرد که آنها را از حمایت محروم ساخته است. این کشف ما را قادر ساخت اصطلاحی تکمیلی جعل کنیم: «هزینه‌های غیررسمی بودن».

### ۲-۳-۵ هزینه‌های غیرقانونی بودن

نخستین تلاش ما تعیین تفاوت‌های موجود بین فعالیت‌ها یا کسب‌وکارهای غیررسمی و رسمی بود تا رایج‌ترین شکل‌های هزینه غیررسمی بودن را تعیین کنیم.

#### ۲-۳-۵-۱ هزینه‌های گریز از پرداخت جریمه‌ها

نخستین تفاوت معنادار بین مالک کسب‌وکار غیررسمی و مالک کسب‌وکار رسمی، سرمایه‌گذاری عظیمی است که غیررسمی باید برای گریز از شناسایی شدن متحمل شود. غیررسمی‌ها دائماً به دلیل نداشتن مجوزهای قانونی، پرداخت مالیات یا درخواست برای مجوزهای الزامی طبق قانون با ریسک مجازات برخورد می‌کنند. مالک کسب‌وکار غیررسمی که براساس تعریف موفق به رعایت برخی یا تمام الزامات قانونی نشده است، در هزینه‌های رعایت قانون صرفه‌جویی می‌کند اما باید هزینه فرار از جریمه‌های مربوطه را متحمل شود.

غیررسمی‌ها برای گریز از گیر افتادن و جریمه‌ها از راهبردهای گوناگون استفاده می‌کنند. در بین راهبردهای اصلی می‌توان توزیع کارکنان در بین تعدادی محل‌های کار کوچک‌تر و کمتر قابل رؤیت، تبلیغ نکردن کالاها یا خدمات، وارد نشدن به بازارهای معینی که درواقع منع شده‌اند و فاسد ساختن مقامات را نام برد. وقتی از کارگاه‌های پنهانی بازدید کردیم متوجه شدیم نیاز به جلوگیری از گیر افتادن، غیررسمی‌ها را ناچار ساخته است که در مقیاس بسیار کوچکی فعالیت کنند. آنها عمداً عملیات خود را محدود می‌کنند یا در صورت نیاز به توسعه فعالیت، این کار را با تقسیم کردن کارگران

به گونه‌ای انجام می‌دهند که هرگز بیشتر از ده کارگر در یک محل کار نباشد. اگرچه ظاهراً چنین ترتیبی به آنها کمک می‌کند تا مانع گیر افتادنشان شود، اما آنها را از رسیدن به مقیاس کارای تولید محروم می‌سازد. به نظر می‌رسد که این مسئله، پیامد نسبتاً گسترده غیررسمی بودن باشد.

کسب و کارهای غیررسمی عموماً از سرمایه کافی برخوردار نیستند نه به این دلیل که دسترسی به اعتبار ندارند بلکه از این رو که استفاده از کالاهای سرمایه‌ای معین باعث می‌شود تا آسان‌تر گیر بیافتند. به علاوه برخی از این کالاهای سرمایه‌ای در صورتی ارزش استفاده کردن دارند که کارگر کافی برای کار کردن با آنها وجود داشته باشد و این هم امری است که ریسک گیر افتادن را افزایش می‌دهد.

تفاوت دیگر بین کاسبان غیررسمی و رسمی، که ناشی از ضرورت اجتناب از گیر افتادن است، این است که کاسبان غیررسمی نمی‌توانند کالاها یا خدمات خود را به آسانی تبلیغ کنند و باید با روش‌های مخفیانه و محدود جذب مشتری کار کنند که تقریباً به طور انحصاری بر پایه شهرت و وجهه آنهاست. اگرچه این روش به آنها کمک می‌کند تا از دید مقامات دولتی پنهان بمانند، اما مانع از استحکام ادامه کسب و کارشان نیز می‌شود.

هزینه مهم دیگر اجتناب از مجازات‌ها این است که کسب و کارهای غیررسمی باید بخش بسیاری از منابع خود را به فاسد ساختن مقامات دولتی اختصاص دهند. مالکان کسب و کارهای غیررسمی در مصاحبه اظهار کرده‌اند که بین ۱۰ تا ۱۵ درصد درآمد ناخالص خود را رشوه و به اصطلاح حق کمیسیون پرداخته‌اند، این در حالی است که مالکان کسب و کارهای رسمی کوچک اعلام کرده‌اند که بیش از ۱ درصد هزینه‌های مذکور را پرداخته‌اند.

از آنجا که ۶۱ درصد ساعات کار در پرو غیررسمی است، ظاهراً مرزی طولانی بین بخش غیررسمی و مقامات دولتی وجود دارد. برخی کسب و کارهای غیررسمی کاملاً مخفیانه‌اند، اما باورکردنی نیست بتوان ۶۱ درصد تمام کار انجام شده را به صورت غیرقانونی و بدون اینکه مقامات دولتی چشم خود را بر آن نبسته باشند انجام داد. رشوه‌ها جای مالیات‌هایی را که غیررسمی‌ها نمی‌پردازند گرفته است و این فساد نظام‌مند، اقتدار دولت را در کل کشور تضعیف می‌کند.

## ۲-۳-۵-۲ هزینه‌های انتقالی خالص

تفاوت دوم بین رسمی‌ها و غیررسمی‌ها این است که برخلاف آنچه در یک اقتصاد کاملاً منسجم اتفاق می‌افتد، غیررسمی‌ها پرداخت‌های انتقالی قابل توجهی بدون دریافت مابه‌ازاء به رسمی‌ها انجام می‌دهند که بیانگر زیان خالص برای غیررسمی بودن است. وجود این پرداخت‌های انتقالی در درک این واقعیت مهم است که چرا منافع ظاهری گریختن از قانون، بازدهی بزرگ‌تر نسبت به کسب‌وکار قانونی عاید غیررسمی‌ها می‌کند. در تحلیل این وضعیت، بین هزینه مالیات‌ستانی و استفاده از دارایی‌های نقدی با هزینه صرفه‌جویی دارایی‌های نامرئی تمایز قائل شدیم.

معمولاً چنین ادعا می‌شود که رقابت فعالیت اقتصادی غیررسمی‌ها با فعالیت‌هایی که به‌طور قانونی تثبیت و تأسیس شده‌اند، نه تنها به دلیل صرفه‌جویی در هزینه‌های رسمی بودن، رقابتی ناعادلانه است، بلکه علاوه بر آن غیررسمی‌ها بدون پرداخت وجه از خدمات عمومی ارائه شده توسط دولت بهره‌مند می‌شوند و هزینه‌های آن را به صاحبان کسب‌وکارهای رسمی که کل بار تأمین مالی بودجه عمومی را بر دوش دارند تحمیل می‌کنند.

این استدلال نادرست است. شواهد گردآوری شده نشان می‌دهد فعالیت‌های غیررسمی حداقل از سه کانال اصلی دائماً منابع را به دولت و سایر نهادهای رسمی انتقال می‌دهند که عبارت‌اند از: مالیات‌ستانی غیرمستقیم، تورم و تفاوت در نرخ بهره.

هرروزه معاملات بی‌شماری بین رسمی‌ها و غیررسمی‌ها انجام می‌شود. هرچند غیررسمی‌ها مالیات بر فروش نمی‌پردازند، اما هر بار که آنها جنسی را از رسمی‌ها می‌خرند مالیات می‌پردازند. از آنجاکه رسمی‌ها برای فروششان فاکتور می‌دهند، خریداران غیررسمی مالیات غیرمستقیم می‌پردازند. این اثر همیشه اتفاق نمی‌افتد زیرا بخشی از فروش‌ها بدون فاکتور انجام می‌شود؛ اما وضعیت‌هایی نیز وجود دارد که فرار مالیاتی بسیار دشوار است. برای مثال مالیات بر بنزین عمدتاً بر دوش متصدیان حمل‌ونقل غیررسمی است.

معاملات زیادی وجود دارد که در خلال آن غیررسمی‌ها مجبورند مبالغی را به شکل مالیات بر فروش یا عوارض وارداتی به دولت انتقال دهند. مؤسسه آزادی و دمکراسی تخمین می‌زند که در سال ۱۹۸۵ فعالیت اقتصاد غیررسمی از مسیر گفته

شده، چیزی معادل ۸۱۳ میلیون دلار به دولت انتقال داد که در حدود ۵/۷ درصد تولید ناخالص داخلی آن سال و ۴۱/۴ درصد تمام مالیات وضع شده بر نهاده‌هاست.

تحمل هزینه تورم روش دیگر پرداخت مالیات است. بیشتر اقتصاددانان، تورم را نوعی مالیات بر پول تعریف کرده‌اند که دولت آن را به منظور تأمین مالی مخارج مازاد یا کسری بودجه خود، بر بخش خصوصی وضع می‌کند. وقتی قیمت‌ها بالا می‌روند و پول رایج قدرت خریدش را از دست می‌دهد، بخشی از ارزش دارایی‌های نقدی افراد خصوصی به دولت واگذار می‌شود. این فرایند خصوصاً به کسانی صدمه می‌زند که بیشتر پول خود را به شکل نقدی نگهداری می‌کنند؛ یعنی غیررسمی‌ها که معاملاتشان نقدی انجام می‌شود و برخلاف کسانی که پس‌اندازهایشان را به صورت ارزهای قوی یا حساب‌های بهره‌دار نگه می‌دارند، از نظام بانکی به‌ندرت استفاده می‌کنند. این رفتار نه تنها به دلیل ترس از شناسایی بلکه برای حمایت از خود در مقابل کاهش ارزش پول صورت می‌گیرد. قدرت خریدی که غیررسمی‌ها با نقد نگه داشتن پول خود از دست می‌دهند نوعی انتقال منابع به فعالیت رسمی است و البته بخشی از آن را دولت تصاحب می‌کند. مؤسسه آزادی و دموکراسی تخمین زد که در ۱۹۸۵ رقم چنین انتقال‌هایی به ۵۵۴ میلیون دلار می‌رسید که ۲۸ درصد تولید ناخالص داخلی در آن سال بود.

با جمع زدن این دو مبلغ انتقال‌یافته، غیررسمی‌ها منابعی به میزان ۱۳۶۷ میلیون دلار یا معادل ۹/۵ درصد تولید ناخالص داخلی به دولت انتقال داده‌اند. این مبلغ به مراتب فراتر از رقمی است که کل سرمایه‌گذاری‌های دولت مرکزی در آن سال را پوشش دهد که به ۴۶۵ میلیون دلار می‌رسید.

سرانجام پرداخت‌های انتقالی دیگری نیز از غیررسمی‌ها به رسمی‌ها، به دلیل تفاوت در نرخ بهره‌ای که این دو برای اعتبار می‌پرداختند، انجام گرفت. طبق نظر مؤسسه آزادی و دموکراسی در لیما نرخ‌های بهره در بازار اعتبار غیررسمی در ژوئن ۱۹۸۵ به بالای ۲۲ درصد در ماه می‌رسید؛ حال آنکه حداکثر نرخ که یک کسب‌وکار به‌طور رسمی تأسیس شده بود و می‌توانست از بانک وام بگیرد ۴/۹ درصد بود. این نابرابری در هزینه پول به دلیل عدم دسترسی غیررسمی‌ها به اعتبارات رسمی بود که آنها را مجبور می‌کرد واسطه‌گری غیررسمی افرادی را بپذیرند که می‌توانستند اعتبار رسمی ارزان به‌دست آورده و با نرخ‌های بهره بسیار بالا به کسب‌وکارهای غیررسمی انتقال دهند.

مبالغ انتقالی غیررسمی‌ها به سایر فعالیت‌های اقتصادی به دلیل تفاوت در نرخ‌های بهره در سال ۱۹۸۵ به ۵۰۱ میلیون دلار بالغ می‌شد که ۳/۵ درصد تولید ناخالص داخلی در آن سال بود. اگر این مبلغ انتقالی که از تفاوت در نرخ‌های بهره به دست می‌آید را به دو پرداخت انتقالی پیشین غیررسمی‌ها به رسمی‌ها اضافه کنیم، به رقم ۱۸۶۸ میلیون دلار می‌رسیم که حدود ۱۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۵ است. همین مورد به تنهایی می‌تواند ادعای ساختگی مبنی بر آنکه غیررسمی‌ها هیچ کمکی به جامعه رسمی نمی‌کنند را زیر سؤال ببرد.

یک اثر جانبی استفاده از پول نقد، هزینه ذخیره دارایی‌های مرئی است. ترس از بی‌ارزش شدن دارایی‌های نقدی، در نتیجه تورمی که در سال‌های ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۵ اتفاق افتاد و به بیش از ۱۰۰ درصد در سال می‌رسید، باعث شد بیشتر غیررسمی‌ها ترجیح دهند به جای پس‌انداز پول، موجودی کالاها را انباشت کنند. در نتیجه بیشتر خریدهای تجهیزات سرمایه‌ای، دارایی‌های منقول و کالاهای قابل ذخیره‌سازی، پیش از زمان مناسب انجام می‌گرفت. از آنجاکه تجهیزات تقسیم نشدنی است و هزینه سرمایه‌ای آن بالاست، مفهوم چنین پیش‌خریدهایی این است که برخی غیررسمی‌ها در مقیاسی ناکارا سرمایه‌گذاری می‌کنند.

با یک نگاه می‌توان این ناکارایی را درک کرد. آثار کلی برجای‌مانده از سکونتگاه‌های غیررسمی، بازارهای دست‌فروش‌ها و کارگاه‌های صنعتی این است که جملگی نیمه‌ساخته‌اند، ساختمان‌ها ناتمام مانده‌اند، مصالح ساختمانی در پیاده‌روها تلنبار شده است و تجهیزات ناقص است. شاید کسی این مسئله را به تنبلی ذاتی پرویی‌ها نسبت دهد اما در واقع چنین نیست بلکه گویای این واقعیت است که غیررسمی‌ها مجبورند به جای نگهداری پول، مواد و مصالح را ذخیره و پس‌انداز کنند. مهم‌تر از آن اینکه نظام مالی به درستی کار نمی‌کند.

### ۲-۳-۵-۳ هزینه‌های گریز از مالیات‌ها و قوانین کار

سومین تفاوت بین رسمی‌ها و غیررسمی‌ها این است که گروه دوم معمولاً مالیات‌های مستقیم نمی‌پردازند یا قوانین کار را رعایت نمی‌کنند. این امر بی‌تردید منافی اقتصادی در پی دارد که تا حدی هزینه غیررسمی بودن را جبران می‌کند و حتی بر منافع رسمی

بودن غلبه دارد. برای نمونه اگر قانون حداقل دستمزد که بالاتر از سطح تعادلی بازار است برقرار شود، کسب‌وکارهای غیررسمی حقوق و دستمزدهای پایین‌تری خواهند پرداخت. دقیقاً به همین دلیل است که نیروی کار ساده و بدون مهارت اغلب در کسب‌وکارهای غیررسمی مشغول می‌شوند.

ایراد کسب‌وکارهای غیررسمی این است که از روش‌های تولید با فناوری و بهره‌وری بالا استفاده نمی‌کنند و مزیت آن این است که وقتی بازار دچار رکود می‌شود، صرف‌نظر از ملاحظات اخلاقی یا از دست دادن کارگران خوب، بدون هیچ مشکلی می‌توانند آنها را اخراج کنند. از طرفی در بین رسمی‌ها نیروی کار هزینه ثابت تلقی می‌شود و بنابراین آنها به اندازه غیررسمی‌ها امکان انجام واکنش انعطاف‌پذیر به نوسانات در تقاضا را ندارند. اما مالیات بر فروش بر هر دو نوع فعالیت چه رسمی و چه غیررسمی تأثیر می‌گذارد. اگرچه به نظر می‌رسد این مالیات نوعی مالیات بر درآمد ناخالص باشد، اما عملاً مالیات بر ارزش افزوده است، و به همین دلیل است که در هر مرحله از تولید وضع می‌شود. برای نمونه در مرحله دوم، فرد مالیات بر درآمد ناخالص را می‌پردازد، اما اعتبار مبالغ پرداختی در مرحله اول را دریافت می‌کند. این نقطه‌ضعفی مهم برای تأمین‌کنندگان غیررسمی کالاهای واسطه‌ای است. مشتری، مالیات ناخالص را می‌پردازد، اما نمی‌تواند بابت کالای واسطه‌ای خریداری شده از تأمین‌کننده غیررسمی اعتبار دریافت کند. در چنین وضعیتی است که عرضه‌کننده غیررسمی در موقعیت عدم مزیت رقابتی قرار می‌گیرد.

بنابراین، مالیات بر فروش، غیررسمی‌ها را تشویق می‌کند تا فعالیت‌های خود را در دو سوی افراطی فرایند تولیدی انجام دهند: نخست فعالیت‌هایی که ارزش افزوده بخش بزرگ‌تری از کل قیمت خرده‌فروشی آن را تشکیل می‌دهد. زیرا وقتی به چنین نقطه‌ای می‌رسد با این کار از مزیت فرار مالیاتی برخوردار می‌شود؛ دوم فعالیت‌هایی که در مراحل اولیه فرایند دگرگونی محصول اتفاق می‌افتد و در این مورد می‌توان از کل مالیات بر ارزش افزوده فرار کرد مانند کشت محصول کشاورزی، آجرپزی، خدمات منزل و ... مالکان کسب‌وکار غیررسمی تا حدودی از حوزه‌های نسبتاً فنی تولید واسطه‌ای حذف می‌شوند زیرا نظام مالیاتی به آنها اجازه نمی‌دهد از اعتبار مالیاتی منتفع شوند.

شاید در این بستر، بزرگ‌ترین هزینه نظام مالیاتی این است که سد راه رسیدن به سطوح بالاتر بهره‌وری می‌شود.

### ۲-۳-۶ هزینه‌های فقدان قانون خوب

با اثبات اینکه غیرقانونی بودن هزینه دارد، از خود پرسیدیم آیا حذف این هزینه‌ها برای تبدیل و تغییر غیررسمی بودن به بهترین حالت ممکن کافی خواهد بود؟ اما متقاعد شدیم که این‌طور نیست. غیررسمی‌ها نه تنها از غیرقانونی بودن بلکه علاوه‌بر آن از غیبت نظام قانونی که کارایی اقتصادی آنها یا به‌عبارت‌دیگر قوانین خوب را تضمین و تشویق می‌کند، رنج می‌برند.

اینکه مالکان کارخانه در خفا به هر کاری اقدام می‌کنند تا شناسایی نشوند، اینکه ساکنان غیررسمی وقت و تلاششان را در دفاع از اموالشان و رعایت مراحل اداری لازم برای قانونی کردن آن به هدر می‌دهند یا اینکه دست‌فروش‌ها نمی‌توانند تضمین‌های قابل قبول برای تأمین مالی ساخت بازار یا خرید نسبه بدهند، مفهومی جز این ندارد که آنها حقوق مالکیت یا قراردادهای مطمئن مورد نیاز برای سازمان‌دهی کارای فعالیت اقتصادی ندارند و بنابراین جامعه به‌طور کلی از تأثیرات زیان‌بار فعالیت غیررسمی رنج می‌برد. اساساً یک قانون خوب باید سه عنصر حقوق مالکیت، قراردادها و نظام قانونی خارج از قرارداد را ارائه کند. نبود چنین قانونی است که مجموعه هزینه‌های طاقت‌فرسای ایجاد می‌کند که غیررسمی‌ها باید در ازای پرداختن هزینه‌های رسمی بودن متحمل شوند.

#### ۲-۳-۶-۱ هزینه‌های نداشتن حقوق مالکیت

در پرو به‌طور سنتی حقوق مالکیت به‌صورت امتیازی تصور می‌شده است که به دارنده خود قدرت استفاده، بهره‌مندی، خلاص شدن و ادعا داشتن بر یک دارایی مرئی یا نامرئی را در چارچوب قانون می‌دهد. تفسیری جعلی‌تر حتی این مفهوم را به دارایی منقول یا نامنقول محدود کرده بود. اما در اینجا می‌خواهیم براساس اهمیت اقتصادی حقوق مالکیت، معنای گسترده‌تری به آن بدهیم.

منظور از حقوق مالکیت، همه حقوق شخصی و واقعی است که به دارنده آن استحقاق انحصاری و لاینفک نسبت به آنها می‌دهد. به عبارت دیگر، قدرت بهره‌مندی آزادانه، خلاص شدن آزادانه، یا استفاده از آنها با محروم کردن دیگران است. به این ترتیب مشخص می‌شود که مشهودترین هزینه نبود قانون خوب، نبود حقوق مالکیت مطمئن و قابل اتکاست. بنابراین سه نتیجه اصلی که به دست آورده‌ایم را توضیح خواهیم داد و از رهگذر آنها قادر خواهیم بود هزینه‌هایی را که غیررسمی‌ها به دلیل نداشتن این حقوق باید بپردازند شناسایی کنیم.

نخستین نتیجه‌گیری ما این است که غیررسمی‌ها منابع در دسترس را چنان که از حقوقشان مطمئن بودند، بهتر استفاده یا صیانت می‌کنند. اگر آنها نتوانند حقوقشان را بر زمین، مسکن و تجهیزات اعمال کنند، انگیزه‌هایشان برای سرمایه‌گذاری تا حد چشمگیری کاهش می‌یابد. طبعاً اگر مردم فکر کنند این خطر وجود دارد که دولت یا شخص دیگری آنچه ساخته‌اند را از آنها گرفته یا اِشغال کند کمتر می‌سازند. دقیقاً همان طور که هیچ‌کس در نوآوری‌های پرهزینه سرمایه‌گذاری نخواهد کرد در صورتی که بداند دیگران اختراع وی را بدون جبران هزینه تصاحب می‌کنند. اثر همه اینها کاهش یافتن سرمایه‌گذاری کل در اقتصاد است. از طرفی، حقوق مالکیت مطمئن، افراد را تشویق به سرمایه‌گذاری در اموالشان می‌کند زیرا به آنها اطمینان می‌دهد که این اموال به استفاده شخص دیگری نخواهد رسید. بنابراین صرفاً از دیدگاه اقتصادی، هدف اصلی حقوق مالکیت، نفع رساندن به افراد یا مؤسسات دارنده این حقوق نیست بلکه به آنها انگیزه می‌دهد تا ارزش دارایی‌های خود را با سرمایه‌گذاری، نوآوری یا ترکیب مزیت‌افزای آنها با سایر منابع افزایش دهند؛ امری که نتایج پرمفعتی برای جامعه به همراه دارد.

دومین نتیجه‌گیری این است که غیررسمی‌ها نمی‌توانند اموالشان را به آسانی انتقال دهند یا از آن برای مقاصد باارزش‌تر به‌عنوان وثیقه استفاده کنند. این وضعیت، تحرک‌پذیری اموال را به‌عنوان عامل تولید، محدود کرده و بهره‌وری را کاهش می‌دهد. سومین نتیجه‌گیری اینکه، غیررسمی‌ها هزینه‌های بسیاری در دفاع از مایملکشان و تأمین نیاز به اموال [کالاهای] عمومی را با برپایی و راه‌اندازی هزاران سازمان مختلف متحمل می‌شوند. این سازمان‌های غیررسمی، استفاده زیادی از زمان و سایر منابع اعضا



می‌کنند؛ علاوه بر این، آنها برای وادار کردن اعضای اهمال‌کار به مشارکت در هزینه‌های عملیاتی اقتدار لازم را ندارند.

اگر سه نتیجه‌گیری بالا را در نظر بگیریم به این ترتیب که غیررسمی‌ها منابعشان را به نحوی کارا استفاده یا حفظ نمی‌کنند، آنها نمی‌توانند اموالشان را به آسانی انتقال دهند و در اهداف سودآورتری استفاده کرده یا به عنوان وثیقه ارائه دهند، و اینکه سازمان‌های جمعی‌شان قادر نیستند هزینه‌های خارج از قانون بودنشان را جبران کنند، درک هزینه غیبت حقوق مالکیت آسان‌تر خواهد بود.

اینک به هزینه دسترسی به فعالیت غیررسمی خواهیم پرداخت. نخستین هزینه، دسترسی به زمین برای ساخت و ساز است، چه از طریق اِشغال یا فروش غیررسمی، همچنین فرایند طولانی تحکیم‌بخشی حقوق، که در بخش مسکن دیدیم، با حقوق مالکیت انتظاری شروع شده و با مالکیتی که به نحو قانونی رسمیت یافته پایان می‌یابد. همان‌طور که به یاد دارید، غیررسمی‌ها به زمین دسترسی پیدا می‌کنند بدون اینکه هم‌زمان حق قانونی اثباتی نسبت به آن زمین یا چیزی که روی آن می‌سازند، کسب کنند. تهدید به تخلیه، مدت‌ها گریبان‌گیرشان است تا رسمیت کامل حقوقشان را به دست آورند. هرچند در اکثر موارد، احتمال اینکه زمین را دولت یا افراد خصوصی بازپس گیرند تقریباً دور از ذهن است، اما این احتمال همواره به شکل تهدید دائمی که انگیزه ساکنان را برای سرمایه‌گذاری کاهش می‌دهد، باقی می‌ماند.

در نتیجه غیررسمی‌ها به جای اینکه در اقلام ثابتی مثل لوله‌کشی، شبکه فاضلاب یا پوشش سقف سرمایه‌گذاری کنند، تمایل دارند در اقلامی مثل وسایل برقی خانگی و وسایل نقلیه که قابل حمل‌اند، سرمایه‌گذاری کنند. غیرمعمول نیست که خودرو، تلویزیون و سایر وسایل منزل را در سکونتگاه‌های غیررسمی با ساختمان‌هایی بی‌کیفیت ببینید. اصلاً تعجب‌آور نیست که هیچ سرمایه‌گذاری در فاضلاب، با وجود پیامدهای جدی که برای بهداشت همگانی دارد، انجام نشود. نبود دفاتر ثبت عمومی حقوق مالکیت غیررسمی‌ها، اثبات اعتبار یک ادعا را حتی دشوارتر می‌سازد. چندین دلیل برای این قضیه وجود دارد: اول اینکه مکان‌یابی بدهی‌های مشروع که توسط اموال مربوط پشتیبانی یا ضمانت شده است، به دلیل فقدان دفتر ثبت مرکزی چنین معادلاتی بسیار

مشکل‌تر است؛ دومین مسئله اینکه دفاع از خود در برابر ادعای شخص ثالث این اموال مشکل‌تر است؛ در نهایت مسئله سوم این است که اختلافات معتبری بر سر مالکیت وجود دارد و هیچ دفتر ثبتی وجود ندارد که پیشینه دارایی را بررسی کند.

در بیشتر سکونتگاه‌ها، دفاتر ثبت غیررسمی وجود دارد، اما این دفاتر به هیچ‌وجه کامل نیستند؛ در نتیجه انتقال غیررسمی اموال مشکلاتی ایجاد می‌کند. برای نمونه همسایگان و اشخاص ثالث به دلیل ویژگی‌های شخصی معین، از قبیل معروف بودن در جامعه، به حقوق مالکیت انتظاری احترام می‌گذارند. اما حق مسلم نسبت به اموال به رسمیت شناخته نشده است. به عبارت دیگر ادعا بر اموال مبتنی بر روابط غیررسمی است که انتقال آن را به خریدار بالقوه بسیار دشوار می‌سازد. در چنین موردی، خریدار بالقوه مجبور خواهد بود برای پی بردن به اینکه تا چه حد چنین عواملی بر اعتبار حق مالکیت مورد انتظار صحنه می‌گذارند، زمان و پول صرف کند و بفهمد که آیا می‌تواند مانند فروشنده با همان مهارت و هزینه پایین از حق مالکیت دفاع نماید؟ همان‌طور که در بخش مسکن دیدیم، یک روش رایج، شرکت کردن در نشست‌های سازمان‌های محلات و معرفی شدن از سوی فروشنده به‌عنوان مالک جدید زمین و توافق با شرایط پیمان تهاجم و هر توافق تکمیلی است.

با تعمیم بحث، می‌بینیم که همین دلایل مانع استفاده از اموال به‌عنوان وثیقه می‌شود، یکی از منافع مختلفی که به‌طور سنتی به مالکان اموال اعطا می‌شود. دلیل این است که وام‌دهنده باید همانند خریدار، همان سرمایه‌گذاری‌های پرهزینه را انجام دهد تا مطمئن شود که آیا اموال تحت کنترل وام‌گیرنده است و اینکه در صورت نکول، اموال را می‌توان با همان حقوقی که مالک کنونی از آن برخوردار است به‌دست آورد؟ این امر باعث افزایش نرخ بهره وضع شده توسط وام‌دهندگان برای وام‌های تضمین شده با یک حق مالکیت انتظاری یا معادل آن می‌شود، و بدتر اینکه به‌سادگی ممکن است مانع از تحقق یافتن چنین معاملاتی شود.

مشکلات موجود در انتقال دادن یک دارایی همیشه انگیزه سرمایه‌گذاری بیشتر در آن را کاهش می‌دهد؛ زیرا غیررسمی‌ها باید پیش از رسمیت یافتن قانونی حششان بر دارایی، آن را برای مدت طولانی در تصرف داشته باشند. اما در طرف مقابل، رسمی‌ها

می‌توانند بدون نیاز به تصویری برای تملک بلندمدت بر ارزش یک دارایی بیافزایند؛ زیرا حقوق آنها از آغاز به رسمیت شناخته شده است. پیمانکاران رسمی روی زمین سرمایه‌گذاری می‌کنند تا آن را آماده‌سازی کرده، ساخت‌وساز کنند و خیلی زود بفروشند. پیمانکار حتی می‌تواند در توسعه پروژه‌های بزرگ‌مقیاس و زیرساخت‌ها تخصص پیدا کرده و بنابراین از صرفه‌های مقیاس ارائه شده با تولید انبوه بهره‌مند شود. این مزیتی است که غیررسمی‌ها از آن برخوردار نیستند.

معدود پیمانکاران غیررسمی وجود دارند که چنین عملیاتی را با قبول ریسک بسیار برعهده می‌گیرند. یک مشتری که قول داده ساختمانی را خریداری کند می‌تواند در هر مرحله از پروژه تغییر نظر داده و کنار بکشد. در اینجا هیچ وسیله قانونی برای دریافت جبران خسارت وجود ندارد. همچنین ممکن است خریدار پیش‌پرداخت‌هایی بدهد و در پایان نتواند خانه‌ای که قرارداد بسته شده است را دریافت کند.

در نهایت غیررسمی‌ها مجبور شده‌اند روال کار رسمی‌ها را وارونه کنند؛ به این ترتیب که آنها به جای اینکه زمین را قانوناً به تملک درآورده، آماده‌سازی کنند، روی آن ساخت‌وساز کرده و در نهایت به آن منتقل شوند، ابتدا به زمین نقل مکان می‌کنند، سپس ساخت‌وساز کرده و زمین را آباد می‌کنند و در پایان یک فرایند طولانی است که مالکیت قانونی زمین را به دست می‌آورند. بدیهی است که چنین فرایندی از اساس غیراقتصادی است.

## ۲-۳-۶-۲ هزینه‌های ناتوانی در استفاده از نظام قرارداد

از دیدگاه اقتصادی، قراردادها ابزار سازمان‌مندی و انتقال حقوق مالکیت‌اند، زیرا طرفین را قادر به یک‌کاسه کردن منابع انسانی و مادی به‌منظور تولید کالاها یا خدماتی می‌کنند که می‌تواند با حداکثر مزیت استفاده شود. از این‌رو، آنها یکی دیگر از سازوکارهایی هستند که یک قانون خوب باید ارائه کند.

قراردادها را می‌توان از جنبه شکلی به دو گروه تقسیم کرد، قراردادهایی که دو یا چند طرف را از طریق گرو گذاشتن دارایی‌ها در بین خود متعهد می‌سازد و قراردادهایی که هرچند طرفین را از طریق گرو گذاشتن دارایی‌ها متعهد می‌سازد، اما هویت قانونی مجزایی برای تحکیم و اجرای رابطه به‌وجود می‌آورد. نوع اول، قراردادهای معمولی‌اند؛ از

قبیل قراردادهای فروش یا قراردادهای سپرده، نوع دوم توافقات شراکتی‌اند که سازمان‌های تجاری مثل شرکت‌های با مسئولیت محدود، شرکت‌های تجاری یا تعاونی‌ها را ایجاد می‌کند. دولت کارا به تسهیل روش‌هایی قادر است که به‌وسیله آن حقوق مالکیت بین افراد خصوصی انتقال یافته و سازمان‌دهی می‌شود، چه با ملزم ساختن به اینکه همه توافقات حاصل بین طرفین در برابر مقامات دولتی قابلیت اجرایی داشته باشد یا اینکه قالب‌های قانونی سازمان تجاری استاندارد را در اختیار بخش خصوصی بگذارد. دقیقاً این‌گونه ابزارهای قانونی تسهیل‌کننده‌اند که غیررسمی‌ها به آنها دسترسی نداشته و عدم بهره‌مندی از این ابزارها برای آنها بسیار پرهزینه است. ابتدا هزینه‌های مرتبط با ناتوانی در استفاده کامل از قراردادهای معمولی و سپس هزینه‌های ناشی از نبود سازمان‌های تجاری رسمی را بررسی می‌کنیم.

مطالعات تجربی انجام شده از سوی پژوهشگران مؤسسه آزادی و دموکراسی به‌روشنی ثابت کرد که برای دادگاه‌ها، تنفیذ و به اجرا گذاشتن قراردادهای مورد استفاده غیررسمی‌ها دشوار خواهد بود، حال چه به‌دلیل نبود شواهد باشد - زیرا این قراردادها معمولاً شفاهی‌اند - یا به‌دلیل اینکه طرفین به‌واسطه غیرقانونی بودن نسبی فعالیت‌هایشان، با مشکلاتی مواجه‌اند. در نتیجه غیررسمی‌ها سعی می‌کنند خسارتی را که از ناحیه کوتاهی یک طرف در رعایت مفاد قرارداد متحمل می‌شوند به حداقل برسانند. آنها باید از برپا ساختن کسب و کارهای بزرگ‌تر از آنچه در حال حاضر مشغول‌اند، چشم‌پوشی کرده یا به‌دلیلی در برابر اجبار قانونی برای اجرای قراردادها متوسل شوند.

قراردادهایی که به‌طور قانونی اجراشدنی‌اند به تعهدات مردم اعتبار می‌بخشند و برخی اوقات جریمه‌ای را که طرف متخلف باید بپردازد مشخص می‌سازند. این واقعیت صرف که قراردادها را می‌توان اجرایی کرد، طرفین را تشویق می‌کند تا تعهدات منطقی و معقولی بدهند که به انجامش قادرند و از دادن قول‌های غیرواقعی به قصد ترغیب طرف دیگر به متعهد شدن منصرف می‌شوند. نظام حقوقی که دسترسی آسان همه شهروندان به دادگاه‌های قانونی کارا را فراهم می‌کند وسیله‌ای مناسب و اثبات شده برای تسهیل معاملات بین مردم است.

مزیت دیگر قراردادهایی که به لحاظ قانونی از قابلیت اجرا برخوردارند این است که طرفین را قادر می‌سازد تعهدات بلندمدت پرمنفعت را بپذیرند. برای مثال اگر مالک

کسب و کار اطمینان خاطر مبتنی بر قرارداد پیدا کند که مشتری مقدار معینی کالا طی یک دوره زمانی می‌خرد، قادر به سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات و تجهیزات مورد نیاز برای تولید کالا خواهد بود و درعین حال بدهی‌های متحمل شده در تأمین مالی چنین ماشین‌آلاتی را می‌پردازد.

از طرفی، مالک کسب و کار غیررسمی که در ماشین‌آلات سرمایه‌گذاری می‌کند، چه به دلیل ترس از شناسایی شدن یا دشوار بودن اجرای قرارداد، ریسک بسیار بیشتری قبول می‌کند. ممکن است تصمیم مالک، بسته به اینکه چگونه ریسک سرپیچی و عدم پیروی مشتری را ارزیابی می‌کند، سرمایه‌گذاری نکردن در تجهیزات باشد که در این صورت به زیان کسب و کار و بقیه افراد جامعه تمام می‌شود. مشتری نیز نمی‌تواند مطمئن باشد که مالک کسب و کار غیررسمی به قیمت‌هایی که در ابتدا به توافق رسیدند احترام می‌گذارد. اگر مشتری هیچ منبع تأمین جایگزینی نداشته باشد، مالک، قیمت اولیه توافقی را در روز تحویل کالاها بالا می‌برد. مشتری، با ترس از چنین وضعیتی، تنها زمانی ریسک‌های توافق‌نامه را قبول می‌کند که سود به حد کافی بالا باشد. این محدودیت‌ها هزینه معاملات را چنان افزایش می‌دهد که برخی از معاملات هرگز به انجام نمی‌رسد.

علاوه بر این دیدیم که وقتی کسب و کاری در مقیاسی بزرگ انجام می‌شود، هزینه قراردادهایی که به لحاظ قانونی قابل اجرا نیستند، افزایش می‌یابد. برای نمونه، مالکی که خواهان به دست آوردن سرمایه مورد نیاز برای خرید ماشین‌آلات بیشتر است، باید ابتدا تضمین‌های معینی به وام‌دهندگان ارائه دهد؛ اما از آنجاکه تقریباً بعید به نظر می‌رسد که یک مالک غیررسمی اسناد لازم را در اختیار داشته باشد، وام‌دهندگان نمی‌توانند مطمئن باشند همه آنچه را که باید درباره بدهی‌ها و تعهدات وام‌گیرنده بدانند مطلع هستند. آنها نرخ‌های بهره بالاتری در مقایسه با کسب و کارهای رسمی طلب می‌کنند؛ زیرا این سریع‌ترین راه پوشش دادن ریسک دخیل در فقدان تضمین‌های رسمی است. بنابراین غیررسمی بودن اساساً در هر وضعیتی مانع استفاده از صرفه‌های مقیاس می‌شود.

غیررسمی‌ها موفق به پدید آوردن مجموعه ضوابطی برای تنظیم فعالیت‌هایشان شده‌اند. اگرچه این جایگزین‌های ابتکاری و بدیع، شور و شوق برخی دانشمندان علوم

اجتماعی را برانگیخت، اما آنها دقیقاً به همان خوبی یک نظام قانونی کارا عمل نمی‌کنند. با مصاحبه‌هایی که انجام دادیم توانستیم روش‌های بدیل مورد استفاده غیررسمی‌ها، که عمل به قراردادهای افزایش می‌دهد، شناسایی کنیم. یکی از این روش‌ها صرف زمان و پول در جلب دوستی‌های بلندمدت است. مالک کسب‌وکار غیررسمی که خود را متعهد به خرید از یک تأمین‌کننده به شکلی پیوسته می‌داند، امیدوار است که با این کار تأمین‌کننده را به تحویل به‌موقع هر محموله وادار سازد. این شیوه برای هر دو طرف کارساز است؛ چرا که خریدار از همان انگیزه تأمین‌کننده در احترام به تعهد برخوردار است؛ برای مجازات تخلف کردن طرف مقابل و ضمانت قرارداد، از اهرم جاروجنجال و خدشه به اعتبار طرف مقابل استفاده می‌کند در این مورد، ابداع جدیدی وجود ندارد؛ حتی در بین کسب‌وکارهای رسماً تأسیس شده نیز جاروجنجال آفرینی یک روش مهم اعمال فشار است و معمولاً زمانی بهتر عمل می‌کند که در دایره نسبتاً کوچک و کاملاً روشن، که همه یکدیگر را می‌شناسند، استفاده شود.

اما این روش غیررسمی اعمال فشار، محدودیت‌های مشخصی دارد. اول اینکه زمان و تلاش زیادی صرف می‌شود تا یک شهرت و خوش‌نامی<sup>۱</sup> یا رابطه پایدار برقرار شود و دوم اینکه فقط به طرفینی محدود می‌شود که خواهان قرارداد بستن با یکدیگرند. تأمین‌کنندگان یا خریداران به کسانی که به‌تازگی در یک بازار مستقر شده‌اند، اعتماد نمی‌کنند؛ چون آنها خوش‌نامی کسب نکرده‌اند. ما متوجه شدیم که تأمین‌کنندگان اغلب به تازه‌واردها محصولات باکیفیت نداده یا به‌موقع به آنها عرضه نمی‌کنند؛ زیرا مشتریان تثبیت شده را ترجیح می‌دهند. تنها زمانی که تازه‌واردها تعداد معاملات محسوسی انجام دادند، رابطه بلندمدت بالقوه به انگیزه مؤثری تبدیل می‌شود. غیررسمی‌ها در معاملات اولیه متحمل هزینه‌های بالاتری می‌شوند چون نداشتن شهرت و اعتبار، طرف‌های دیگر را ترغیب به نقض قرارداد و گرفتن نرخ‌های بهره بالا و قیمت‌های گران‌تر می‌کند.

حتی اگر تازه‌وارد شهرت کسب کند، به دلایلی که پیش‌بینی آن دشوار است، طرف دیگر عمل نکردن به قرارداد را انتخاب می‌کند. از آنجاکه هرکسی از این ریسک آگاه

است، مالکان کسب و کارهای غیررسمی بیش از رسمی‌ها تمایل به متنوع ساختن منابع تأمین کالا و بازارهای فروش خود دارند. کارگاه غیررسمی پوشاک، به جای خرید هزار زیپ از یک تأمین‌کننده، دویست زیپ از پنج تأمین‌کننده متفاوت خواهد خرید. بنابراین تأمین‌کنندگان در مقادیری تولید می‌کنند که مقرون‌به‌صرفه نیست و به این ترتیب هزینه‌های هر واحد تولید بالاتر رفته و فرصت‌های استخدام کارگران به نسبت کاهش می‌یابد.

حتی پس از برقراری یک رابطه خوب تجاری این احتمال وجود دارد که یکی از طرفین اعتماد به طرف دیگر را از دست بدهد. قبل از پایان یافتن یک رابطه احتمال زیادی می‌رود که یکی از طرفین با سوءنیت عمل کند. اگر تأمین‌کننده زیپ باور کند کارگاه پوشاک سفارش مجدد نخواهد داشت، ممکن است تصمیم بگیرد به‌رغم پیش‌پرداخت خریدار، محموله نهایی را تحویل ندهد. از طرفی کارگاه پوشاک ممکن است پول محموله نهایی را به دلیل عدم نیاز به حفظ رابطه با تأمین‌کننده نپردازد. اگر هر دو طرف آگاه باشند که امکان نقض قرارداد بدون مجازات وجود دارد، وضعیت بدتر از این خواهد شد. چنین ترس‌هایی کافی است تا جلوی عملی شدن روابط تجاری را بگیرد یا اینکه هر دو طرف را از حداکثر سودی که می‌توانستند در صورت امضای یک قرارداد رسمی کسب کنند محروم سازد.

دلیل دیگری که غیررسمی‌ها برای افزایش عمل به قراردادها استفاده می‌کنند، صرف وقت زیاد در تحقیق و پاییدن طرف دیگر است. در مثال ما، تولیدکننده پوشاک هر یک زیپ سفارش داده شده را امتحان می‌کند. این روال کار شاید در محیط کسب و کار غیررسمی منطقی باشد، اما در بخش رسمی - که این هدف صرفاً از طریق گواهی تضمین کیفیت تأمین می‌شود - روش پرهزینه‌ای است. در نبود چنین تضمینی، مالک کسب و کار غیررسمی مجبور است دائماً در حالت آماده‌باش باشد که کالاها نقص و ایرادی نداشته باشند. این عمل مصداق اتلاف منابع نیز است.

روش دیگر برای کاهش امکان نقض قرارداد، معامله کردن فقط با اقوام یا کسانی است که در همان منطقه‌اند. مالکانی که از نقض قرارداد زیان دیده‌اند، با این انتظار توجیه‌پذیر که گروه به شخص متخلف فشار می‌آورد تا خسارت وارد شده را جبران کند،

به سمت خانواده‌ها، همسایه‌ها یا سایر دوستان خواهند رفت. به همین ترتیب، شخص تازه‌وارد به شهر به‌زودی تشخیص می‌دهد که پیدا کردن کسی به‌غیراز یک فامیل یا هرکسی از هم‌ولایتی‌ها برای بستن قرارداد مشکل است. از مصاحبه‌هایی که انجام دادیم به‌نظر می‌رسد موفق‌ترین مهاجران آنهایی هستند که در زمان ورود به لیما اقوام بانفوذ و تثبیت‌شده‌ای داشتند.

علاوه‌بر این ما متوجه تمایل گسترده برای «ملحق ساختن» دوستان به درون خانواده بودیم تا روابط را مطمئن‌تر سازد. شخص مسن‌تری که رابطه نزدیک اما احترام‌آمیز با وی برقرار شده است، اغلب «عمو» و دوست نزدیک هم‌سن‌وسال با خود «پسرعمو» نامیده می‌شود. زمان و منابع بسیاری باید صرف شود تا شبکه گسترده دوستان، «عموها» و «پسرعموها» برقرار شده و گسترش یابد که البته این وضعیت جلوی توسعه بازارهای کارا و گسترده را می‌گیرد. در نتیجه بازارهای محصول، نیروی کار و سرمایه به‌جای اینکه به روی همه باز باشند تمایل به خدمت‌رسانی به گروه‌های کوچک مردمی دارند که توصیه شده‌اند و بنابراین به صرفه‌های مقیاس و تخصص‌آفرینی دائماً کارا تر دست یابند. این وضعیت، توانایی خریدار را برای مقایسه هزینه‌ها و کیفیت در بین تعداد زیادی از تأمین‌کنندگان کاهش می‌دهد و انگیزه تولیدکنندگان را در کارا تر عمل کردن و گسترش دادن بازارهای خود کاهش می‌دهد.

روش بدیل دیگر برای رعایت بیشتر قراردادهای غیررسمی، سازمان‌دهی هیئت‌های دسته‌جمعی از قبیل سازمان‌های محلات، انجمن‌های دست‌فروشان یا کمیته‌های مینی‌بوس‌رانی است که توافقات یا قراردادهای بین اعضای خود را اجرایی می‌سازند. در اینجا گروه، جایگزین نهادهای قانونی و قدرت دولت می‌شود تا این اطمینان حاصل شود که قراردادها همان‌طور که توافق شده است به اجرا درمی‌آیند. اما ظرفیت تحمیل‌کنندگی و اعمال فشار چنین سازمان‌هایی همیشه کمتر از یک نظام قضایی خوب است. علاوه‌بر این، برپایی سازوکارهایی موازی با قوه قضائیه که جامعه محلی را به بررسی و تعیین اعتبار یک شکایت قادر کند، بسیار پرهزینه و دشوار است. مضاف‌بر اینکه محکمه‌های خصوصی نمی‌توانند شاهد یا طرفین خارج از جامعه محلی خود را مجبور به قسم خوردن کنند؛ بنابراین شایستگی کمتری در گردآوری شواهد عینی، حل اختلاف یا حل مشکلات بین



اعضای گروه‌های مختلف دارند. به‌علاوه، این سازمان‌ها به تأمین هزینه تعبیه قواعد مختلف و علنی کردن آنها در بین اعضای جامعه محلی مجبورند.

ایرادهای موجود در نظام‌های غیررسمی به این معنا نیست که شهرت و خوش‌نامی انگیزه مهمی برای عمل به قرارداد، حتی در بین رسمی‌ها نیست. متصدیان رسمی برای کار کردن یا اعطای وام به کسانی که با آنها رابطه‌ای بیش از روابط اقتصادی دارند، از آمادگی بیشتری برخوردارند و خریداران رسمی نیز کیفیت مواد خریداری شده از تأمین‌کنندگان را بررسی و پایش می‌کنند. تفاوت بین رسمی‌ها و غیررسمی‌ها به درجه‌ها مربوط است؛ زمانی که دسترسی به محاکم کارا محدود باشد شهرت و خوش‌نامی مهم‌تر و نااطمینانی در قراردادها بیشتر می‌شود.

آخرین بدیل مورد استفاده غیررسمی‌ها برای حصول اطمینان از اینکه قراردادها مورد احترام‌اند، تهدید به خشونت و گاهی اوقات کاربرد خشونت است. اگر ما فرض کنیم که تولیدکننده پوشاک به‌تازگی وارد این کسب‌وکار شده است و نمی‌تواند کار چندانی برای تخریب شهرت یک تولیدکننده کاملاً تثبیت شده زیپ که قرارداد را زیرپا گذاشته است انجام دهد، شاید هیچ راهی به‌جز فرستادن عده‌ای اوباش برای کتک زدن تأمین‌کننده وجود نداشته باشد. در بازار غیررسمی که در آن جابه‌جایی زیادی دیده می‌شود، تقاضای نسبتاً زیادی برای اعمال زور علیه کسانی وجود دارد که قراردادها را نقض می‌کنند. از خشونت معمولاً به‌چندین دلیل استفاده می‌شود. در این میان، این حالت نیز وجود دارد که به‌جای پرداخت پول به گروهی از تبهکاران برای تضمین رعایت قرارداد، مالکان کسب‌وکار اغلب به تبهکاران پول می‌دهند تا مطمئن شوند کسی علیه آنها خشونت به‌کار نبرد، اما از آنجا که هیچ‌چیز از اعمال خشونت علیه مالکان کسب‌وکاری که به‌طور رسمی تأسیس شده‌اند جلوگیری نمی‌کند، این وضعیت بر کل جامعه نیز هزینه‌هایی تحمیل می‌کند.

غیررسمی بودن مالکان کسب‌وکارهای غیررسمی، همچنین مانع بهره‌مندی آنها از منافع شراکت‌های قانونی می‌شود. به‌این ترتیب آنها وسیله مهم یک‌کاسه کردن منابع و افزایش دادن رشد اقتصادی خود را از دست می‌دهند. این دو کارویژه سازمان‌های تجاری که به‌طور قانونی تأسیس شده‌اند، چه به شکل شرکت‌های با مسئولیت

محدود یا تعاونی‌ها، است که آنها را از جنبه اقتصادی تا این اندازه مهم می‌سازد. ارزش اقتصادی از طریق تبدیل نهاده‌ها به ستانده‌ها خلق می‌شود. برای نمونه تولیدکنندگان کفش از نیروی کار (ساعات کار)، پول (سرمایه مالی)، ابزار و چرم (سرمایه فیزیکی) استفاده کرده و آنها را تبدیل به کفش می‌کنند. شخصی که به تنهایی کار می‌کند تولید نسبتاً اندکی خواهد داشت و به همین دلیل است که کارها را بین چند نفر تقسیم می‌کنیم؛ دو یا چند نفر که با همدیگر کار می‌کنند در مقایسه با کار انفرادی، شغل خود را کارتر انجام می‌دهند. نتیجه اینکه کلید خلق ارزش، سرجمع کردن کار، سرمایه و اندیشه‌ها بر مبنای کارا و ماندگار است. برای اینکه اهمیت این فرایند را به روشنی توضیح دهیم مثالی می‌زنیم.

کارگری که نیروی کار خود را به مالک یک کسب‌وکار برای دوره زمانی طولانی می‌فروشد، طبعاً در این رشته کاری خاص تخصص پیدا خواهد کرد. اما با گذشت زمان، کارگر با این ریسک برخورد می‌کند که این کار تخصصی برای سایر کارفرماها فایده چندانی نخواهد داشت و بنابراین از کارفرما تا حدودی امنیت شغلی را طلب می‌کند. بنابراین مالکی که روی آموزش کارگر سرمایه‌گذاری کرده است موافقت می‌کند به منظور حمایت از آن سرمایه‌گذاری، قرارداد اشتغال بلندمدت با کارگر به امضا رساند.

وضعیت زمانی پیچیده‌تر می‌شود که سرمایه مالی دخیل باشد؛ زیرا یک وام بسیار کوتاه‌مدت - احتمالاً وامی که باید در عرض یک هفته بازپرداخت شود - به مالک کسب‌وکار اجازه نمی‌دهد که ایده‌ای را پروارنده و آن را به عمل تبدیل کند و سپس از ثمره‌های آن بهره‌مند شود. علاوه بر این، تأمین مالی یک کسب‌وکار مستلزم ده‌ها یا صدها وام‌دهنده یا سرمایه‌گذار است که همگی از این امکان که وام‌گیرنده بعدها به بازپرداخت وام‌ها قادر نیست آگاه خواهند شد و هیچ‌کدام از آنها قادر به نظارت مستقیم بر مالک نخواهند بود. به همین دلیل است که سازمان‌های تجاری وجود دارد. چنین سازمان‌هایی تعهدات و معاملات بلندمدت بین کارگر، مشتری، وام‌دهنده، تأمین‌کننده و سرمایه‌گذاران مشخص شده در یک توافق شراکت را امکان‌پذیر می‌سازند؛ به طوری که تعهدات را می‌توان از طریق چنین واسطه‌های مسئولیت‌پذیر از قبیل مدیران و اعضای هیئت‌مدیره کسب‌وکار ترکیب کرده، به اجرا گذاشته و مورد نظارت قرار داد.

بنابراین سازمان‌های تجاری، ترکیبی از قراردادهای استاندارد هستند که نهادهای قانونی در اختیار مردم می‌گذارند؛ به طوری که سازمان‌ها بتوانند معاملات خود را با کارایی بیشتری به انجام رسانند. از عناصر ضروری برای هر سرمایه‌گذاری عمده، وجود قانون است که با برقرار کردن حقوق و تعهدات بین تعدادی از طرفین درون یک چارچوب عملیاتی، این امکان را فراهم می‌آورد که نهادهای برمبنایی مولد و بلندمدت سرجمع شوند.

مشکل دست یافتن به ابزارهای قانونی برای سازمان‌دهی نهادهای، توزیع ریسک‌ها، تقسیم مسئولیت‌ها و انجام فعالیت‌های اقتصادی بلندمدت، محدودیت اصلی فعالیت غیررسمی است؛ چرا که این مشکل باعث می‌شود مقیاس تولید بسیار کوچک باقی بماند، دامنه کالاهای ارائه شده را کاهش می‌دهد و استفاده از معدود پیشرفت‌های فناوری را امکان‌پذیر سازد. مالکان غیررسمی نمی‌توانند اموال چند نفر را یک‌کاسه کنند، آن را به شکل دسته‌جمعی مدیریت کنند و اطمینان حاصل کنند که کسب‌وکار پس از مرگ یا خروج یک عضو یا مدیر، دوام و بقا می‌یابد. با این اوصاف، تعجیبی ندارد که ما نتوانستیم هیچ کسب‌وکار غیررسمی بزرگی را پیدا کنیم که با سرمایه قابل توجه و فناوری مدرن فعالیت کند. در بین مزیت‌های بسیاری که سازمان‌های تجاری دارند، مسئولیت محدود، سهام‌داری و سرمایه‌سهمی جای می‌گیرند. در اینجا به اختصار این موضوع را مورد توجه قرار می‌دهیم که محروم بودن غیررسمی‌ها از این مزایا چه تبعاتی برای آنها در پی خواهد داشت.

در توافقاتی شراکت، مالکان کسب‌وکارهای رسمی که مسئولیتشان به مقدار معینی سرمایه محدود شده است می‌توانند ریسک‌های مشارکت سودآور خود در یک کسب‌وکار را محدود سازند. اما مالکان کسب‌وکارهای غیررسمی نمی‌توانند ریسک‌های عملیات خود را با برپا ساختن یک هویت قانونی مجزای از خود محدود کنند. بنابراین آنها قادر نیستند مسئولیتشان را به میزان سهم خود در مالکیت کسب‌وکار محدود سازند. اگر فعالیت اقتصادی شکست بخورد، اموال شخصی آنها امنیت و تضمینی ندارد.

از آنجاکه کارآفرینان رسمی از این منافع برخوردار می‌شوند، می‌توانند منابع را به آسانی اختصاص دهند، قلمروهای معین فعالیت را به وجود آورده و فعالیت‌های تجاری

خود را بین سازمان‌های تجاری مختلف تقسیم کنند؛ به طوری که شکست احتمالی یک کسب و کار تأثیری بر دیگران نخواهد گذاشت. به علاوه، مسئولیت محدود باعث می‌شود تا انجام معامله با یک شریک تجاری، مالی یا صنعتی آسان‌تر شود؛ چون امکان تعریف قلمرو کسب و کار و محدوده‌های تضمین‌ها را بدون نیاز به بررسی همه روابط احتمالی مالک فراهم می‌سازد؛ سایر طرفین صرفاً مجبورند دفاتر و حساب‌های بنگاهی را که با آن سروکار دارند بررسی کنند.

سرمایه‌دارها معمولاً تمایلی به انجام معامله با غیررسمی‌ها ندارند و در صورت اجبار نیز فقط با نرخ‌های بهره بسیار بالا و در فرصت‌های محدود این کار را انجام می‌دهند. مالکان کسب و کارهای غیررسمی به استفاده از نظام سهام‌داری قادر نیستند؛ از آنجاکه آنها عملاً هیچ سهامی ندارند، قادر به انتقال مالکیت کسب و کار، از طریق فروش اسناد رسمی نشان‌دهنده میزان سرمایه‌شان، نیز نیستند. همچنین نمی‌توانند از این نظام برای تقسیم ریسک‌های کسب و کار در بین شرکای مختلف استفاده کنند و از حقوق ذاتی در سهام‌داری منتفع شوند. هیچ سهامی وجود ندارد تا به عنوان وثیقه برای تعهد شخصی گذاشته شود؛ نه سهامی که بتوان زیر بار حق استفاده کردن از آن رفت - به طوری که اشخاص ثالث، درحالی که مالکان مالکیتشان را حفظ می‌کنند، بتوانند از منافع آن بهره‌مند شود - و نه راهی برای به چالش طلبیدن تصمیمات مدیری که تصور می‌رود حقوق سهام‌دار را نقض کرده است در دادگاه وجود دارد.

همچنین مالکان کسب و کارهای غیررسمی نمی‌توانند با آوردن شرکای جدید سرمایه‌شان را افزایش دهند؛ زیرا به هیچ سازوکار انتزاعی مثل سهام برای تقسیم کردن مالکیت دسترسی ندارند. از آنجاکه در بین غیررسمی‌ها سهام‌داری وجود ندارد، آنها نمی‌توانند بخشی از یک کسب و کار مثلاً فقط ماشین‌آلات و اجزایی از آن را خریداری کنند.

بر همین منوال، مالک کسب و کار غیررسمی نمی‌تواند بدهی‌ها را به سهام تبدیل کند، بنابراین امکان غلبه یافتن بر مشکلات موقتی از طریق واگذاری بخشی از کسب و کار به جای کل آن را از دست می‌دهند؛ امکانی که قانون برای کسب و کارهای رسماً تأسیس شده فراهم می‌کند.

سرانجام از آنجاکه کسب و کارهای غیررسمی به نحو قانونی تأسیس نشده‌اند، در

گرفتن بیمه‌نامه‌ها برای کاهش دادن ریسک‌هایشان مشکلات زیادی دارند. درحالی‌که یک غیررسمی، مثل هر شهروندی، می‌تواند خود را بیمه کند، الزامات اضافی معمولاً بر کسب‌وکارها وضع می‌شود؛ برای مثال حسابداری رسمی، نگهداری موجودی و به ثبت رساندن به معنای واقعی کلمه. علاوه بر این شرکت‌های بیمه مواردی را تحت عنوان الزامات «اخلاقی» تحمیل می‌کنند که بیمه‌شوندگان را مجبور به رعایت قوانین جاری می‌کند. وقتی یک مینی‌بوس تصادف می‌کند و وسیله نقلیه متصدی نابود می‌شود، وقتی یک کارخانه غیررسمی آتش می‌گیرد یا خانه‌ای فرومی‌ریزد، زیان‌های جبران‌ناپذیری تحمیل می‌شود. اگر این فعالیت‌ها تحت پوشش بیمه بودند و می‌توانستند ریسک‌ها را بین یک گروه بزرگ تقسیم کنند، مالکان امروز کسب‌وکارهای غیررسمی، قادر به گسترش فعالیت‌هایشان بودند.

خلاصه اینکه اگر چنین تسهیلاتی در دسترس مالکان کسب‌وکار غیررسمی بود، آنها به گسترش کسب‌وکار و ظرفیت سازمانی‌شان قادر بودند و منابع مالی بیشتری برای اداره و توسعه عملیاتشان به دست می‌آوردند. به این ترتیب سرمایه‌گذاران خصوصی روش‌های بیشتری برای سرمایه‌گذاری کردن، افزایش دادن و متنوع ساختن بازدهی‌ها داشتند. این تسهیلات در کشوری مثل پرو به دلیل محدودیت‌های حاکم بر بازار سرمایه، اجرای ناقص عدالت و بسیاری نواقص نهادی دیگر نمی‌تواند کامل باشد. حتی شرکت‌های بزرگ در پرو به‌طور کامل از این تسهیلات قانونی بهره‌مند نیستند.

### ۳-۶-۲ هزینه‌های ناکارایی قانون خارج از قرارداد

سومین هزینه ناشی از نبود قانون تسهیل‌بخش، ناکارایی قانون خارج از قرارداد است. این نوع قانون به خساراتی ارتباط پیدا می‌کند که به وسیله قراردادهای پوشش داده نمی‌شود و بنابراین از منافع همه افراد حمایت نمی‌کند.

فعالیت‌های غیررسمی بدون اینکه تشکیلاتی اداری برای تصحیح آنها وجود داشته باشد، بر کل جامعه تأثیر می‌گذارد. به عبارت دیگر، آنها برای عموم جامعه هزینه‌زا هستند.

فعالیت حمل‌ونقل را در نظر بگیرید. همان‌طور که در فصل حمل‌ونقل غیررسمی دیدیم، میزان دقت و احتیاطی که متصدیان مینی‌بوس در رانندگی وسیله نقلیه خود به

خرج می‌دهند بر بهزیستی یا ایمنی بسیاری از مردم دیگر تأثیر می‌گذارد. از جنبه نظری، متصدی مینی‌بوس می‌تواند با سایر رانندگان و عابرنانی که هر روز در شهر آمدوشد دارند مذاکره کرده و با آنها در مورد احتیاط کردن و جلوگیری از تصادفات به توافق برسد؛ امری که منافع همه آنها را در نظر می‌گیرد. اما در عمل این کار امکان‌پذیر نیست، راننده برای یک مسیر سه کیلومتری مجبور است، به تنهایی با بیش از یک‌صد راننده دیگر و بسته به موقعیت مکانی احتمالاً با هزاران عابر مذاکره کند. البته مشروط به اینکه در ابتدا اطمینان حاصل کند که واقعاً با آنها و نه کس دیگری در این مسیر برخورد خواهد کرد. یک مرجع قانونی ابتدا باید قواعد بازی را برقرار سازد؛ مواردی از قبیل اینکه همه وسایل نقلیه باید از سمت راست حرکت کنند، عابرها باید در پیاده‌روها راه بروند و فقط از محل عبور عابر در خیابان رد شوند و ...

بنا به سنت، وظیفه دولت است که ریسک خسارت یا جراحت ناشی از فعالیت هر فرد را کاهش دهد. البته راه‌حل‌های خصوصی، مثل بیمه نیز وجود دارد. در نهایت دو راه‌حل ترکیب می‌شوند: قانون، افراد را ملزم به انعقاد قرارداد بیمه می‌سازد تا در صورت تصادف غرامت بگیرند. بیمه اجباری مینی‌بوس‌ها می‌تواند ریسک مسافران، عابران و رانندگان سایر وسایل نقلیه را پوشش دهد. آنها به‌وسیله معامله کردن با یک کسب‌وکار بیمه شده، با طرف پاسخ‌گو به لحاظ قانونی، مذاکره می‌کنند که اهمال‌کاری وی را می‌توان به نحو رضایت‌بخشی با بیمه جبران کرد. علاوه بر این، شرکت بیمه در مواردی که رانندگان تصادفات زیادی داشته یا بی‌مسئولیت باشند، به‌طور خودکار با افزایش حق بیمه به آنها فشار وارد می‌کند و در موارد بسیار حاد، حتی بیمه‌نامه را لغو می‌کند.

اهمیت قانون خارج از قرارداد را علاوه بر این می‌توان از تفاوت‌های موجود بین توسعه مسکن غیررسمی و حمل‌ونقل غیررسمی بررسی کرد. همان‌طور که در هر دو مورد دیدیم، رفتار غیررسمی‌ها انرژی، ابتکار عمل و مهارت‌های سازمان‌دهی آنها را منعکس می‌کند؛ اجزایی که برای موفقیت در کسب‌وکار بسیار حیاتی‌اند.

هر دو فعالیت با تهاجم‌هایی شروع می‌شوند که با تصور دستیابی به فرصت‌ها و اشتیاق به رفع نیاز یک بازار در حال گسترش برانگیخته شده‌اند. اما معمولاً ساکنان لیما به حمل‌ونقل غیررسمی به‌گونه‌ای می‌نگرند که ظاهراً بیش از مسکن غیررسمی به آنها آسیب می‌رساند؛ زیرا ساکنان مسکن غیررسمی در کنترل سکونتگاه‌های خود از رانندگان

مینی بوس در کنترل پیامدهای عمومی اقدامات خود بسیار بهتر عمل می‌کنند. ساکنان مناطق شهری نوساز غیررسمی هم سازنده و هم ساکن خانه‌هایشان‌اند و بنابراین با بیشترین احتمال از پیامدهای اقدامات ناخواسته رنج خواهند برد. هر امر زیان‌باری به سرعت تشخیص داده شده و اصلاح می‌شود. آن‌طور که جامعه‌شناسان می‌گویند، اهالی سکونتگاه غیررسمی قادر به «درونی ساختن» پیامدهای اقدامات خود هستند.

اما متصدیان مینی بوس در نقطه مقابل آنها قرار دارند. آنها تنها یکی از چندین گروهی به حساب می‌آیند که از شبکه حمل‌ونقل عمومی که خودشان برپا ساخته‌اند تأثیر می‌پذیرند. افراد دیگری که هرروزه از معابر عمومی استفاده می‌کنند نیز جزو استفاده‌کنندگان این نظام هستند که به‌عنوان عابر یا مسافران سایر وسایل نقلیه علاقه‌مند به درست کار کردن آن هستند. از آنجاکه آنها به سازمان‌های متصدی مینی‌بوس تعلق ندارند و نیز ناهمگون‌تر از آن هستند که بتوانند به شکل گروهی در جهت منافعشان سازمان‌دهی یابند، تنها وسیله حمایت از آنها قانون خواهد بود. وقتی قانونی در دسترس نیست، عمدتاً آنچه عایدمان می‌شود خدمت مینی‌بوسرانی است که از لحاظ کرایه‌ها مناسب و کاراست، اما به حقوق سایر استفاده‌کنندگان از معابر عمومی بی‌نهایت بی‌توجه است. از آنجاکه متصدیان مینی‌بوس هیچ راهی برای درونی ساختن مشکلاتشان - آن‌طور که اهالی سکونتگاه‌های غیررسمی عمل می‌کنند - ندارند، به نظام قانونی خارج از قراردادی نیاز است که منافع سایرین را نمایندگی کند. اما چنین نظامی وجود ندارد.

وقتی هیچ قانون خارج از قراردادی برای پوشش دادن فعالیت‌های غیررسمی وجود ندارد، یا چنین قانونی ناکافی باشد یا به‌طور نامناسبی به‌کار رود، فعالیت اقتصادی غیررسمی می‌تواند برای جامعه بزرگ‌تر بسیار پرهزینه باشد. این وضعیت ارزش نقش‌آفرینی اجتماعی بخش غیررسمی را کاهش و نااطمینانی آن را افزایش می‌دهد. همان‌طور که در فصل حمل‌ونقل دیدیم، نرخ بالای کشته و زخمی‌ها، نارسایی‌های جدی در ایمنی و مشکلات مشابهی که در سایر حوزه‌های اقتصاد غیررسمی وجود دارد هیچ تردیدی باقی نمی‌گذارد که قانون ناکاراست. به‌علاوه در چنین وضعیتی، قانون‌شکنی آن‌چنان گسترده می‌شود که حتی رسمی‌ها نیز بدان مبادرت می‌کنند. در نتیجه سطح ایمنی به‌شدت کاهش می‌یابد و کل جامعه را به خطر می‌اندازد.

## ۲-۴ پیامدهای اقتصادی ملی هزینه‌های رسمی و غیررسمی بودن

این تقسیم‌بندی فعالیت‌ها به رسمی و غیررسمی تأثیرات نامطلوبی بر کل اقتصاد دارد که مهم‌ترین موارد آن بهره‌وری نزولی، سرمایه‌گذاری کاهش یافته، نظام مالیاتی ناکارآمد، افزایش نرخ خدمات عمومی، پیشرفت محدود فناوری و مشکلاتی در تنظیم سیاست اقتصاد کلان است.

### ۲-۴-۱ بهره‌وری نزولی

در هنگام ملاحظه کسب‌وکارهای رسمی دیدیم که مداخله افراطی دولت به اتلاف عظیم منابع منجر می‌شود. صاحبان کسب‌وکار باید زمان بسیاری را صرف رعایت مقررات دولتی و محدودیت‌های بسیاری کنند که بر انعطاف‌پذیری تصمیم‌گیری آنها تأثیر گذاشته و باعث می‌شود تا منابع به نحو ناکارایی استفاده شود. به این ترتیب بهره‌وری تنزل می‌یابد. هنگامی که محدودیت‌های دولتی مانع از سرجمع کردن منابع می‌شود، مالیات‌ها و تعرفه‌ها قیمت مواد اولیه و محصولات را مختل می‌سازد، کنترل قیمت‌ها انگیزه‌های تولید را از میان می‌برد و مولد بودن دشوار می‌شود. همین قضیه درست زمانی که کاغذبازی اداری، شامل الزامات حسابداری و سایر قواعد نظام‌مند، هزینه‌ها را افزایش می‌دهد و یا وقتی قوانین کار تحرک‌پذیری نیروی کار را اساساً ناممکن می‌سازد و به کارگیری کارکنان جدید را فوق‌العاده پرهزینه می‌کند نیز مصداق می‌یابد.

شاید برخی اوقات غیررسمی‌ها به استفاده کارآتر منابع خود نسبت به رسمی‌ها قادر شوند. ما می‌دانیم وقتی کسب‌وکارهای غیررسمی از موانع مقرراتی می‌گریزند، مولدتر از رسمی‌ها خواهند بود. علاوه بر این می‌دانیم که هزینه‌های غیررسمی بودن، شامل سرمایه کلان‌تر و نبود ابزارهای قانونی تسهیل‌کننده فعالیت، معمولاً منجر به کاهش بهره‌وری می‌شود. این واقعیت که کسب‌وکارهای غیررسمی کاربرتر هستند تا سرمایه‌بر، بهره‌وری آنها را حتی بیشتر کاهش می‌دهد. ما بهره‌وری غیررسمی‌ها را یک‌سوم رسمی‌ها محاسبه کردیم. به علاوه، وقتی مقررات کار و تأمین اجتماعی هزینه نیروی کار را افزایش می‌دهد، شرکت‌های رسمی از کار کمتر و سرمایه بیشتر استفاده می‌کنند. به عبارت دیگر، نسبت کار به سرمایه آنها پایین‌تر خواهد آمد. منظور اینکه کسب‌وکارهای رسمی از



مهم‌ترین منبع مولد کشور یعنی نیروی کار بهره‌مند نمی‌شود و بنابراین کشور فرصت‌های شغلی کمتری در اختیار شهروندان خود می‌گذارد.

از سویی، در فعالیت غیررسمی نسبت کار به سرمایه بسیار بالاست. غیررسمی‌ها نیروی کار بسیار زیاد و رسمی‌ها سرمایه بیش از حدی دارند. این شرایط، تخصیص‌یابی ناکارا و سلیقه‌ای از منابع کشور به وجود می‌آورد زیرا بهره‌وری فقط زمانی بهینه می‌شود که تصمیمات براساس بهترین ترکیب از اشتغال و سرمایه باشد.

#### ۲-۴-۲ کاهش سرمایه‌گذاری

فعالیت غیررسمی به داشتن دو پیامد معروف است که هر دو سرمایه‌گذاری کل را کاهش می‌دهد. اول اینکه کسب‌وکارهای غیررسمی از فناوری کاربرتری استفاده می‌کنند که سرمایه‌گذاری را به‌طور کلی کاهش می‌دهد. دوم اینکه با توجه به مشکلاتی که غیررسمی‌ها در اجرای قراردادهایشان با آن مواجه‌اند و نیز نرخ بالای بازدهی که سرمایه‌داران از سرمایه‌گذاران غیررسمی طلب می‌کنند سرمایه‌گذاری بلندمدت اندکی در امور تولیدی وجود خواهد داشت.

#### ۲-۴-۳ ناکارایی نظام مالیاتی

وقتی مالیات‌ها جمع‌آوری می‌شوند، بار اصلی آن بر دوش گروه نسبتاً اندکی از مردم می‌افتد که هنوز به شکل رسمی فعالیت می‌کنند. همچنین منابع عظیمی را برای شناسایی فرار مالیاتی هدر می‌دهد و اختلالات غیرضروری در کل اقتصاد رخ می‌دهد. کسب‌وکارهای نسبتاً بزرگ که مجبور به فعالیت رسمی‌اند، نسبت به زمانی که غیررسمی بودن وجود نداشت مالیات بیشتری می‌پردازند؛ زیرا کل بار مالیاتی بر دوش پایه مالیاتی کوچک‌تری افتاده است. این شرایط بسیاری از شرکت‌ها را از توسعه یافتن دلسرد می‌کند. در پرو، توسعه صنایعی که برای فعالیت به مقیاس بزرگ نیاز دارند و بنابراین نمی‌توانند غیررسمی فعالیت کنند محدود شده است. نکته دیگر اینکه فرار مالیاتی به قدری شایع است که دولت مجبور به سرمایه‌گذاری در تعداد زیادی راهبردهای پرهزینه برای شناسایی فراریان از مالیات است. در مقابل آنها نیز منابعی را

در تلاش برای گیر نیافتادن صرف می‌کنند. این یک اصل اقتصادی شناخته شده است که هر مالیات غیراصلاحی به نحوی ناکاراست. برای نمونه مالیات بر دستمزدها مردم را به کمتر کار کردن تشویق می‌کند. مالیات بر اموال از مطلوب بودن اموال می‌کاهد و برخی کسب و کارها را به استفاده کمتر از زمین و سرمایه‌گذاری کمتر در ساختمان‌های شخصی تشویق می‌کند. مالیات‌ها باعث اختلال در انتخاب‌های اقتصادی می‌شود و به همین دلیل یکی از اهداف نظام مالیاتی باید حداقل کردن این اختلال‌ها باشد. نظام مالیاتی باید به هزینه‌های جمع‌آوری و مدیریت مالیات‌ها توجه خاصی کند.

در کشور پرو که دولت به تأمین نیازها از طریق مداخله مستقیم متعهد است و از طرفی رسمی‌های اندکی وجود دارند که نظام بتواند از آنها برای پوشش هزینه‌ها مالیات بگیرد، نرخ‌های مالیاتی در حال افزایش است. متعاقب آن، فعالیت رسمی جذابیت کمتری یافته و غیررسمی بودن به رشد خود ادامه می‌دهد. اما از آنجاکه دولت در تلاش‌های خود برای کسب درآمد بیشتر پافشاری می‌کند، مالیات‌های وضع شده بر فعالیت رسمی را افزایش داده و چرخه باطلی به این شرح پدید می‌آورد: افزایش غیررسمی بودن، کاهش رسمی بودن، حفظ میزان مخارج عمومی، نیاز به افزایش مالیات‌ها بر فعالیت رسمی، انگیزه بیشتر برای فعالیت‌های غیررسمی.

#### ۴-۴-۲ افزایش نرخ خدمات عمومی

همین قضیه در مورد نرخ‌های خدمات عمومی نیز صادق است به طوری که در محاسبات، تقریباً نصف عرضه آب و برق لیما به حساب نیامده باشد و اکثر تلفات در مصرف آب به غیررسمی‌ها مربوط می‌شود که به طور غیرقانونی استفاده می‌کنند و بابت این خدمات عمومی پولی نمی‌دهند. در نتیجه، غیررسمی‌ها نرخ‌ها را برای کسانی که از قانون اطاعت می‌کنند افزایش می‌دهند. اکثریت فعالیت رسمی از کسب و کارهایی تشکیل می‌شود که رسمی باقی می‌مانند، فقط به این دلیل که بسیار بزرگانند یا شناخته شده‌تر از آن هستند که بخواهند به غیررسمی بودن بپیوندند. آنها که از الزامات قانونی بی‌حد و حصر دولتی به ستوه آمدند در مقابل، امتیازات بیشتری از دولت طلب می‌کنند. عملکرد ضعیف آنها و نیازشان به امتیازگیری، پیامدهای چرخه باطلی است که در بالا توضیح دادیم.

به این ترتیب همان طور که چرخه ادامه می‌یابد، اختلال رشد پیدا می‌کند. با افزایش نرخ‌های مالیاتی، ناکارایی نظام مالیاتی مشهودتر می‌شود. مالیات بر اشتغال، انگیزه‌ای برای استخدام کارگران نمی‌گذارد. مالیات بر ارزش افزوده، سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تولیدی رسمی را به کلی تضعیف می‌کند و ... اگر این چرخه باطل ادامه یابد و سایر شرایط ثابت بماند، در سال ۲۰۰۰ تولید غیررسمی به میزان ۶۱/۳ درصد تولید ناخالص داخلی ثبت شده در حساب‌های ملی خواهد بود.

#### ۲-۴-۵ پیشرفت محدود فناوری

وجود فعالیت‌های غیررسمی به چند دلیل باعث تضعیف در پیشرفت فناوری می‌شود؛ دلایل اصلی این امر عبارت‌اند از: اندازه کوچک کسب‌وکارها، سطح پایین‌تر تعامل در تولید و ناتوانی غیررسمی‌ها به حمایت از نوآوری در فناوری است. ترس از شناسایی، فقدان حقوق مالکیت و مشکل اجرای قراردادها همگی عوامل مؤثر بر اندازه کوچک کسب‌وکارهای غیررسمی‌اند. هرچند اقتصاددانان درباره اندازه مناسب یک کسب‌وکار که به نوآوری بیانجامد اختلاف نظر دارند، اما هیچ تردیدی نمی‌توان داشت که کسب‌وکار نسبتاً نوآورانه، بزرگ‌تر از آن خواهد بود که غیررسمی بودن اجازه می‌دهد. به علاوه می‌دانیم که یکی از معمول‌ترین روش‌های نفع بردن از یک نوآوری، افزایش فروش است. اما برای کسب‌وکارهایی که از شناسایی شدن می‌گریزند، افزایش مقیاس عاقلانه نیست، چرا که در معرض دید قرار می‌گیرند. به این جهت که فعالیت نوآورانه پیامدهای مثبتی برای کل جامعه دارد، زیان‌های ناشی از فقدان نسبی آن را نه فقط کسب‌وکارهای درگیر، بلکه کل کشور متحمل می‌شوند که در غیر این صورت قادر به بهره بردن از ثمره‌های پیشرفت فناوری بودند.

#### ۲-۴-۶ مشکلات تدوین و تنظیم سیاست اقتصاد کلان

تصمیمات کلان اقتصادی یک دولت، برای نمونه آنهایی که مرتبط با اندازه کسری بودجه یا نرخ رشد عرضه پول هستند، عمدتاً با توجه به اندازه‌گیری عملکرد اقتصاد تعیین می‌شوند. وجود فعالیت‌های غیررسمی، کسب اطلاعات دقیق درباره عملکرد

اقتصاد ملی را به شدت دشوار می‌سازد و گمانه‌زنی را وارد تصمیم‌گیری سیاسی می‌کند. اگر فعالیت غیررسمی بخش ثابتی از کل فعالیت اقتصادی را تشکیل می‌داد، احتمالاً حاشیه خطا چندان بزرگ نبود. اما فعالیت‌های غیررسمی، حداقل در برخی حوزه‌ها، با سرعتی بیش از فعالیت‌های رسمی رشد کرده‌اند؛ نتیجه اینکه نرخ رشد آنها کمتر از واقع تخمین زده شده است. مؤسسه آزادی و دموکراسی دریافت که پرواز آنچه حساب‌های ملی در سال ۱۹۸۵ نشان دادند ۲۸/۷ درصد ثروتمندتر است. این احتمال نیز وجود دارد که به دلیل به ثبت نرسیدن برخی مکان‌های کار و در نظر نگرفتن قیمت‌های نسبتاً پایین معاملات غیررسمی، اشتغال ناقص، بیکاری و تورم بیش از آنچه هست ارزیابی شده باشند.

هرچند کسانی که مسئول سیاست اقتصاد کلان‌اند قطعاً از این پدیده آگاه هستند، اما واقعیت این است که اندازه و رشد غیررسمی بودن، دست یافتن به درجه‌ای قابل قبول از دقت در تعیین سطح فعالیت اقتصادی را دشوارتر می‌سازد و اینکه آنها ناطمینانی بیشتری را وارد وظیفه طراحی سیاست اقتصاد کلان می‌سازند.

## ۲-۵ قانون به‌مثابه عامل تعیین‌کننده توسعه

از مطالب گفته شده می‌توان پی برد که پرویی‌ها برای فعالیت قانونی، به قبول هزینه‌هایی بی‌نهایت بالا مجبورند و در غیر این صورت از این نظام بیرون رانده می‌شوند. منظور این است که آنها نمی‌توانند از مزایای قوانین خوب کشور، یعنی ابزارهای تسهیل‌کننده‌ای که قانون برای کارآمد ساختن فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌سازد، از جمله حقوق مالکیت، قراردادها و قانون خارج از قرارداد، بهره ببرند.

### ۲-۵-۱ ابزارهای تسهیل‌کننده‌ای که قانون فراهم می‌سازد

اهمیت حقوق مالکیت، مورد تأکید تاریخ‌نگاران اقتصادی مختلفی بوده است که باور داشتند رونق در نوآوری فناورانه در غرب و سرمایه‌گذاری گسترده‌ای که نوآوری را ممکن ساخت فقط در پایان قرن هجدهم، یعنی دقیقاً زمانی که حقوق مالکیت تکمیل و از سیاست مستقل گردیده بود، شروع شد. برای نمونه داگلاس نورث شواهد فراوانی ارائه

می‌کند که موج اختراعات مهم در اروپا فقط زمانی شروع شد که نظام حق اختراعات برای حمایت از حقوق مالکیت فکری به وجود آمد.

برخلاف این باور رواج‌یافته در آمریکای لاتین، اهمیت اقتصادی حقوق مالکیت در این نیست که دارایی‌هایی فراهم می‌سازد که منحصراً به دارندگانش نفع می‌رساند؛ بلکه به مالکان دارایی‌ها برای ایجاد ارزش افزوده به منابع از طریق سرمایه‌گذاری، نوآوری یا یک‌کاسه کردن منابع به نحو مولد در جهت رونق و پیشرفت کل جامعه انگیزه کافی می‌دهد.

نمونه مشهور دریاچه با ذخایر عظیم ماهی این ایده را نشان می‌دهد. از یک‌طرف اگر هیچ‌کس مالک دریاچه نباشد، تنها ارزش آن به‌عنوان یک منبع غذایی خواهد بود و ارزشی به‌عنوان پرورش ماهی ندارد. ماهی‌گیرها دلیلی برای محدود ساختن صید ماهی خود نخواهند دید، مگر اینکه مطمئن باشند ماهی‌هایی که صید نمی‌کنند دیگران نیز صید نخواهند کرد و اینکه در بلندمدت، به‌محض اینکه ماهی تولید مثل کرد، آنها مشخصاً خواهند توانست از فداکاری اولیه خود در صید نکردن منتفع شوند. محتمل‌ترین نتیجه این است که ذخایر ماهی به‌زودی از بین می‌رود. اما از طرف دیگر، اگر کسی بر دریاچه حقوق مالکیت داشته باشد، ارزش دریاچه را هم به‌عنوان منبع غذایی و هم پرورش ماهی محاسبه خواهد کرد؛ زیرا می‌داند ماهی صید نشده امروز تولید مثل خواهد کرد و فردا ماهی‌های بسیار بیشتری را برای صید مهیا می‌سازد. انگیزه سود مالک است که او را به سمت حفظ ماهی‌ها و بنابراین حداکثرسازی ارزش ذخایر ماهیان هدایت می‌کند. منافع تجاری بالقوه، انگیزه اصلی برای انجام سرمایه‌گذاری ضروری و تلاش به پیش‌بینی روندهای اقتصادی‌اند که ارزش نسبی منابع را تعیین خواهند کرد. طبیعتاً بقیه جامعه نیز علاقه‌مند به مشاهده فرایندی هستند که در آن پیش‌بینی و سرمایه‌گذاری به‌درستی انجام گیرد، به‌طوری‌که در آینده هیچ کمبود ماهی نداشته باشیم.

با اندکی تغییر، این مثال قابل کاربرد به هر منبعی است که حقوق مالکیت به آن اعطا نشده باشد. برای مثال زمین‌های بایر دولتی در حومه شهرها که می‌توان از آنها هم برای اهداف اجتماعی (مسکن) و هم اقتصادی (کارگاه، کارخانه و کسب‌وکار تجاری) استفاده کرد. اِشغال زمین، خیابان و مسیرها به هر روش، وسیله خودجوشی بوده است که در نبود یک قانون خوب توسط غیررسمی‌ها برای ایجاد حقوق مالکیت خارج از قانون استفاده شده است.

اگر نظام خارج از قانون این حقوق را به‌وجود نیاورد، هیچ انگیزه‌ای برای غیررسمی‌ها وجود نخواهد داشت که ارزش اقتصادی و اجتماعی این منابع را توسعه دهند.

به‌عبارت‌دیگر، نوسازی اقتصادهای بازار - که تولید و نیروی کار را ملزم به تخصیص‌تر شدن کرده و معاملات را پیچیده‌تر ساخت - به این دلیل اتفاق افتاد که قانون، امکان کاهش هزینه‌های یک معامله را فراهم آورد. هزینه‌های پیش‌گفته شامل همه هزینه‌هایی می‌شد که مستقل از خود معامله، برای منعقد شدن آن معامله مورد نیاز هستند؛ یعنی هزینه‌های مذاکره یا اجرای قراردادها، فراهم ساختن و انتقال مالکیت، انتقال سرمایه، استخدام نیروی کار و توزیع یا بیمه کردن در برابر ریسک‌ها و مهم‌تر از همه هزینه‌های ورود، باقی ماندن در داخل یا خارج از نظام قانونی. شواهد ارائه شده نشان می‌دهد که در پرو هزینه‌های معامله، هم برای رسمی‌ها و هم برای غیررسمی‌ها به‌شدت و به‌طور نامعقولی بالاست و منجر به ائتلاف عظیم منابع می‌شود و در صورتی می‌توان جلو آنها را گرفت که نظام قانونی در جهت پایین آوردن کارای این هزینه‌ها اقدام کند.

روشن است که نبود مجموعه به‌درستی درک شده و به‌کار رفته قوانین خارج از قرارداد، که با فقدان حقوق مالکیت و قراردادها ترکیب شده است، تا حدودی به‌دلیل این واقعیت است که خسارت وارده از سوی فعالیت‌های غیررسمی پرویی‌ها بر دوش آنهاست که مسئول آن هستند، بلکه بر دوش اشخاص ثالث است. این ناهنجاری - که ارزش اجتماعی این فعالیت‌ها را کاهش می‌دهد - در صورتی که مسئولیت خارج از قرارداد، یعنی ستون و پایه سوم هر نظام قانونی خوب، تنفیذ شده باشد قابل تصحیح است.

اساساً آنچه حقوق مالکیت، قراردادها و مسئولیت خارج از قرارداد انجام می‌دهند، کاهش نااطمینانی برای مردمی است که می‌خواهند کار یا سرمایه خود را در توسعه منابع موجود، سرمایه‌گذاری و صرف کنند. مشکل می‌توان تصور کرد که چیزی بیش از نااطمینانی باعث دلسردی سرمایه‌گذاری شود. ساکن یک سکونتگاه غیررسمی، اگر حقوق مالکیت مطمئنی وجود نداشته باشد، سرمایه‌گذاری زیادی برای آنجا نخواهد کرد. دست‌فروش اگر از تخلیه هراس داشته باشد به بهبود محیط کار خود فکر نمی‌کند و متصدی مینی‌بوس در مسیری که حقوق به رسمیت شناخته نشده‌اند به نظم عمومی

احترام نخواهد گذاشت. مردمی که با آنها مصاحبه کردیم احساس می‌کنند ریسکی دائمی وجود دارد که قانون با قدرت علیه آنها استفاده می‌شود و فعالیت‌های آنها را به‌طور ناگهانی قطع می‌کند. باید اشاره شود که هزینه‌های غیررسمی بودن بر رسمی‌ها نیز تأثیر می‌گذارد و خصوصاً نااطمینانی هزینه‌های رسمی مانند را افزایش می‌دهد، از آنجاکه دولت هر لحظه می‌تواند از نظام حقوقی استفاده خودسرانه‌ای بکند، حقوق مالکیت، قرارداد یا مسئولیت خارج از قراردادی وجود ندارد که بتوان آن را باثبات یافت.

شاید با مرتبط ساختن نااطمینانی ایجاد شده به‌دلیل نبود ابزارهای حقوقی تسهیل‌کننده به کارکرد بیمه‌ها بتوانیم درک بهتری از آن پیدا کنیم. فرض کنید که هر سال امکان اینکه خودرویی به ارزش ۱۰ هزار دلار به سرقت رود، یک در هزار باشد؛ بنابراین هزینه سالانه فرضی یک دزدی، ۱۰ دلار یا یک‌هزارم ۱۰ هزار دلار خواهد بود. اگر مالک این خودرو اهمیتی برای ریسک قائل نباشد، برایش اهمیتی نخواهد داشت که این خودرو با هزینه ۱۰ دلار برای یک سال بیمه شود یا اینکه با شانس یک‌درهزار آن را از دست بدهد که بنابراین ۱۰ هزار دلار هزینه دارد. اما واقعیت این است که معدود افرادی نسبت به این ریسک بی‌تفاوت‌اند. بیشتر مردم اگر درآمدی داشته باشند، حاضرند حتی بیشتر از ۱۰ دلار برای جبران زیان احتمالی بپردازند و البته خواهند پرداخت. خرید گسترده بیمه در سراسر جهان نشان می‌دهد که مردم نااطمینانی را دوست ندارند و آماده پرداخت قیمتی برای اجتناب از آن هستند. نااطمینانی که قانون عهده‌دار دور کردن و زدودن آن نمی‌شود، مردم را از تلاش کردن بازمی‌دارد و آنها را به یافتن سایر راه‌های کاهش ریسک‌هایشان تشویق می‌کند.

رسمی‌ها ریسک خود را به شیوه‌های متفاوت کاهش می‌دهند؛ از جمله از طریق توزیع سهام و بدهی در بین شرکای کسب‌وکار، متنوع ساختن پرتفوی تجاری خود، تعیین محدوده‌های دقیق برای مسئولیت‌های خود و خرید بیمه‌نامه‌ها. به‌علاوه، ممکن است آنها ریسک‌هایشان را از طریق همکاری با یکدیگر و با استفاده دائمی از واسطه‌ها برای کسب حمایت رسمی در برابر رویدادهای پیش‌بینی نشده کاهش دهند. همان‌طور که گفتیم، آنها سعی می‌کنند ریسک را با سایر وسایل شامل پرداخت رشوه، حداقل کردن سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری اضافی در دارایی‌های منقول، متنوع ساختن یا غیرمتمرکز

کردن تولید، تجارت، استخدام اقوام، دوستان یا کسانی که از همان منطقه‌اند، کاهش دهند. به‌خصوص، پرداخت رشوه‌ها که در بین غیررسمی‌های طرف مصاحبه بین ۱۰ تا ۱۵ درصد عواید ناخالص آنها را دربرمی‌گرفت نشانه‌ای از ترس به‌وجود آمده از نااطمینانی است.

اگر حقوق مالکیت آنها تضمین شده بود و می‌توانستند مطمئن باشند که قراردادهای آنها اجراشدنی است و اگر برای مسئولیت خارج از قرارداد به نحو مؤثر رأی صادر می‌شد این نااطمینانی کاهش می‌یافت و ارزش فعالیت اقتصادی غیررسمی به‌طور منظم افزایش می‌یافت. اطمینان بیشتر، ارزش نیروی کار و سرمایه ملی را افزایش می‌دهد. در هر کشوری، نااطمینانی یا بی‌ثباتی قانونی، حجم سرمایه‌گذاری بلندمدت و سرمایه‌گذاری در کارخانه و تجهیزات را کاهش می‌دهد. مردم کمتر پس‌انداز می‌کنند و از آن مقداری که پس‌انداز می‌کنند نیز بخش بیشتری را در کالاهای غیرمولد اجتماعی از قبیل جواهرات، طلا یا اموال تجملاتی و بخش کمتری را در تولید سرمایه‌گذاری می‌کنند. فرار سرمایه از کشورهایی مثل پرو فقط یکی از نتایج اشتیاق به فرار از نااطمینانی است.

البته همه نااطمینانی‌ها را نمی‌توان از بین برد بعضی از آنها کاملاً غیرضروری است؛ برای مثال مواردی که غیررسمی‌ها به دلیل فقدان ابزارهای حقوق تسهیل‌کننده از آن رنج می‌برند. هر تغییر مناسبی در الزامات قانونی که چنین ابزارهایی را در دسترس همگانی می‌گذارد میزان نااطمینانی را به‌سرعت کاهش می‌دهد.

## ۲-۵-۲ انگیزه‌ها، تخصص و وابستگی متقابل

ما از قوانین خوب و قوانین بد صحبت کرده‌ایم. قانون خوب قانونی است که کارایی فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را تضمین و تسهیل می‌کند و قانون بد قانونی است که کارایی اقتصادی را مختل کرده یا کاملاً جلو آن را می‌گیرد. می‌توان گفت قوانین پرو غالباً قوانین بدی است؛ زیرا کسانی آنها را تهیه کردند که هزینه‌های قانون و نقشی را که در خفه کردن فعالیت اقتصادی دارد در نظر نگرفته‌اند. ملموس‌ترین نشانه اثبات نامناسب بودن این قوانین این است که اکثریت وسیع جمعیت فعال اقتصادی، فعالیت غیررسمی را انتخاب می‌کند و اقلیتی حتی به فکر بردن تخصص حرفه‌ای و سرمایه خود



به جاهای دیگر می‌افتند. به عبارت دیگر، آنها فعالیت در خارج از این قوانین بد را انتخاب کردند که چنین هزینه‌های بالایی در پی خواهد داشت.

این کافی نیست که یک قانون خوب، بی‌طرف و خنثی باشد و مردم را تشویق به فعالیت به صورت غیررسمی نکند. قانون خوب حداقل باید دو کار دیگر انجام دهد: اول اینکه باید انگیزه‌هایی در مردم ایجاد کند تا فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی فراهم شده در کشور را به چنگ آورند؛ دوم اینکه باید تخصص و وابستگی متقابل افراد و منابع را تسهیل کند.

نخست، توضیح می‌دهیم که چرا انگیزه‌ها مهم‌اند. همان‌طور که پیش‌تر دیدیم، اقتصاد شهری فرصت برای کسب درآمد بیشتر را افزایش می‌دهد، اما در این راستا ضروری است ارزش فرصت‌های تصور شده افزایش یابد. البته ارزش این فرصت را نظام حقوقی تعیین می‌کند؛ برای مثال هزارتوی مراحل اداری باید طی شود تا بتوان زمین بایر را به‌طور قانونی استفاده کرد. ارزش اقتصادی زمین مستقیماً تحت تأثیر هزینه رعایت کردن مراحل اداری است. اگر خانه‌ای روی زمین ساخته می‌شود، ارزش آن به میزان اطمینان حاصل شده از اینکه اشخاص ثالث زمین را به تصرف درنخواهند آورد بستگی دارد؛ حال این تصرف چه به صورت خشونت‌آمیز از طریق اشغال یا خراب‌کاری باشد و چه تعدی زیرکانه از قبیل محدودیت‌هایی که دولت بر استفاده یا انتقال اموال وضع می‌کند. به عبارت دیگر، زمین مبنایی برای ساخت خانه است اما به موازات آنکه مشکلات به دست آوردن آن با حکم دادگاه، مصون ساختن، تأیید سند و فروش یا اجاره دادن آن افزایش می‌یابد، ارزش زمین و آبادانی آن کاهش خواهد یافت.

بنابراین ارزش واقعی هر فرصت اقتصادی ارزشی نیست که اگر امکان تحقق بدون هزینه آن وجود داشت به دست می‌آمد؛ بلکه به بیان دقیق‌تر ارزش برآورد شده آن، هزینه تشریفات اداری، میزان حفاظت عملی از آن در برابر تصرف شخص ثالث و راحتی فروش آن را نیز شامل می‌شود. هر اندازه هزینه معاملاتی کمتر و حق بهره‌مندی از ثمره‌های سرمایه‌گذاری مطمئن‌تر باشد، ارزش واقعی فعالیت اقتصادی بیشتر می‌شود. قانونی که در برخورد با این عناصر کارا تر است مردم را به شناسایی و به چنگ آوردن فرصت‌های موجود تشویق می‌کند و ارزش فعالیت اقتصادی را به‌طور نظام‌مند افزایش خواهد داد.

دوم اینکه یک قانون خوب باید تخصص و ارتباط متقابل افراد و منابع را تشویق کند. در هر جامعه‌ای، افراد معینی برای انجام وظایف تولیدی خاص مجهزتر از سایرین هستند. به‌طور مشابه، منابع مادی معین اگر برای برخی اهداف به‌جای اهداف دیگر استفاده شوند مولدتر هستند. این یک حکم اقتصادی است که اگر افراد به‌جای تلاش در تأمین مستقیم نیازها، در وظایفی تخصص پیدا کنند که به بهترین نحو قادر به انجام آنها هستند و ثمره‌های کار خود را مبادله کنند، هرکسی به سطح بالاتر رفاه و بهزیستی دست خواهد یافت. تخصص در منابع مادی بهزیستی را نیز افزایش می‌دهد چون منافع اجتماعی منابع زمانی حداکثر می‌شود که برای اهدافی استفاده شود که ارزش آنها را برای همه طرف‌ها، و نه صرفاً برای کسانی که آنها را در اختیار دارند، افزایش می‌دهد.

اما اگر افراد منزوی بوده و به همدیگر اعتماد نداشته باشند، این تخصص‌یابی افراد و منابع اتفاق نمی‌افتد. انزوا و بی‌اعتمادی تخصص را منتفی می‌کند چرا که براساس تعریف، اشخاص متخصص برای تأمین نیازمندی‌هایشان به سایرین نیاز دارند. نتیجه اینکه اعتماد تولیدکنندگان به نظام مبادله، نقشی حیاتی پیدا می‌کند. منظور این است که نظام مبادله باید به شیوه‌ای سازمان‌دهی شود که امنیت را برای هرکسی فراهم سازد. نمی‌توان انکار کرد که قانون و نهادهای محافظ آن منبع اصلی این اعتماد محسوب می‌شوند.

پس از آنجا که قانون حقوق مالکیت را تنفیذ می‌کند، به شهروندان اجازه می‌دهد تا تخصص پیدا کنند، قراردادهایی قابل اتکا را ترویج می‌کند. علاوه بر اینها، این حقوق را قابل سازمان‌دهی و انتقال می‌سازد و مسئولیت را وقتی با یک قرارداد تثبیت نشده است منتسب می‌سازد. اگر جامعه بخواهد بهترین استفاده از ابتکارها و نیروی کار شهروندان و منابع مادی آنها به‌عمل آورد، این سه عنصر حیاتی‌اند. ایده اصلی زیربنای این دیدگاه، عبارت است از اینکه اگر دولت نظام حقوقی خوب را فراهم کند، تخصص و مبادله‌ها بسیار آسان‌تر شد و منابع مادی و انسانی به بهترین روش ممکن قابل استفاده می‌شوند. یک نظام مناسب حقوق مالکیت، قراردادها و مسئولیت خارج از قرارداد می‌تواند به‌صورت خودجوش و بدون اتکا به بوروکراسی برای تصمیم‌گیری راجع به اینکه چگونه باید از منابع استفاده کرد، بهره‌برداری کارآمد از منابع را میسر سازد. شهروندان وابسته به این

نظام، از طریق انواع تلاش‌ها و معاملات خصوصی، انگیزه‌های کافی برای تولید خواهند داشت. این نظام اقتصادی، به نحو استثنایی نسبت به فرصت‌های توسعه حساس است. این یک گزاره و پیشنهاد حیاتی خطاب به متفکران دانشگاهی سنتی است که هنوز معتقدند علل توسعه، دستاوردهای محض اقتصادی مانند پیشرفت فناوری، انباشت پس‌اندازها، سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی، کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل و صرفه‌های به مقیاس هستند؛ درحالی‌که هیچ‌کدام از اینها در واقع علت‌های اولیه نیستند. هیچ‌کدام از این علل ادعایی توضیح نمی‌دهد که چرا در برخی کشورها مردم نوآورترند، بیشتر پس‌انداز می‌کنند، مولدتر هستند و آمادگی بیشتری برای پذیرفتن ریسک‌های اقتصادی دارند. آیا ما ساکنان کشورهای توسعه‌نیافته از لحاظ ژنتیکی یا فرهنگی قابلیت پس‌انداز کردن، نوآوری، ریسک‌پذیری یا اداره کردن صنایع را نداریم؟ آیا اینها «علت‌های» توسعه‌اند یا اینکه در واقع خود توسعه‌اند؟ آیا علت واقعی مجموعه رسمی از نهادهای حقوقی و اداری است که پیشرفت فنی، تخصص، مبادله و سرمایه‌گذاری را تشویق می‌کند؟ شواهد گردآوری شده در کتاب راه دیگر، به سمت دومی گرایش دارد.

پس به دلیل قوانین بد است که هم رسمی‌ها و هم غیررسمی‌ها، فقط کارشناسان به هم وابسته و در مرحله جنینی هستند که شخصیت‌های آنها مادامی‌که دولت موفق به دادن انگیزه‌های لازم به آنها برای پیشرفت نمی‌شود محدود باقی خواهد ماند؛ این انگیزه به‌ویژه با تصویب قوانین خوب ایجاد خواهد شد.

#### • آیا قانون تنها عامل تعیین‌کننده است؟

تا اینجا جنبه‌های قانونی مشکل غیررسمی بودن را تحلیل کردیم. اینک باید از خود بپرسیم که آیا این مشکل جنبه‌های دیگری نیز دارد؟

رسمی‌ها به‌طور عام و غیررسمی‌ها به‌طور خاص ترجیحات، مهارت‌ها و الگوهای رفتاری دارند که می‌توان آن را به‌عنوان عوامل اجتماعی، فرهنگی یا قومی‌ای ملاحظه کرد که وجود غیررسمی بودن را تحمیل می‌کند. به‌علاوه، آنها ترجیحاتی برای کالاها و خدمات خاص دارند که می‌توان آن را به‌عنوان عوامل اقتصادی ملاحظه کرد. همه این عناصر قطعاً با وضعیت حقوقی ترکیب می‌شوند تا بر ویژگی‌های غیررسمی بودن تأثیر

گذاشته و حتی آن را تعیین کنند. برای نمونه، از یک طرف رعایت الزامات قانونی معین برای شخصی که از جامعه روستایی آمده است پیچیده‌تر و بنابراین نسبت به شخصی که به زندگی در یک جامعه شهری عادت کرده پرهزینه‌تر است. از طرف دیگر، مردمی که ویژگی‌های اجتماعی، قومی یا فرهنگی غیررسمی‌ها را مشتمل‌کننده می‌بینند نسبت به کسانی که مجذوب این ویژگی‌ها شده و یا نسبت به آن بی‌تفاوت‌اند، تلاش بیشتری خواهند کرد تا وارد فعالیت رسمی شوند و در آن باقی بمانند.

در اینجا مشکل تعیین این قضیه است که چه مقدار از این عوامل - حال می‌خواهند عوامل اساسی یا ثانویه باشند - به پدیده کمک می‌کنند. مثال‌شغال زمین بایر دولتی را در نظر بگیرید. اگر این پدیده را از دیدگاه فرهنگی یا اجتماعی بنگریم، چه تبیینی می‌توانیم برای آن پیدا کنیم؟ آیا این یک روال قدیمی است که دل‌بستگی پرویی‌ها برای باهم جمع شدن و‌شغال کردن املاک سایر مردم را منعکس می‌سازد؟ البته که نه.

از سویی، از دیدگاه حقوقی تبیین کاملاً روشن است. وقتی هفت سال زمان و چندین هزار دلار لازم است تا زمینی برای خانه‌سازی به‌دست آید، اکثر مردم بدون توجه به مهارت‌ها، تحصیلات و نگرش‌هایشان زمین را‌شغال خواهند کرد و البته آن را غیررسمی به‌دست می‌آورند. اگر کاغذبازی اداری کاهش یابد، هنوز هم مردمانی هستند که‌شغال زمین و خطر به جان خریدن همه پیامدهای نامطلوب آن را ترجیح خواهند داد، اما آنها در اقلیت خواهند بود.

بیا بیا مشکل را از زاویه دیگری نگاه کنیم؛ اگر تفاوت‌های فرهنگی بین رسمی‌ها و غیررسمی‌ها واقعاً این‌قدر زیاد است، چگونه می‌توان این واقعیت را تبیین کرد که تعداد زیادی از غیررسمی‌ها حاضرند راهی برای رسمی ساختن فعالیت‌های خود پیدا کنند؟ چگونه می‌توان این واقعیت را تبیین کرد که مردم زیادی هم‌زمان در بخش رسمی و غیررسمی فعالیت می‌کنند؟ شیوه ابتکاری، مولد و نوآورانه‌ای که غیررسمی‌های پرو با آن کار می‌کنند، قصد آنها به کسب رسمیت یافتن قانونی، وجود یک نظام خارج از قانون ضوابط، و آنچه آنها تولید و مصرف می‌کنند به‌نظر می‌آید همه و همه نشان‌دهنده آن است که از دیدگاه اقتصادی و اجتماعی، غیررسمی‌ها آرزوهایی بسیار مشابه رسمی‌ها

دارند. اگرچه هیچ کس منکر اهمیت نسبی عوامل اجتماعی، فرهنگی یا قومی نیست، اما ما هیچ شواهدی در حمایت از این نظریه پیدا نکردیم که چرا بخش بزرگی از جمعیت در خارج از قانون فعالیت می کنند.

تا اینجا به نظر می رسد نظام قانونی بهترین تبیین برای وجود غیررسمی ها باشد. از این دیدگاه، انتخاب بین کار کردن در بخش رسمی یا غیررسمی، نتیجه محتوم خصلت های فردی مردم نیست، بلکه در عوض از ارزیابی عقلایی آنها در مورد هزینه ها و فایده های نسبی ورود به نظام های قانونی موجود به دست می آید.

## ۲-۶ قانون و توسعه ملی

همه شواهد گویای آن است که ویژگی های نظام حقوقی، تبیین اصلی برای تفاوت در شکاف توسعه ای است که بین کشورهای صنعتی شده و کشورهایی مثل پرو که صنعتی نشده اند وجود دارد. برخی اوقات این طور به نظر می رسد که گویی کارشناسان کشورهای توسعه یافته به صورت خودکار فرض می کنند نهادهای قانونی آنها در هر کشوری وجود دارد. اما این نکته صحت ندارد. بنابراین بحث درباره توسعه باید مجدداً تدوین شود تا اهمیت نظام های قانونی را به حساب بیاورد. ما نمی توانیم کماکان چشمان خود را بر این واقعیت ببندیم که همه تصمیمات یک جامعه با ویژگی های فرهنگی یا نظام های اقتصادی تعیین نمی شوند.

اگر مردم ساکن آمریکا و اروپای غربی به حقوق مالکیت کاملاً تعریف و تضمین شده، نظام مسئولیت مدنی خارج از قرارداد و نظام قضایی که از اموال آنها حمایت کند دسترسی نداشتند، چه میزان سرمایه گذاری می توانستند انجام دهند؟ آنها چه تعداد نوآوری در شرایط نبودن حق اختراع یا حق امتیاز انجام می دادند؟ اگر قراردادها قابل تنفیذ نبودند، آنها موفق به خلق کردن چه تعداد دارایی، پروژه های بلندمدت و انگیزه برای سرمایه گذاری می شدند؟ بدون نظام های مسئولیت محدود و بیمه نامه ها، چه تعداد از ریسک ها را قبول می کردند؟ بدون تضمین های اجرایی چقدر سرمایه انباشت می کردند؟ بدون سازمان های تجاری که به لحاظ قانونی به رسمیت شناخته شده باشند قادر به تجمیع چه تعداد منابع بودند؟ اگر قادر به تبدیل بدهی های خود به سهام نبودند

آیا می‌توانستند چند بار ورشکست شوند و دوباره از ابتدا شروع کنند؟ بدون جانشین موروثی، چه تعداد کسب‌وکارها و نهادهای خصوصی برای نسل‌های متوالی قادر به ادامه بقا بودند؟ آیا بدون صرفه‌های مقیاس، قادر به صنعتی شدن بودند؟ ما خالصانه و صادقانه معتقدیم توسعه فقط زمانی ممکن است که نهادهای حقوقی کارآمد در دسترس همه شهروندان باشند. این باور زمانی تقویت می‌شود که ملاحظه می‌کنیم به‌رغم تلاش‌ها و از خودگذشتگی غیررسمی‌ها، غیررسمی بودن اساساً با نبود چنین نهادهایی توصیف‌شدنی است.

اما ما سعی نمی‌کنیم اهمیت هویت فرهنگی کشور را کمتر از واقع برآورد کنیم. شیوه استفاده پرویی‌ها از فرصت‌های اقتصادی‌شان و اینکه ترجیحاتشان را برای کالاها و خدمات معین به‌جای سایر کالاها نشان می‌دهند فرهنگ و ایدئولوژی کشور را منعکس می‌سازد. قطعاً ژاپنی‌ها، با همه تغییرات اقتصادی و فناوری گسترده اخیر در کشورشان، از لحاظ فرهنگی همچنان متمایز هستند. همان‌طور که دیده‌ایم، غیررسمی‌ها رسوم سنتی پرو، ملاحظه شهرت و اعتبار، روابط خانوادگی، فعالیت‌های جمعی و مفاهیم سلسله‌مراتبی و جایگاهی را به‌صورت خیال‌پردازانه‌ای استفاده می‌کنند. دلیلی وجود ندارد پس از بازسازی مناسب نهادهای قانونی، بقیه سازوکارهای اجتماعی همچنان تحت نفوذ میراث فرهنگی پرو نباشند.

این میراث، به‌نوبه خود همیشه ماهیت توسعه‌یافتگی و دامنه امکانات خلاقانه‌ای که برای ما مهیا می‌کند تعیین خواهد کرد، اما اینکه چه تعداد از این امکانات را می‌توان واقعاً تحقق‌پذیر ساخت و چه تعداد از پرویی‌ها قادر به بهره‌بردن از آنها خواهند بود عمدتاً به نهادهای قانونی کشور بستگی دارد.

طبعاً اینکه با تغییر دادن قانون، رسمی‌ها و غیررسمی‌ها را با همدیگر جمع کنیم ساده‌تر و ارزان‌تر از آن است که سعی کنیم خصوصیات انسان‌ها را تغییر دهیم. برای اینکه به غیررسمی‌ها نشان دهیم قوانین موجود چگونه عمل می‌کنند، یا سعی کنیم آنها را متقاعد سازیم که جایگاه اجتماعی‌شان با پذیرش مکتب سوداگری به ارث رسیده از اسپانیا افزایش خواهد یافت، آیا بهتر است فرهنگشان را کاملاً تغییر دهیم؟ یا از آنجاکه قانون، مفیدترین و حساب‌شده‌ترین ابزار تغییر در دسترس مردم است، منطقی‌تر این

است که به جای سعی در تغییر نگرش‌های افراد، قانون را با واقعیت منطبق سازیم.

### ۱-۶-۲ مناسبات اجتماعی نهادهای قانونی

این روزها اکثر پرویی‌ها در شهرها زندگی می‌کنند و هیچ علاقه‌ای به بازگشت به روستاها ندارند، زیرا دلایل اقتصادی و اجتماعی که آنها را ترغیب به حرکت به سوی شهرها کرده است بسیار قدرتمند است.

این مهاجران خواهان اشتغال در همان فعالیت‌هایی هستند که رسمی‌ها انجام می‌دهند؛ اما از آنجاکه نظام حقوقی مانع آنها می‌شود، مجبور شده‌اند راه‌های بقا در خارج از قانون را اختراع کنند. همچنان که تعداد آنها و موانع پیش‌رویشان افزایش می‌یابد، نهادهای آنها و ضوابط خارج از قانون تکثیر می‌شود و منفذی عظیم به وجود می‌آورد که از آن طریق بخش دائماً بزرگ‌تری از جمعیت رسمی سنتی نیز از دنیای سرکوبگر قانونی بودن می‌گریزند. نمی‌توان انکار کرد که اینک نهادهای غیررسمی و فضای مورد حمایتی که آنها خلق کرده‌اند، هرکسی را قادر می‌سازد تا به جای تسلیم با دولت طرفدار مکتب سوداگری برخورد کند.

اصلاً تعجبی ندارد که دولت‌های پرو هرکدام جای یکدیگر را می‌گیرند، بدون اینکه اهداف اجتماعی مشترکی داشته باشند و با نبود تداوم و پیوستگی شناخته می‌شوند. علت این است که با پیروی از سنت آشنای مکتب سوداگری، سیاستمداران شروع به خلق انتظارات بازتوزیعی می‌کنند که به واسطه محدودیت‌های نظام، بیشتر آنها سرانجام تأمین نخواهند شد. بنابراین از آنجاکه رؤسای جمهور در زمان ترک منصب کاملاً نامحبوب می‌شوند، جانشین‌هایشان مجبور می‌شوند برنامه‌های نوآورانه‌ای پیشنهاد دهند و ناتوان به حفظ آن چیزی می‌شوند که برخی «پروژه ملی» می‌نامند. نبود تداوم و استمرار حکومتی، نظام را تضعیف کرده و به راه‌حل‌های افراط‌گرایانه جذابیت زیادی می‌بخشد و بدین‌وسیله مناسبت اجتماعی دولت را تضعیف می‌کند. علاوه بر این، دوره‌های تنفس و مهلت‌دهی که جامعه به دولت‌ها می‌دهد [دوره ماه غسل دولت‌ها] را کاهش می‌دهد. به گونه‌ای که اگرچه رئیس‌جمهور جدید ممکن است انتظارات جدیدی را برانگیزد، اما این لزوماً به معنای آن نیست که ایمان مجددی به نظام دولت وجود دارد.

## ۲-۶-۲ خشونت

فقیرترین و ناراضی‌ترین اعضای جامعه، آمادگی پذیرش وضعیتی را ندارند که فرصت‌ها، اموال و قدرت به شکل خودسرانه توزیع می‌شود. مردم تشخیص می‌دهند که نهادهای قانونی کشور به آنها اجازه نمی‌دهد انتظارات عقلایی خود را تأمین کرده یا هزینه‌های حداقل تسهیلات و حمایت را بپردازند. سردرگمی به وجود آمده، چه در هم‌دستی و چه در بی‌تفاوتی نسبت به خشونت، به آسانی می‌تواند به خشونت منجر شود. با وجود این، اگر دلیل وجودی اصلی نهادهای قانونی حمایت از حقوق و مالکیت فردی در برابر اشخاص ثالث، امکان دسترسی منظم به فعالیت تولیدی و تسهیل تعامل هماهنگ با سایر افراد است، قابل درک خواهد بود که وقتی علیه مردم تبعیض اعمال شود بسیاری از آنها شورش خواهند کرد.

حتی برای رسمی‌ترین و صلح‌طلب‌ترین شهروندان واضح است که نظام قانونی موجود که مشحون از موانع اداری، برخورد نادرست در صف انتظار، رشوه، و بی‌حرمتی است، مانع استفاده کارا از منابع شهروندان و کشور می‌شود. این وضعیت برای فقیرترین‌ها قابل قبول نیست؛ زیرا اکثر قوانین و نهادهای تبعیضی آنهایی هستند که حاکم بر فعالیت اقتصادی بوده و مسیر اصلی برای حرکت محسوب می‌شوند. سردرگمی به وجود آمده در بهترین حالت به فعالیت غیررسمی و در بدترین حالت به جنایت‌کاری و خراب‌کاری دامن می‌زند. تجاوز، واکنش انسان‌ها به سردرگمی است که علت آن بیش از آنکه رنج و درد و فقر باشد، وجود تفاوتی است بین آنچه مردم از آن برخوردارند و آنچه فکر می‌کنند مستحق داشتن آن هستند.

اگر فرصت مهاجرت دسته‌جمعی وجود نداشته باشد و اصلاحات نهادی لازم رخ ندهد، محتمل‌ترین نتیجه، خشونت در انواع جلوه‌ها خواهد بود: انقلاب یا سرکوب. از این گذشته، ما می‌دانیم که عمدتاً جوانان مناطق روستایی‌اند که به شهرها جذب می‌شوند چرا که مجبور نیستند خانواده را با خود بیاورند. از آنجاکه آنهایی که مهاجرت می‌کنند روحیه کارآفرینی بالایی دارند، به اثبات رسیده است که روحیه تهاجمی و ستیزه‌جویی بیشتری نیز دارند. سن و سال پایین و مشکل برقراری روابط شخصی و محل زندگی‌ای که بسیار دور از مبدأ و اصلیت این جوانان است، آنها را تبدیل به آسان‌ترین



طعمه برای شعارهای خشونت‌بار می‌کند. اشتغال غیردائمی بدون آینده روشن تدریجاً بردباری‌شان را به پایان رسانده و امیدشان را مدفون می‌سازد.

مکتب سوداگری تقریباً همیشه با خشونت پایان یافته است و هیچ دلیلی وجود ندارد که فکر کنیم در پرو متفاوت خواهد بود، خصوصاً اگر مقامات بر انعطاف‌ناپذیری پافشاری کنند. می‌توان استدلال کرد که اگرچه برخی کشورها از قبیل روسیه این مکتب را با خشونت کنار گذاشتند، اما سایر کشورها مثل اسپانیا، ظاهراً پس از چند دهه حکومت اقتدارگرایانه به سمت اقتصاد بازار حرکت می‌کردند. اما این ملت‌ها هرگز از خشونت مصون نبودند و عمدتاً نفوذ همسایه آنها بوده که آنها را در به پایان رساندن گذار صلح‌آمیز یاری رسانده است.

این سوپاپ‌های اطمینان در پرو وجود ندارد. اینک امکانات خراب‌کاری بیش از گذشته وجود دارد. فناوری سلاح‌ها را کارا تر و حملشان را آسان‌تر کرده است. مناطق وسیع شهری ساکنان بیگانه باهم، امکان خشونت زیرزمینی پنهان شدن آسان را فراهم می‌آورد. غم‌انگیز است بگوییم دلیل معتبری نداریم که فرض کنیم مکتب سوداگری به تحریک خشونت در پرو ادامه نخواهد داد.

## ۲-۷ دستور کار برای تغییر

ما به این نکته پی برده‌ایم که گذار از مکتب سوداگری در پرو، در عین خودداری از سرکوب، مستلزم نزدیک‌تر ساختن نظام حقوقی به واقعیت است. این کتاب نشان می‌دهد که نظام کنونی قانونگذاری قادر به همراه شدن با رویدادها نبوده و این وضعیت باعث تبعیض فزاینده علیه پرویی‌های فقیر شده و بنابراین قانون خود با بی‌احترامی مواجه شده است. پس یافتن شیوه صلح‌آمیز خروج از مکتب سوداگری به معنای بازتعديل نهادهای قانونی بدوی ماست تا اجازه وابستگی متقابلاً صلح‌آمیز و توسعه یافتن افراد را درون جامعه دائماً پیچیده و ناهمگون بدهد. از هنگام تصرف اسپانیایی‌ها، هیچ تغییری به‌اندازه تغییری که پروی امروز تجربه می‌کند قدرتمند و فراگیر نبوده است. ما دیگر از جوامع خودمتمکی تشکیل نشده‌ایم، بلکه دائماً به هم وابسته‌تر می‌شویم. این تغییر ادامه خواهد یافت و ما باید نهادهای قانونی و ابزارهایی در دولت را تعبیه

سازیم که اجازه همکاری صلح‌آمیز را طی فرایند طولانی و احتمالاً پایان‌ناپذیر دگرگونی خواهد داد.

بدین‌منظور باید آن چیزی را تشویق کنیم که واقعاً نتیجه می‌دهد. به‌طور مشخص باید از نظام خارج از قانون کمک بگیریم. این نظام که حقوق مالکیت و قراردادهای را قانونمند می‌کند و از طریق سازمان‌های غیررسمی غیرمتمرکز تنفیذ می‌شود، از طریق فرایند انطباق داوطلبانه با شرایط جدید به پیش می‌رود. ضوابط اصلی خارج از قانون، کلی‌تر و انتزاعی‌تر از ضوابط نظام سوداگری است؛ زیرا آنها واکنشی به پیدایش جامعه شهرنشین‌اند که بزرگ‌تر و بی‌ثبات‌تر از جامعه سنتی است. آنها نتیجه فرایند انطباق خودجوش به زندگی هستند که مستلزم به هم‌وابستگی و هماهنگی بیشتر است.

این ضوابط کامل نیستند. آنها فاقد کارآمدی، جامعیت و بنابراین ابزارهای اجرا هستند. آنها مدون نبوده و فاقد اصطلاحات فنی و منقح به‌نظر می‌رسند. اما در مناسبت اجتماعی آنها هیچ تردیدی نمی‌توان داشت زیرا تعداد بسیاری از مردم داوطلبانه آنها را رعایت می‌کنند. نظریه اقتصادی به ما گوشزد می‌کند که چنین رعایت داوطلبانه‌ای فقط زمانی رخ می‌دهد که نظام خارج از قانون نسبتاً کارا تر از نظام رسمی باشد. هیچ جامعه‌ای دوست ندارد از قوانینی که مناسب نمی‌داند اطاعت کند. اینکه این قوانین کارا هستند با این واقعیت قابل تشخیص است که در سطح گسترده‌ای مراعات می‌شوند. به‌علاوه، این نظام خارج از قانون، کاملاً پرویی است؛ بدین‌معنا که میوه تجربه ملی است. تولید خودجوش ضوابط خارج از قانون توسط غیررسمی‌ها، اصلاحاتی را در وضعیت موجود شروع کرده است؛ اصلاحات در شیوه‌ای که نهادهای حقوقی باید پیش روند اگر بخواهند منطبق با شرایط جدید باشند و مناسبت اجتماعی را بازیابند.

پس چالش همراه شدن با نظامی قانونی و نهادی است که این واقعیت جدید را منعکس می‌کند و اجازه می‌دهد اقتصاد به‌صورت خودجوش رویش کرده، به شیوه‌ای منظم فعالیت کند که کاسبان و تجار رسمی رقابت‌جو، به‌جای اینکه جلوی راهشان گرفته شود، با امنیت تولید کنند و به بخش خصوصی مسئولیت‌ها و ابتکار عمل‌هایی داده شود که دولت تاکنون انحصارطلبی ناموفقی در آنها داشته است. همه اینها نظام حقوقی را قادر می‌سازد تا مناسبت اجتماعی خود را بازیابد.

نهادهای حقوقی کنونی به ما هیچ راهی نشان نمی‌دهد که بدانیم منظور جمعیت

وسیع و متنوع پرو از بهزیستی یا راه‌حل‌های مناسب برای مشکلاتشان چیست. در چهل سال گذشته، این جمعیت با آمال، آرزوها و دستاوردهای خویش، دائماً حاکمان کشور را شگفت‌زده کرده است. دلیل این وضعیت تا حدی این است که پرویی‌های متفاوت اهداف متفاوتی داشته و در فرایند سریع تکامل، متنوع‌سازی و فردگرایی که قرار داریم آن اهداف را تغییر می‌دهند؛ اما برای هزارمین بار روشن می‌سازد که نیازی به تلاش در این راه که کشور را به توافق در اهداف مشترک برسانیم نیست. در کشوری به ناهمگونی و پرجمعیتی پرو، یک «پروژه ملی» برای رسیدن به اهداف دقیق ناممکن است. به جای این کار، نهادهای قانونی کشور باید وسایلی برای افراد خصوصی فراهم سازند تا خود تصمیم بگیرند می‌خواهند چه اهدافی را دنبال کنند، مشروط به اینکه به دیگران آسیب نمی‌زنند، با اطمینان به اینکه قانون آنها را قادر به رسیدن به اهداف خود می‌کند.

ارزش پرویی‌ها بیشتر در تفاوت‌هایشان است تا در شباهت‌هایشان. بنابراین به جای مبادرت به وظیفه ناممکن توافق راجع به اهداف، باید درباره وسایل رسیدن به هر هدف مشروع و قانونی تمرکز کنیم. دو ابزار برای این امر قابل ذکر است: اول، ابزار حل‌وفصل مشکلات نهادی موجود به‌منظور رفع موانعی که در حال حاضر مانع به هم پیوستن رسمی‌ها و غیررسمی‌ها می‌شود؛ دوم، ابزار حل‌وفصل مشکلات نهادی آتی که مستلزم تغییر در شیوه تهیه و تنظیم قوانین است. در ادامه به بررسی دو ابزار گفته شده می‌پردازیم.

#### ۱-۷-۲ مشکلات نهادی موجود

برای شروع، رسمی‌ها و غیررسمی‌ها باید در یک نظام حقوقی و اقتصادی که تبعیض را غیرقانونی می‌سازد ادغام شوند به طوری که کل جامعه را به استفاده کامل از انرژی‌های خلاقانه خود قادر سازد. وقتی مردم درباره ادغام رسمی‌ها و غیررسمی‌ها صحبت می‌کنند، برخی منظورشان «غیررسمی‌سازی» رسمی‌هاست تا آنها را از محدودیت‌های قانونی رهایی بخشد؛ در حالی که منظور دیگران «رسمی‌سازی» غیررسمی‌هاست تا پیامدهای نامطلوب غیررسمی بودن را کاهش دهد. در واقع چنین ادغامی هر دو منظور را در خود دارد: حذف محدودیت‌های نامولد از نظام حقوقی و ملحق ساختن هرکسی به رسمی بودن جدید.

تاریخ نشان می‌دهد در کشورهایی که مهاجران ادغام شده‌اند و نهادهایی خلق شده است که به هر عضو جامعه شانس و فرصت مشارکت و دخالت در تولید را می‌دهد، یک جامعه توسعه‌یافته شکل گرفته است. در کشورهایی که مسیر موفقیت و موفق شدن به‌جای اینکه از دریافت امتیازات از دولت شروع شود، از تولید کالاها و خدماتی آغاز می‌شود که کشور بدان نیاز دارد، پیشرفت، شکوفایی و البته هم‌گرایی وجود داشته است. از طرفی در کشورهایی که نهادهای قانونی پس از مهاجرت بدون تغییر باقی ماندند، شکوفایی بیشتر حاصل نشده، ناآرامی رشد کرده و اغلب خشونت سر باز کرده است.

تغییر نهادهای قانونی وظیفه آسانی نیست. برای انجام این کار ضرورت دارد تا عاجل‌ترین و حادث‌ترین مشکلات کشور شناسایی شود؛ همچنین ملاحظه اینکه کدام نهادهای قانونی دسترسی هرکسی را به فرصت‌های موجود با کاراترین شیوه فراهم می‌سازد، کدام یک صلاحیت‌های کارآفرینی مورد نیاز برای خلق ثروت را تقویت کرده و کدام یک هماهنگی بین افراد و استفاده کارا از منابع را تقویت می‌سازند.

در این خصوص، نظام خارج از قانون به ما نشان می‌دهد که آنچه پرویی‌ها پیش از هر چیزی می‌خواهند، حقوق مالکیت مستحکم، معاملات قابل اعتماد و فعالیت‌های مطمئن است. آنها ابزارهای حقوقی تسهیل‌کننده‌ای می‌خواهند که اینک ندارند. دوم اینکه آنها تا حد امکان خواهان دوری از ضوابط قانونی کارشکنانه هستند. سوم اینکه آنها خواهان جایگزین شدن دولت به‌جای سازمان‌های غیررسمی و خصوصی در بسیاری حوزه‌ها هستند. بنابراین یک برنامه حداقلی برای ادغام کشور، مستلزم ساده‌سازی و تمرکززدایی بوروکراسی دولتی و سرانجام مقررات‌زدایی یا سیاست‌زدایی زندگی مولد ملی است. اینک این نکات را ملاحظه می‌کنیم.

## ۲-۷-۲ ساده‌سازی

منظور از «ساده‌سازی» برداشتن گام‌هایی برای بهینه‌سازی کارکرد نهادهای قانونی است به طوری که بخش‌های غیرضروری و موازی قوانین را بتوان کاهش داد یا حذف کرد. ساده‌سازی بر ریشه‌ها یا نظام طرفدار مکتب سوداگری تأثیری نمی‌گذارد بلکه صرفاً برخی پیامدهای آن را متأثر می‌سازد. ساده‌سازی مستلزم شناسایی آن نوع از قوانین

است که بیشترین زیان را وارد می‌کنند؛ مثل بالا بردن هزینه‌های ورود و باقی ماندن در اقتصاد رسمی، همچنین هزینه غیررسمی بودن. چنین هزینه‌هایی منابع را تلف می‌کند، دامنه تعدیل یافتن عملی رسمی‌ها به تغییر شرایط اقتصادی را محدود می‌سازد و مانع توسعه دادن ظرفیت‌های غیررسمی‌ها به حداکثر ممکن می‌شود.

این سه مشکل نه فقط بر بنگاه‌های مستقیماً درگیر، بلکه بر مصرف‌کنندگان نیز تأثیر می‌گذارد که باید قیمت‌های بالاتری را به دلیل هزینه‌های ایجاد شده توسط نظام مقررات پردازند و اینکه از کاهش در کیفیت کالاها به دلیل ناکارآمدی عمل کردن بنگاه‌ها زیان ببینند. این مسئله همچنین به کارمندان و تأمین‌کنندگان کسب‌وکارهای رسمی نیز آسیب می‌رساند که بابت سهمیه بودن در جریان تولید، دریافتی کمتری دارند؛ چرا که به نحو کارایی از این منابع استفاده نشده است.

ساده‌سازی به معنای استفاده از فنونی است که قبلاً به‌عنوان «بوروکراسی‌زدایی» در کشورهای توسعه‌یافته معروف شده بود. این فنون شامل جایگزینی قوانینی است که مشخص می‌کند چگونه الزامات معینی براساس قوانین اظهارکننده اهداف دست‌یافته به انجام رسند. این کار بار مالی را بر کسانی که باید قوانین ذی‌ربط را اطاعت کنند سبک‌تر می‌کند؛ زیرا به‌جای مجبور بودن به رعایت الزامات معین پیش از انجام کار، به نحو پسینی پایش می‌شوند که معلوم شود آیا قانون را رعایت می‌کنند یا خیر. چنین روال کاری، بدون اینکه کنترل‌های ضروری کنار گذاشته شود، مراحل اداری را کاهش می‌دهد و نیز وسایل کاراتر تنفیذ را فراهم می‌سازد.

علاوه بر این، ساده‌سازی با پایش خودکار مناسب بودن قوانینی که تصویب شده‌اند اما کارایی و ضرورت آنها به اثبات نرسیده است انجام می‌گیرد. این کار با تصویب «قوانین موقت»<sup>۱</sup> انجام می‌شود، قوانینی که فقط برای دوره زمانی مشخصی دوام می‌آورند و پس از پایان دوره عمر قانون به‌طور خودکار تمام می‌شود.

حجم تشریفات اداری دولتی را می‌توان با اتصال برنامه‌های کاهش تشریفات اداری به تخصیص بودجه کاهش داد؛ به‌گونه‌ای که کاغذبازی کمتر به معنای بودجه بیشتر باشد یا با امکان دسترسی عمومی به اطلاعات بوروکراتیک، به‌طوری‌که دولت از مبانی

قانونی یا مرسوم راه و رسم بوروکراتیک آگاه می‌شود و بنابراین می‌تواند به بوروکراسی فشار وارد کند تا رویه‌های اداری زیان‌بار و غیرضروری حذف شوند. به‌طور کلی، ساده‌سازی به معنای کاهش هزینه مولد بودن بدون تغییر نظام سیاسی است. وقتی دولت‌های پرو درباره کاهش بوروکراسی صحبت می‌کنند، منظور آنها معمولاً ساده‌سازی است. آنها آماده تغییر قانون‌اند، اما تنها به این شرط که قدرت سیاسی را دست‌نخورده باقی گذارد.

### ۳-۷-۲ تمرکززدایی

منظور از «تمرکززدایی» انتقال مسئولیت‌های قانونگذاری و اجرایی از دولت مرکزی به دولت‌ها و هیئت‌های محلی و منطقه‌ای است تا مقامات دولتی را در تماس مستقیم با واقعیات قرار داده و مشکلات حل شود؛ یعنی به دولت‌های محلی، بدون کنترل پیشینی دولت مرکزی، در همه موضوعاتی که قابل حل و فصل در سطح منطقه‌ای هستند قدرت قانونگذاری بدهیم؛ تصویب قوانینی که اثر نامطلوبی بر بقیه کشور نخواهد داشت. تمرکززدایی با «تجمع‌زدایی» تفاوت دارد و اغلب اشتباه می‌شوند. وقتی شعبه‌ای از بانک کشاورزی در پیورا افتتاح می‌شود یا دادگاه حراست از قانون اساسی در ارکوپا مستقر می‌گردد این تمرکززدایی نیست، تجمع‌زدایی است. تمرکززدایی به معنای انتقال واقعی قانونگذاری و تصمیم‌گیری به دولت محلی است. تجمع‌زدایی صرفاً انتقال برخی کارویژه‌ها از مرکز به استان‌هاست اما تمرکززدایی مستلزم واگذار کردن بخشی از قدرت تصمیم‌گیری به آنهاست.

تمرکززدایی مانند ساده‌سازی، اصولاً مکتب سوداگری را تغییر نمی‌دهد چون تبانی بین دولت‌ها و شهروندان ممتاز می‌تواند در سطح محلی نیز دقیقاً به‌اندازه سطح ملی اتفاق بیافتد. اما تمرکززدایی می‌تواند نقش تکمیلی بسیار مهمی در دستور کار برای تغییر ایفا کند، چرا که دولت‌های محلی را قادر به رقابت ساخته و جامعه نیز آنهایی که زندگی مولد را تسهیل می‌کنند با آنهایی که این‌طور نیستند مقایسه می‌کند. آن قلمرویی از حکومت که مجموعه قوانین بهتری ارائه می‌دهد از سوی مردمی که در آنجا سکنی می‌گزینند یا کسب و کار می‌کنند پاداش خواهد گرفت و سایرین سعی خواهند

کرد از آن تقلید کنند به طوری که کیفیت قانونگذاری در سراسر کشور بهبود یابد. به علاوه اگر غیررسمی بودن از عدم ارتباطات بین دولت و حکومت‌شوندگان ناشی شود، با بهبود تصمیمات اخذ شده در سطح محلی، یعنی جایی که دولت‌ها به مردم نزدیک‌ترند، اوضاع باید بهتر شود. به علاوه بیشتر مشکلات دخیل در غیررسمی بودن فقط به طور محلی وجود دارد. اگرچه برخی قوانین کلی مشکلات مشترک برای بخش بزرگی از جمعیت را حل خواهد کرد، اما تعدادی از مسائل هست که فقط می‌توان آن را در مقیاسی کوچک‌تر با کارایی مدیریت یا حل کرد. سرانجام اینکه تمرکززدایی آزمایش راه‌حل‌های تجربی برای درک ماهیت مشکل و نزدیک‌تر شدن به یک راه‌حل کلی را آسان‌تر می‌سازد. اگرچه واگذاری مقررات مسکن به شهرداری‌ها در ۱۹۸۰ واگذاری جزئی و محدودی بود با این حال زمان لازم برای گرفتن سند مسکن در استان لیما را چهارپنجم کاهش داد.

#### ۴-۷-۲ مقررات‌زدایی

منظور از «مقررات‌زدایی» افزایش مسئولیت‌ها و فرصت‌های بخش خصوصی و بنابراین کاهش این فرصت‌ها برای دولت است. همچون قانونگذاری دمکراتیک، مقررات‌زدایی به ریشه‌های مکتب سوداگری نفوذ می‌کند. مقررات‌زدایی مستلزم سیاست‌زدایی اقتصاد به‌منظور حمایت دولت از مداخله در تشکلهای بازتوزیعی و حمایت اقتصاد از سیاست‌مداران است، دقیقاً همان‌طور که دین از سیاست جدا شده بود. هرچند همه نظام‌های اقتصادی، دینی و سیاسی به هم وابسته‌اند و نظم اجتماعی یک کشور را تشکیل می‌دهند، اما هر کدام باید به اندازه‌ای آزادی عمل داشته باشند که هیچ‌کدام باری بر دوش دیگری نباشند.

قلمروی اقتصادی باید از فشار دلالتان سیاسی و از نفوذ قانونگذاری خودسرانه و گروه‌های انگلی آزاد باشد. قلمرو سیاسی تا جایی که به آن مربوط می‌شود باید مستقل از ساختار قدرت اقتصادی باشد. با محدود ساختن آن به مدیریت تعداد قابل اداره‌ای از مشکلات، باید کارایی و قدرت آن افزایش یابد. باید دولتی مصون از مداخله منافع شخصی خصوصی داشته باشیم که کارآمد و قوی باشد، و این فقط زمانی ممکن خواهد

بود که دولت از پرداختن به همه جزئیات دست بردارد و در مقابل سعی کند تا شرایط اساسی را برای توسعه یافتن به وجود آورد.

در عمل، مقررات‌زدایی در چهار مؤلفه قابل تبیین است: اول، کنترل دولت بر اقتصاد از طریق مقررات‌گذاری جای خود را به کنترل مندرج در آرای قضایی خواهد داد؛ دوم، دسترسی همه شهروندان به بازار فراهم می‌شود و ابزارهای قانونی تسهیل‌کننده در دسترس همگان قرار خواهد گرفت؛ سوم، دولت به دلیل در اختیار داشتن منابع، انجام اموری که انجام آن خارج از توان بخش خصوصی است را برعهده می‌گیرد؛ چهارم اینکه مقررات‌زدایی به معنای واگذاری مسئولیت‌ها به سازمان‌های غیررسمی است که آنها می‌توانند آن را بهتر انجام دهند.

مقررات‌زدایی قدرت محدود کردن یا اعطا کردن دسترسی به تولید را از دولت می‌گیرد. با این کار، قدرت دولت کاهش می‌یابد تا بخواهد تصمیم بگیرد چه کسی می‌تواند تولید کند و چه کسی نمی‌تواند، چه کالاها و خدماتی مجاز خواهند بود، چگونه تولید خواهند شد و با چه قیمت‌هایی و در چه مقادیری. منظور از اینها ایجاد هرج و مرج نیست، بلکه کاملاً برعکس است. مقررات‌زدایی به معنای آزاد کردن منابع عمومی است به طوری که دولت بتواند از آن منابع به صورتی استفاده کند تا مطمئن شود قواعد دقیق و کارای بازی وضع شده است و آزادی‌ای که افراد بهره‌مند می‌شوند آثار مضر ندارد. تراکم ترافیک، شرایط غیربهداشتی، بی‌نظمی و ناهماهنگی مرتبط با بیشتر فعالیت‌های غیررسمی دقیقاً نشان می‌دهد که چگونه تلاش در کنترل مستقیم دولت ناکاراست و تا چه اندازه مهم است که دولت نظام مسئولیت اجرای خارج از قرارداد را تضمین کند تا پیامدهای نامطلوب فعالیت‌های افراد، خنثی، تصحیح و مجازات شود.

اما برای انجام این کارها، دولت باید نظام قضایی سریع و کارا را در دسترس کل جامعه بگذارد. دولت، به جای کنترل اقتصاد عمدتاً توسط مقررات باید در صورت ضرورت از طریق قوه قضائیه عمل کند. بنابراین دولت باید بیش از آنکه نگران مدیریت منابع باشد، نگران برقراری عدالت باشد تا مطمئن شود که قوانین مورد احترام‌اند و اینکه سوءاستفاده‌ها بدون تنبیه باقی نمانند. تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد این رویه کارآمدتر است که سرمایه‌گذاری و تلاش عمومی بر ایجاد یک قوه قضائیه کارای



مورد وثوق برای برقراری عدالت در بین بخش خصوصی متمرکز شود که به جای تلاش در جهت تبدیل دولت به یک متصدی خوب کسب و کار، تشکیلات تولیدی کشور را مدیریت می‌کند. یک دولت مداخله‌گر، نیاز به دیوان‌سالاری، بازرسی، میرزابنویس، اقتصاددان، حسابدار و سایر مقاماتی دارد که در صورت استفاده از قانون ساده‌تر ضرورتی به حضور آنها نیست؛ چرا که نظام قضایی فقط زمانی خوب عمل می‌کند که طرف‌های دعوای نسبتاً اندکی وجود داشته باشند و نه وقتی که توده‌های مدیریت‌ناپذیر شهروندان دخیل‌اند. به همین دلیل ضروری است که اصلاح و گسترش قوه قضائیه، داوری، نظام دادگاه‌های بخش و به‌طور کلی همه نهادهایی که نظم را برقرار می‌سازند فاقد بی‌حرکی، فساد و ناکارایی باشند؛ چیزی که در صورت دخالت مستقیم دولت در زندگی اقتصادی وجود دارد.

دولت همچنین باید ابزارهای قانونی را فراهم کند که توسعه تسهیل شود. منظور تغییر نهادهای قانونی به‌گونه‌ای است که مالکیت بر اموال گسترده شود و همه پروبی‌ها قطعاً دارای سند قطعی بر اموال باشند و منافع قانونی سرمایه‌گذاری کردن نیروی کار یا سرمایه خود برای توسعه اموال را به چنگ آورند.

ما دیده‌ایم که وسایل مبادله همیشه مطمئن نبوده یا در دسترس همگانی نیستند. از این رو، دولت باید مشوق و ارائه‌کننده سازوکارهای قراردادی باشد که هرکسی را قادر می‌سازد تا نیروی کار، ایده‌ها، سرمایه و منابع را یک‌کاسه کند. کسب و کار و قراردادها را باید قابل پیش‌بینی سازد تا بازار کارا تقویت شود.

ما فکر می‌کنیم مقررات‌زدایی همچنین باید شامل واگذاری وظایف و قدرت قهریه به آن نهادهای خصوصی رسمی یا غیررسمی باشد که، همان‌طور که دیدیم، امروز بهتر از دولت فعالیت می‌کنند. اگر به آنها چارچوب حقوقی مناسب داده شود، دلیلی وجود ندارد که آنها در پذیرش وظایف معینی بهتر از دولت نباشند. سپس با واگذاری این وظایف جدید به بخش خصوصی، قوه قضائیه و سازمان‌های غیررسمی، دولت باید قادر به اختصاص منابع بیشتر برای انجام آن کارهایی باشد که افراد خصوصی نمی‌توانند انجام دهند یا خیلی خوب انجام نمی‌دهند؛ برای نمونه حفظ و صیانت از منابع طبیعی و اموال عمومی، حمایت از میراث ملی، ایمنی شخصی، کنترل انحصارات و عملیات بازدارنده، حمل و نقل و تحصیلات که برای هیچ‌کدام از اینها بخش خصوصی کافی نیست.

اما یکی از مسئولیت‌های اولیه دولت بازتوزیع منابع به فقیرترین اعضای جامعه است، هرچند این نباید دستاویزی برای اعطای امتیازات به یک عده معدود شود و مانع از فعالیت دیگران، از جمله فقیرترین مردم شود. خواسته کاملاً معتبری است که دولت بسیاری کارها از جمله بازتوزیع را انجام دهد. مسئله حساس این است که منابع به شیوه‌ای بین نیازمندان بازتوزیع شود که مانع از تلاش برای تولید، کار و پس‌انداز نشود. اگر بازتوزیع به دستاویزی برای تداوم خسارت زدن به حقوق مالکیت یا وضع الزامات افراطی برای بهره‌مندی یا استفاده اقتصادی آنها یا برای تضعیف امنیت قراردادهای بدل شود، توسعه نیافته باقی خواهیم ماند. با جست‌وجو در علاج پیامدهای فقر به این شیوه فقط به تشدید علل بنیادی آن کمک خواهیم کرد. بنابراین بازتوزیع باید به شکل‌هایی درآید که انگیزه‌های اقتصادی را مختل نکند، آن‌طور که انتقال پول از طریق مالیات عمل می‌کند، به طوری که شور و شوق قابل درک برای عدالت بازتوزیعی مانع عدالت تولیدی نشود.

همان‌طور که خواننده نیز تشخیص خواهد داد، هدف مقررات‌زدایی همانی است که طرف‌داران مکتب سوداگری ادعای تعقیبش را دارند؛ شامل زمین، کار، اعتبار، تحصیلات، حمل‌ونقل، ایمنی و دستگیری از کسانی که کمترین مقدار منابع را دارند. اختلاف در این واقعیت است که دولت مقررات‌زدایی شده، با تسهیل و کنترل کارکرد بازار و نه با جایگزین ساختن آن، به این اهداف می‌رسد. پس آنچه نیاز است لغو فعالیت غیررسمی نیست بلکه ادغام، قانونی‌سازی و تشویق آن است. مبارزه با انحصارات خصوصی باید به صورت امکان دسترسی یافتن هرکسی به بازار باشد، نه با جایگزین کردن آنها با انحصارات دولتی. اعتبار باید با تشویق رقابت بین سرمایه‌داران، مردمی شود نه با ملی کردن اعتبار یا با قرار دادن آن در دستان با لطف و گرم سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها. خلاصه اینکه همه ما، رسمی‌ها و غیررسمی‌های فعلی، باید تحت حکومت قوانین عادلانه و کارا باشیم نه قدرت خودسرانه دولت.

#### ۲-۷-۵ مشکلات نهادی آتی

دومین روش تعدیل نظام حقوقی با واقعیت، اطمینان یافتن از این است که وقتی در

آینده قوانین را تصویب کردیم اشتباهات گذشته را تکرار نکنیم. از این رو، رویه‌های قانونگذاری باید اطمینان دهد که دولت‌ها قوانینی که در برنامه تصویب دارند توجیه می‌کنند، ضرورت آنها را اثبات کرده و نشان می‌دهند که منافع آنها بر هزینه‌های بالقوه‌شان سنگینی می‌کند به طوری که آنها مجبور به ساده‌سازی، مقررات‌زدایی و تمرکززدایی در یک مرحله بعد نباشند. قانونگذاری باید شفاف باشد و به‌درستی پایش شود که به معنای قرار دادن قوانین در معرض کنترل رأی‌دهندگان از طریق مشورت با مردم خواهد بود. این سازوکار مستلزم دو روال کار است. مقامات دولتی پیش‌نویس قوانین را منتشر خواهند کرد و سپس نظرها، پیشنهادهای و مخالفت‌های عامه مردم را می‌شنوند. برخلاف پرو، تقریباً همه کشورهای توسعه‌یافته یک نوع کنترل بر روش قانونگذاری دولت‌ها اعمال می‌کنند. برای ما دموکراسی به معنای انتخاب یک دولت جدید هر پنج سال یک بار، دادن یک چک سفیدامضا برای کل دوره ریاست و محروم بودن از هر ارتباطی با آن تا رسیدن به انتخابات بعدی است. این باعث قانونگذاری نامطلوب می‌شود، به طوری که جامعه را دائم با شگفتی‌هایی مواجه می‌سازد که به‌ندرت می‌توان رصد کرد. در کشوری که قوه مجریه تقریباً ۹۹ درصد قوانین و پارلمان فقط ۱ درصد باقی‌مانده را وضع می‌کند، ابداً تعجبی ندارد که در بهترین سنت مکتب سوداگری، نظام حقوقی از واقعیت‌ها و نیازهای بازار جدا شده است و از تشکلهای بازتوزیعی و اراده‌گرایی مرکز‌گرا حمایت می‌کند.

از طرفی، نظام دموکراتیک قانونگذاری می‌تواند به قوانین و رویه‌های مثبت که به‌طور خودجوش رسمی‌ها و غیررسمی‌ها تولید کرده‌اند احترام گذارد، آنها را ملحق سازد و نیز از آنها کمک بگیرد. از آنجاکه چنین نظامی امکان جذب پیوسته‌نظمی را می‌دهد که به‌هیچ‌وجه ایستا نیست، کمک می‌کند تا قوانین با واقعیت هماهنگ شود. هدف چنین نظامی برپا ساختن نظمی نه بر پایه مفاهیم از پیش تثبیت شده دولت مرکزی، بلکه بر پایه نیازها و رؤیاهای شهروندان پرویی خواهد بود. مزیت دیگر مشورت کردن با مردم این است که فرایند قانونگذاری از دانش پراکنده شده در سراسر کشور استفاده بهتری خواهد کرد. در جامعه‌ای با میلیون‌ها نفر که با میلیاردها روش تعامل دارند و هزاران قرارداد اجرا می‌کنند که انواع فرهنگ‌ها، سبک زندگی و دیدگاه‌ها

آمیخته شده است، تصورنشده‌ای است که یک مقام دولتی بتواند بدون مشورت کردن به همه اطلاعات مورد نیاز برای تولید قوانین یا ضوابط عملی دسترسی داشته باشد.

ما حتی می‌گوییم دقیقاً همان‌طور که درون کشور تقسیم کار داریم، تقسیم دانایی نیز داریم. بنابراین بسیار کارتر و ارزش‌مندتر است که قوانین را براساس دانایی پراکنده شده در سراسر جامعه وضع کنیم تا گروه کوچکی از مقامات رسمی و مشاوران آنها این کار را بکنند. وقتی افراد قوانین را به‌صورت خودجوش تدوین می‌کنند این کار را براساس تجربه یا مشاهده آنچه در بهبودی‌های گذشته موفق شده است انجام می‌دهند، نه بر پایه استدلال و منطق یک دایره بسته. قانونگذاری دمکراتیک به تقویت موضع گروه‌های ضعیف‌تر یا سازمان‌دهی نشده جامعه در مقایسه با تشکل‌های بازتوزیعی کمک می‌کند، فرایند را شفاف نگه می‌دارد، و شگفت‌زده کردن عامه مردم را با قانونی که به نفع چنین تشکل‌های بازتوزیعی است مشکل می‌سازد. برخلاف اعضای تشکل‌های بازتوزیعی، جمعیت ما ناهمگون و پراکنده است و بنابراین آسیب‌پذیرتر است.

نظام دمکراتیک، دولت را مجبور به توجیه کردن عموم مردم در نیاز به داشتن قانون جدید می‌کند و اطمینان حاصل می‌شود که هیچ گروهی به زیان همه نفع نمی‌برد. در این نظام، نفوذ سیاسی عموم مردم افزایش خواهد یافت که در غیر این صورت بیشترین زیان را از مقررات مکتب سوداگری می‌بینند. به‌علاوه وجود چنین نظامی بدین‌معناست که حاکمان به شکل پیوسته و نه فقط هر پنج سال یک بار به افکار عمومی پاسخ‌گو خواهند بود.

اگر نظام حقوقی دمکراتیزه شود، باید دو الزام ضروری را تأمین کرد: پیش‌نویس قوانین باید منتشر و هزینه‌ها و منافع آن تجزیه و تحلیل شود. هر دو الزام کیفیت قوانین و مقررات را بهبود بخشیده و میزان مقررات مکتب سوداگری را کاهش می‌دهد.

#### ۶-۷-۲ انتشار پیش‌نویس قوانین

پیش‌نویس قوانین اقتصادی و اجتماعی که قوه مجریه تهیه می‌کند قبل از ابلاغ، انتشار عمومی می‌یابد و هرکسی که تحت تأثیر آن قرار می‌گیرد قادر به دادن نظر، ابراز مخالفت یا تفسیر و پیشنهاد است. به این ترتیب امکان بسیج افکار عمومی علیه قوانینی که فعالیت

اقتصادی را متوقف می‌کند یا درآمدی برای گروه خاص ایجاد می‌کند وجود دارد. انتشار پیش‌نویس قوانین، دسترسی دولت را به آرای عموم در هر لایحه قانونی فراهم می‌کند. اگر قانونگذاران قوانین بد تهیه کنند، واکنش عموم به آنها اطلاعاتی می‌دهد که برای تصویب قوانین بهتر بدان‌ها نیاز دارند. این دسترسی فضیلت‌های دموکراسی را از انتخابات به کل فرایند دولت تعمیم می‌دهد. وقتی مثل حالا، چنین دسترسی‌ای نداشته باشیم و بوروکراسی تقریباً تنها کانالی است که صاحبان قدرت اطلاعات را کنترل کرده و دریافت می‌کنند، دولت‌ها خشک و متحجر می‌شوند.

### ۷-۷-۲ تحلیل‌های هزینه - فایده

پیش‌نویس قوانین با تحلیل هزینه - فایده از آثار اقتصادی و اجتماعی احتمالی آن همراه خواهد شد. مقامات عمومی باید ثابت کنند که چرا پیشنهاد آنها بهتر از هر پیشنهاد دیگری است. هدف از این کار اطمینان یافتن از این است که بحث‌های مربوط به مناسب بودن قوانین پیشنهادی از معیارهای حقوقی محض فراتر می‌رود و تأثیراتی که ممکن است حتی بر طرف‌های ثالث داشته باشد ملاحظه می‌شود.

این الزام که دولت هر پیشنهاد قانونی را با تحلیل هزینه - فایده توجیه می‌کند، حداقل سه هدف را دنبال می‌کند: اول اینکه قوانینی که موانع غیرضروری ایجاد می‌کند شناسایی و به‌طور خودکار حذف می‌شود. دوم اینکه چون بیشتر مقررات مکتب سوداگری هیچ مبنای قابل تأملی ندارد، توجیه پیشنهاد زیان‌بار به مردم آگاه و هوشیار را مشکل می‌سازد. سوم اینکه کنار گذاشتن قوانینی که تا حدی توجیه دارند اما هزینه‌هایشان بر فایده‌هایشان کاملاً می‌چربد امکان خواهد داشت. انضباط تحمیل شده به‌واسطه نیاز به انجام تحلیل هزینه - فایده، باید اداره دولتی مربوطه را وادار به کنار گذاشتن هر پیشنهاد قانونی پیش از انتشار آن کند. منظور اینکه وقتی پیش‌نویس لایحه منتشر می‌شود، مبنایی برای آن وجود دارد و گروه‌های ذی‌نفع شانس تأیید یا رد کردن یافته‌های مقامات را خواهند داشت.

همه فنونی که برای دموکراسی‌سازی نظام حقوقی توصیف کردیم، الزامات ساده‌سازی، مقررات‌زدایی و تمرکززدایی را تأمین می‌کند. استفاده از یک فن، اغلب فن

دیگری را نیز بهبود می‌بخشد. البته تغییرات بسیار دیگری باید انجام شود. دولت مسئولیت‌های بسیاری دارد که باید افزایش و ارتقا یابد. ما همچنین می‌توانیم درباره سطح دخالت دولت در بخش‌های مختلف بحث کنیم، اما در بیان کلی توافق گسترده‌ای وجود دارد که دخالت دولت در پرو معمولاً افراطی و زیان‌بار است. شواهد غالبی وجود دارد که دولت اکثر شهروندان را از فعالیت‌های قانونی و مصرف محروم می‌کند و کمکی به ترویج فعالیت اقتصادی، حمایت از مالکیت، معتبر ساختن قراردادها یا اجرای عدالت نمی‌کند. در بهترین حالت، صرفاً زندگی هر کسی را پیچیده‌تر می‌سازد، اما اگر ما روی معیارهای پیشنهادی کار کنیم، برخی شرایط را برای تضمین اینکه نظام حقوقی کمک مثبتی به توسعه می‌کند می‌توان به وجود آورد. قوانین بر مبنای رفتار کلی خواهد بود و نظام حقوقی می‌تواند به شیوه‌ای عمل کند که نظام‌های اقتصادی و اجتماعی خودجوش به‌طور خودکار در آن ملحق شوند تا ظرفیت‌های تولیدی و تنظیمی جامعه را تقویت کنند. هنگامی که این اهداف حاصل شد قوانین خوب شروع به حکم‌فرما شدن می‌کنند.

#### ۲-۸ ملاحظات پایانی

مسائلی که در این کتاب بدان پرداختیم تمام نشدنی است و به موازات ظهور شواهد جدید بی‌تردید نیاز به بازنویسی دارند، اما ما فکر می‌کنیم ضروری است برخی نتایجی را که از طریق پژوهش اولیه غیررسمی بودن در پرو به آنها رسیده‌ایم به خوانندگان انتقال دهیم. در بهترین حالت، این نتیجه‌گیری‌ها هدایتگر تحقیق یا تحلیل آتی خواهد بود و دست‌کم اینکه از پس انتقادهای برآمده و احتمالاً برخی پیش‌دواری‌ها را باطل می‌کند. در هر صورت، فکر می‌کنیم این نتایج نقطه شروع مهمی برای بحث‌هایی است که تاکنون در گرفته است. ما متقاعد شده‌ایم که در پرو لشکر خارق‌العاده‌ای از منابع انسانی مولد وجود دارد که هر روز انرژی و استعداد خیره‌کننده‌ای را به نمایش می‌گذارند. قدرت آنها بسیار زیاد است؛ چرا که بر قرن‌ها سرکوب طرفداران مکتب سوداگری غلبه می‌کنند. وجود آنها اثبات پتانسیل‌هایی است که کشور تاکنون نتوانسته از آنها بهره‌برداری کند. بی‌تردید همان‌طور که اهمیت قانون قابل درک است، به نظر می‌رسد مشکل واقعی بیش از آنکه غیررسمی باشد رسمی است.

توافق تقریباً یکپارچه‌ای وجود دارد که ساختارهای کشور باید متحول شوند. ما معتقدیم که این تحول را از مدت‌ها قبل غیررسمی‌ها شروع کرده‌اند و آنچه دولت باید انجام دهد تغییر قانون است به طوری که این تحول به شکلی نظم‌یافته صورت پذیرد و به ما اجازه دهد تا به شیوه‌ای صلح‌آمیز و مولدتر با شیوه جدید زندگی در جامعه تطبیق یابیم. دیر یا زود، یافته‌های ما از غیررسمی بودن نشان خواهد داد که اگرچه تجدید سازمان نظام حقوقی ظاهراً وظیفه معتدل‌تری نسبت به انقلاب در نظم اجتماعی کشور از رأس دولت است، اما در واقع مسئولیتی مهم‌تر و گسترده‌تر است زیرا انرژی کل جمعیت و ظرفیت آنها برای واکنش نشان دادن مبتنی بر فرصت‌هاست.

ما باید با دیدگاه توسعه کشور برحسب سود و زیان شروع کنیم. ما خواهیم فهمید که اکثر زیان‌ها از بخش عمومی و نظام بازتوزیعی می‌آید که بدان عادت کرده‌ایم و اینکه سودها از افراد رقابت‌جو، رسمی و غیررسمی به دست می‌آید. سرانجام ما باید از همه پیش‌داوری‌هایی که برخی را به تحقیر کردن غیررسمی‌ها سوق می‌دهد خلاص شویم.

یکی از زیان‌بارترین اشتباهات حاکمان ما، درگیر کردن خود با هزینه‌های تولید به جای هزینه‌های مبادلاتی بوده است. ما متقاعد شدیم که آنها باید بیشترین تلاش خود را به دومی اختصاص دهند و از قدرت قانونگذاری خود برای حذف موانع و ارائه اجزای تسهیل‌کننده‌تر استفاده کنند به طوری که همه افراد و نه فقط طبقه فرادست بتوانند به ثروت و شکوفایی برسند. علاوه بر این حاکمان باید هزینه تولید را به افراد واگذار کنند، به آنها نهادهای قانونی بدهند تا از رقابت و بازار برای کاهش هزینه‌های تولید استفاده کنند.

کاملاً بدیهی است که تنها راه پرو برای حل بحران کنونی، مشکلات بدهی خارجی و تورم از طریق فرایند رشد اقتصادی است که کسری تراز پرداخت‌های کشور را افزایش نمی‌دهد. به سیاست‌های مناسب اقتصاد کلان و سرمایه‌گذاری‌های متناظر با آن نیاز است، اما مهم‌ترین عنصر تمهیدات اقتصاد خرد برای تشویق و حمایت از حقوق مالکیت، تسهیل دسترسی به کسب‌وکار و معاملات بین افراد و دادن اعتماد لازم به مردم برای پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و تولید است. در صورتی که مشکلات اقتصاد خرد که در سراسر کتاب توضیح دادیم حل نشود، هر سیاست اقتصاد کلان یا تأمین مالی خارجی اتلاف شدید منابع خواهد بود.

اگر برخی استدلال‌های ما درست باشد، شروع به ردیابی راه دیگر خواهیم کرد؛ راهی که ما را از خشونت به عنوان راه حل بی‌نظمی، فقر و سرخوردگی، که باعث آن تداوم مکتب سوداگری بوده، دور کرده و به راهی رهنمون می‌سازد که نهادهای قانونی با واقعیات هماهنگ شده و نیروهای اقتصادی و اجتماعی نوظهور جامعه را به کمک می‌گیرد؛ راهی که ما را قادر می‌سازد تا به نیروهای توده عظیم پرویی‌ها بپیوندیم که در حال حاضر دیگر به مبارزه طبقاتی باور نداشته بلکه به جای آن به مبادله و همکاری داوطلبانه فکر می‌کنند. علاج واقعی خشونت و فقر به رسمیت شناختن مالکیت و کار آن کسانی است که رسمی بودن امروزی طردشان می‌کند. به طوری که هر جا شورش باشد، حس تعلق و مسئولیت هم به وجود می‌آید. وقتی مردم میل به استقلال پیدا می‌کنند و به تلاش‌هایشان ایمان می‌یابند، قادر خواهند بود خود و آزادی اقتصادی را باور کنند.

برای تقویت حقوق بر املاک و مستغلات و بهبود نظام سنددهی در سکونتگاه‌های غیررسمی ابزارهایی برای بیمه و انجمن‌های همیاری تهیه کردیم تا امنیت و اعتبار مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری در مسکن و سایر فعالیت‌ها را فراهم سازد. پروژه‌های آنی ما همچنین شامل بدیل‌های واقع‌بینانه به جای نظریه‌هایی است که در داوری‌های فی‌البداهه صادر می‌شود و ساکنان سکونتگاه‌ها را قادر به مشارکت در حکم صادره دعوای حقوقی می‌کند که در این زمان قابل حل در نظام قضایی نیست.

در حوزه حمل‌ونقل شهری، قوانین و مقرراتی طراحی کردیم که کارکرد مناسب نظام حمل‌ونقل رقابتی غیرمتمرکز با تعداد زیادی مالکان وسایل نقلیه را می‌دهد. تحلیل مؤسسه آزادی و دموکراسی نشان می‌دهد مشکلات کنونی ما در حمل‌ونقل شهری عمدتاً به دلیل این واقعیت است که نظام قانونی موجود با مالکیت فراگیر انطباق نیافته است. پروژه باید اجازه مشارکت نظام‌مند تعداد زیادی از کارآفرینان را بر مبنای یک نظام قانونی بدهد که وسایل انجام آن را فراهم سازد؛ برای نمونه مدیریت ترافیک و اقتدار جبری مورد نیاز برای حل تراکم ترافیک و رانندگی بی‌مهابا، استانداردهای ایمنی برای وسایل نقلیه، جرائم برای حمایت استفاده‌کنندگان، اطلاعات شفاف درباره کرایه‌ها، نظام انگیزشی براساس بیمه خصوصی، دادگاه‌های ترافیک و سازوکارهای نظارتی برای حل اختلافات و اعطای جبران خسارت برای جراحت شخصی و خسارت به اموال، و نظام



کرایه‌ها و مالیات‌ها برای تأمین مالی همه این موارد، و قادر ساختن متصدیان حمل‌ونقل در ارائه استاندارد قابل قبول حمل‌ونقل.

می‌توان دید که پروژه‌های مؤسسه آزادی و دمکراسی از عام به خاص جریان دارد و تا جایی که بودجه ما واقعاً اجازه دهد گسترش می‌یابد. هرچند ما تلاش می‌کنیم پروژه‌های خود را به چارچوب کلی تطبیق دهیم و یک راه‌حل کلی برای مشکلات پیدا کنیم، راهبرد ما بیش از طراحی پروژه‌های خاصی است که قابل مدیریت و فهم باشد. به‌محض اینکه نتایج پروژه‌ها آماده شوند، آنها را در رسانه‌های خبری و از طریق جلسات استماع عمومی، علنی می‌سازیم که پیشنهادهای خود را با قرار دادن در معرض بحث و نظر عمومی آزمون کرده و ارتقا دهیم.



# فصل سوم

---

دستاوردهای عملی

کتاب راه دیگر



### ۳-۱ مهم‌ترین دستاورد راه دیگر

نتایج به‌دست آمده از راه دیگر به ما گوشزد می‌کند که این تصویری اشتباه است که می‌توان جامعه را مستقیماً و با وضع قانون به هر شکلی کنترل و اداره کرد. پیامد نامطلوب انبوه قوانین سخت‌گیرانه و بدون توجه به انگیزه‌های مردم هدایت افراد به سمت اقتصاد غیررسمی است. پس ساده‌سازی تا حد ممکن مقررات می‌تواند مردم را به ورود به بخش رسمی تشویق کند.

انقلاب راه درخشان که یک جنبش مائوئیستی در پرو بود شکست خورد، چون با خواسته‌های مردم همخوانی نداشت. اما انقلاب راه دیگر غیررسمی‌ها توانست حق مالکیت خصوصی، حق فعالیت آزاد اقتصادی و مهم‌تر از همه، حق ارتقای قابلیت و تلاش فردی را به اثبات رساند. پرویی‌هایی که از کم‌ترین امکانات دولتی برخوردار بودند، توانستند انقلابی به‌وجود آورند و در صف مقدم ساختن یک اقتصاد بازار معتبر قانونی جای گیرند و بنیانی برای خوش‌بینی درباره تغییرات ایجاد کنند. در گذشته بدبینی زیادی نسبت به اصلاحات بازار آزاد وجود داشت چرا که ادعا می‌شد از این اصلاحات پشتیبانی اجتماعی نخواهد شد. اما امروزه با پیدایش فعالیت‌های غیررسمی مهارناپذیر و توسعه بخش کارآفرینی مردمی، اصلاحات بزرگ اقتصادی از پشتیبانی اجتماعی برخوردارند.

مهم‌ترین دستاورد راه دیگر و مؤسسه آزادی و دموکراسی این بود که مباحث توسعه را متحول کرد و از سیاست‌های نئولیبرالیسم، اجماع واشنگتنی یا عوامل فرهنگی به سمت حقوق مالکیت و حاکمیت قانون تغییر داد. دسوتو نشان داد چگونه می‌توان فقرا را وارد اقتصاد بازار کرد. چگونه این فقرا چه پرویی یا آفریقایی باشند، به محض وارد

شدن با تلاش و استعداد فردی قادر به خلق ثروت و ایجاد ارزش می‌شوند. پیدایش اقتصاد غیررسمی شاید شگفت‌آورترین رویداد اقتصادی و اجتماعی در تاریخ آمریکای لاتین پس از ورود کریستف کلمب باشد. تبدیل این فعالیت‌های غیررسمی و خارج از قانون به اقتصاد رسمی و قانونی بزرگ‌ترین تحول و پیشرفت به‌سمت آزادی و رشد پایدار اقتصادی خواهد بود.

اندیشه‌های دسوتو که در کتاب *راه دیگر* آمده است، باعث شد تا مردم خواستار حق مالکیت خصوصی، حق رقابت‌کردن، حق پول باثبات و دولت کوچک‌تر شوند. اصلاحات اقتصادی در کشورهایی سریع‌تر و با موفقیت انجام می‌شود که مسئولیت اجتماعی وجود داشته باشد.

*راه دیگر* در هر دو جبهه سیاسی و فکری به موفقیت دست یافت. این کتاب توانست در جامعه‌ای که احزاب چپ مرتباً ۸۰ تا ۹۰ درصد آرا را کسب می‌کردند نظریه‌های مردم را به‌سمت طرفداری از مقررات‌زدایی و کاهش نقش دولت جلب کند. آمارهای تکان‌دهنده‌ای که کتاب ارائه داد افکار عمومی را به زیان‌باری قوانین بد متوجه ساخت. مردم پرو دیگر نمی‌خواهند شعار «عدالت اجتماعی» را بشنوند. جوان‌ها حتی آن را مسخره می‌کنند و اعتقادی به بخش دولتی ندارند. در مجموع، اینک فضای مساعدتری برای بسط و گسترش خلاقیت و به‌کارگیری تهور و بی‌باکی فراهم شده است. این مردم احیاناً محیط سیاسی به‌وجود خواهند آورد که انجام اصلاحات اساسی و عمیق را امکان‌پذیر می‌سازد.

محاسبات انجام شده نشان می‌دهد که بین سال‌های ۱۹۹۱ و ۲۰۰۲ که بیشترین حجم اصلاحات در پرو انجام گرفت، فقرای این کشور توانستند ۹/۴ میلیارد دلار نفع خالص به‌شرح زیر ببرند:

۱. تعداد ۶/۳ میلیون پرویی زیر خط فقر، اکنون مالک قانونی املاک و مستغلات خود شدند.

۲. ارزش این املاک و مستغلات رسمی شده به میزان ۲/۲ میلیارد دلار افزایش پیدا کرد چرا که اینک به‌عنوان وثیقه قابل استفاده بودند.

۳. درآمد مالکان املاک و مستغلات رسمی شده به میزان ۳/۲ میلیارد دلار افزایش یافت.

۴. مالکان املاک و مستغلات رسمی شده موفق شدند ۳۰۰ میلیون دلار وام اضافی دریافت کنند.

۵. حدود ۲۵۰ میلیون دلار در هزینه‌های کاغذبازی و تشریفات زائد اداری مالکان رسمی شده صرفه‌جویی شد، چون زمان رسمی شدن املاک از حدود ۷ سال به ۴۵ روز کاهش یافت. به عبارت دقیق‌تر تعداد مراحل اداری از ۲۰۷ به ۳۰ مرحله و تعداد اداره‌های محل مراجعه از ۵۴ به ۴ اداره کاهش یافت.

۶. تعداد ۳۸۰ هزار کسب‌وکار تجاری که بیشتر آنها به فقرا تعلق داشتند رسمی شدند. ۷. این کسب‌وکارهای جدید توانستند ۵۶۰ هزار شغل قانونی اضافی ایجاد کرده و سالانه ۳۰۰ میلیون دلار مالیات به دولت بپردازند.

سایر منافع که به‌صورت اقتصادی قابل اندازه‌گیری نیست بدین شرح‌اند:

۸. میزان کار کودکان در خانواده‌های مالکان املاک رسمی شده ۲۸ درصد کاهش یافت.

۹. درگیری‌ها بر سر زمین در مناطق رسمی شده از ۵ درصد تقریباً به صفر کاهش یافت.

۱۰. سیاست‌های اقتصاد کلان و ۲۰۰ اصلاحات نهادی دیگر که مؤسسه آزادی و دمکراسی شروع کرد نرخ رشد پرو را تقریباً به ۱۴ درصد در ۱۹۹۴ رساند و تورم را از ۷۶۵۰ درصد در ۱۹۹۰ به ۱۰ درصد در ۱۹۹۵ کاهش داد.

۱۱. عملیات استخدام نیروی جنبش تروریستی راه درخشان به‌دلیل تلاش‌های فکری و روشنگرانه مؤسسه آزادی و دمکراسی به‌شدت کاهش یافت.

۱۲. مؤسسه آزادی و دمکراسی توانست به کشاورزان کمک کند تا کوکائین کمتری کشت کنند، شبه‌نظامیان را وارد اقتصاد رسمی کرد و به‌این‌ترتیب تروریست‌ها در مناطق روستایی شکست خوردند.

۱۳. نظام رسمی کردن املاک و مستغلات که مؤسسه آزادی و دمکراسی برای کشور السالوادور طراحی کرد یک میلیون از فقرای این کشور را تحت حاکمیت قانون درآورد. برنامه کمک کرد تا شبه‌نظامیان دوره جنگ و آوارگان بتوانند با صلح و آرامش در زمین‌های مولد اسکان داده شوند که انگیزه خشونت را به‌شدت کاهش داد. این نظام همچنین در اسکان مجدد قربانیان زلزله اخیر بسیار مهم بوده است و به پشتوانه اسناد مالکیت مالکان توانستند ۸۰۰ میلیون دلار اعتبار سی‌ساله دریافت کنند.

۱۴. پذیرش بین‌المللی روش *راه دیگر*: علاوه بر پرو و السالوادور، مؤسسه آزادی و دمکراسی اینک در مصر، هائیتی، هندوراس، مکزیک و فیلیپین سرگرم کار است. همچنین در کشورهای افغانستان، الجزایر، کلمبیا، گرجستان، غنا، قزاقستان، موزامبیک، نیجریه، فلسطین، روسیه، سریلانکا، تانزانیا، تایلند و ونزوئلا نیز حضور فعالی دارد. اینک بیشتر از ۳۰ رئیس کشور پنج قاره جهان از او خواسته‌اند تا برنامه‌هایی برای کمک به فقرا در کشورهايشان اجرا کند.

نتایج به‌دست آمده از بررسی‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی نیز همان یافته‌های دوستو را نشان داد. به‌طور مثال بنگاه‌های کشورهای فقیر بار مقررات بزرگ‌تری نسبت به کشورهای ثروتمند بر دوش دارند. بنگاه‌های کشورهای فقیر هزینه‌های بالاتری برای اخراج کارگر، تنفیذ قرارداد، یا درخواست ثبت متحمل می‌شوند؛ آنها با تأخیرهای بیشتری در مراحل انجام ورشکستگی، ثبت املاک یا شروع کسب‌وکار مواجه‌اند و از حمایت‌های کمتری برحسب حقوق قانونی برای وام‌گیرندگان و وام‌دهندگان، اجرای قرارداد و الزامات افشاکری برخوردارند. در مورد هزینه‌های اداری، تفاوت سه‌برابری بین ملت‌های فقیر و غنی وجود دارد. تعداد مراحل اداری و تأخیرهای مرتبط با آنها در کشورهای فقیرتر دو برابر بیشتر است.

مقررات رسمی نه فقط مانع حمایت از زنان، جوانان و فقرا می‌شود - همان کسانی که درواقع قصد خدمت به آنها وجود دارد - بلکه اغلب به آنها آسیب نیز می‌زند. مقررات پرهزینه و حقوق مالکیت ضعیف باعث حذف فقرا - به‌خصوص زنان و جوانان - از انجام کسب‌وکار و پیوستن آنها به اقتصاد غیررسمی می‌شود. گزارش انجام کسب‌وکار نشان می‌دهد کشورهای دارای مقررات ساده‌تر قادر به حمایت‌های اجتماعی بیشتر و فضای اقتصادی بهتری برای سرمایه‌گذاران، کسبه و عامه مردم هستند. پاداش‌ها از اصلاحات محیط کسب‌وکار بسیار زیاد است. به‌طور مثال در یکی از گزارش‌های انجام کسب‌وکار برآورد شده است که حرکت کشورها از قسمت پایین به قسمت بالای آسانی انجام کسب‌وکار، به افزایش ۲/۲ درصدی در رشد اقتصادی سالانه منجر می‌شود.



## ۲-۳ رفتن بین مردم و با دقت به صدای آنها گوش کردن

دستوتو معتقد است اگر اکثریت پرویی‌ها خارج از حیطه قانونی کار می‌کنند، به این دلیل است که آنها قانون و دولتی را که درصدد اجرای آن است دشمن منافع خود می‌بینند. اگر می‌خواهید پرویی‌ها با وسوسه‌های تروریست‌ها اغفال نشوند، باید به مردم نشان دهید که کار کردن در حیطه قانونی به نفع آنهاست. پژوهش‌های مؤسسه آزادی و دمکراسی نشان داد که به‌علت وجود مقررات بد، تهی‌دستان با هزینه‌های سنگین ورود به کسب‌وکار و انجام فعالیت مواجه‌اند و برخی از مهم‌ترین نهادهای مورد نیاز برای شکوفایی اقتصادی غایب‌اند. وی گفت دغدغه اصلی رهبران هر کشور باید اصلاح نظام حقوقی باشد.

چنین اصلاحاتی مسئولیت کوچکی نیست. آمارها نشان می‌دهد که دولت مرکزی پرو از سال ۱۹۴۷ تا ۱۹۸۶، بیش از ۷۰۰ هزار قانون و مقرر تصویب کرده است. اما پرسش کلیدی این بود که چگونه تشخیص دهیم کدام قوانین نادرست بوده و کارایی نداشته و کدام‌یک باید جرح و تعدیل شوند؟ خواندن قوانین به همان سیاقی که نوشته شده‌اند به ما نشان نمی‌دهد که این قوانین در عمل چگونه کار خواهند کرد. دولت پرو با استفاده از معتبرترین بنگاه‌های مشاوره‌ای خارجی، متون حقوقی را چندین بار بازنگری کرد، اما باین حال نتوانست ورود تهی‌دستان به نظام حقوقی را آسان‌تر سازد. دستوتو راه‌حل را در رفتن به میان مردم دید.

در برخورد با مسیر پیچ‌درپیچ ضوابط در پرو، نیاز به یافتن معیارهایی است که کجا را حذف یا کوتاه کرده و کجا را اصلاح کنیم. تنها کسانی که می‌توانند در یافتن چنین معیارهایی برای اصلاحات یاری رسانند همان محرومان‌اند. این کار شبیه کار دندان‌پزشک است که بدون پرسش از بیمار در مورد دندان آسیب‌دیده وی نمی‌تواند کار خود را شروع کند. تهی‌دستان نه تنها می‌دانند ریشه مشکلات در کجا نهفته است، بلکه علاوه بر آن نهادها و خدمات غایب را نیز به‌خوبی می‌شناسند. همان نهادها و خدماتی که براساس پیش‌فرض قرار بود جوامع محلی و تروریست‌ها فراهم سازند. دولت پرو سال‌های مدید براساس نظریه‌های از رده خارج و پیش‌داوری‌ها عمل می‌کرد و به حقایق تلخ و عریان دسترسی نداشت. برای اینکه بدانیم چگونه قوانین رسمی را با زندگی و کار

عملی مردم همگام سازیم، باید آنچه را که واقعاً در خیابان‌ها و مزارع جریان دارد بشناسیم. برای پی بردن به ماهیت واقعی قضایا، باید دولت‌ها را قادر سازیم آن کاری را انجام دهند که تاکنون معدود دولت‌هایی در طول تاریخ انجام داده‌اند: با دقت به صدای محرومان گوش فرادهند.

### ۳-۳ اقداماتی که مؤسسه آزادی و دموکراسی با استفاده از نهادها و سنت‌ها

#### به نفع مردم انجام داد

رابطه بین نظام مالکیت رسمی و خلق ثروت، موضوعی است که ملل ثروتمند غرب آن را بدیهی فرض می‌گیرند. دسوتو از طریق این رابطه حیاتی، علت توسعه‌نیافتگی کشورهای جهان سوم را مشخص کرد. او نشان داد اکثر پروپی‌ها به‌رغم مالکیت خانه و مغازه، قادر به تولید ثروت نیستند زیرا دارایی‌هایشان خارج از نظام مالکیت قانونی نگهداری می‌شود. بنابراین مؤسسه آزادی و دموکراسی در مقالات و جزوات بی‌شمار، پوسترها و تبلیغات تلویزیونی استدلال می‌کرد بدون نهادها و سازمان‌های مالکیت، اقتصاد بازار امروزی نمی‌تواند کار کند. چرا؟ زیرا مالکیت قطعی نیست، درستی و نادرستی آدرس‌ها را نمی‌توان مرتباً کنترل کرد، دارایی‌ها را نمی‌توان طبق روال متعارف کسب‌وکار توصیف کرد، مردم را نمی‌توان وادار به پرداخت بدهی‌هایشان کرد، مسببان کلاه‌برداری و زیان‌های وارده را نمی‌توان به‌آسانی شناسایی کرد. به همین دلیل، ساختمان‌ها و زمین را نمی‌توان برای تضمین اعتبار یا قراردادهای به‌کار برد. مالکیت واحدهای تولیدی قابلیت تقسیم شدن و بازنمایی در سهم‌هایی را ندارد که سرمایه‌گذاران می‌توانند خریداری کنند. بدون قانون مالکیت، خلق سرمایه ناممکن است چون روابط حقوقی، ساخت ابزارهایی از قبیل سهام شرکت‌ها، حق اختراع، سفته، برات و اوراق قرضه را شکل می‌دهند که با آن نظام مالکیت ساخته می‌شود.

با کسب این بینش، نه از درون کتاب‌ها بلکه در صحبت با تهی‌دستان و مشاهده چگونگی زندگی آنها، قادر به طراحی و اجرای نظام مالکیت قانونی بر محور منافع عینی آنها خواهیم بود. ابزارهای قانونی که ایجاد کردیم، نتیجه داد؛ زیرا اطمینان داشتیم با اصولی که تهی‌دستان پیش از آن در اقتصاد خارج از حوزه قانونی استفاده می‌کردند

سازگاری دارد. مهم‌تر از همه آنکه دولت پرو، به‌منظور قانونگذاری، اینک نه به نام یک ایدئولوژی خارجی، فیلسوفانی که مردم هرگز نامشان را ننشیده بودند یا دستورات یک نهاد مالی بین‌المللی، بلکه با اتکا به تهی‌دستان و پشتیبانی آنها می‌توانست در جهت اجرای اصلاحات فشار آورد. دولت می‌توانست اصلاحات عمده را به نام تهی‌دستان ملت به جریان اندازد. این شیوه به ما اجازه داد تا گذار به سرمایه‌داری و دموکراسی لیبرال را دست‌کم برای مدتی به آنچه همیشه باید باشد یعنی آرمان بشردوستانه واقعی، مبارزه‌ای صادقانه علیه محرومیت، ریشه یافته در بهترین منافع ملت تبدیل کنیم. این موارد استدلال فوق‌العاده‌ای در اختیار رئیس‌جمهور پرو گذاشت: «اکثریت جمعیت کشور از اقتصاد بازار رسمی و دسترسی به سرمایه دور افتاده است به همان شدتی که روزگاری آپارتاید در آفریقای جنوبی سیاه و سفید را از هم جدا می‌ساخت و ما در صدد تصحیح آن هستیم».



شکل ۳-۱ تکمیل فرم‌های مالکیت

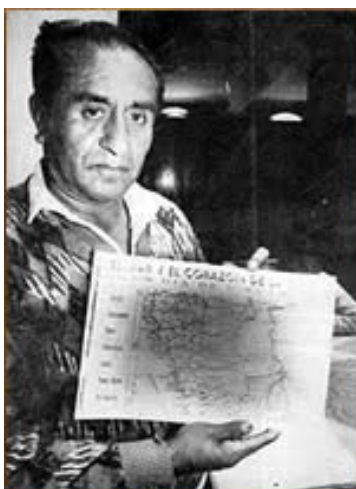
در سال ۱۹۹۰، پس از شش سال گوش فرادادن به تهی‌دستان، مؤسسه آزادی و دموکراسی عملاً در موقعیتی قرار گرفت که به تهی‌دستان کمک کند. همه قوانین و سازوکارهای لازم برای اینکه اکثر مستغلات و کسب و کارهای خارج از حیطه قانون به سمت قانون بیاید در اختیار بود. در مورد مستغلات زمان اداری مورد نیاز برای ثبت اموال تهی‌دستان از بیش از ده سال به یک ماه کاهش یافته و هزینه‌ها به میزان ۹۹ درصد پایین آمدند. در سال ۱۹۹۵ چنین اصلاحاتی حدود ۳۰۰ هزار مالک را که ارزش دارایی‌هایشان حداقل به طور متوسط دو برابر شده بود وارد نظام قانونی کرد. ۲۵ مؤسسه اعتباری شروع به اعطای وام به مالکان قانونی شده کردند. در سال ۲۰۰۰ حدود ۱/۹ میلیون ساختمان احداثی زمین‌های شهری وارد نظام قانونی شد که حدود ۷۵ درصد بازار خارج از محدوده قانونی بود.

در بخش کسب و کار، هزینه ورود به کسب و کار را از حدود ۳۰۰ روز به یک روز کاهش دادیم. ما همچنین دفاتر ثبت را در مکان‌های مناسب قرار دادیم و دیوان‌سالاری دولتی را برای کارآفرینان کوچک کم‌در دستر تر ساختیم.

در سال ۱۹۹۴ بیش از ۲۷۰ هزار کارآفرینی که سابقاً خارج از محدوده قانونی بودند وارد اقتصاد قانونی شدند که بیش از نیم میلیون شغل جدید ایجاد کرده و درآمدهای مالیاتی را به میزان ۲/۱ میلیارد دلار افزایش داد.

در سال ۱۹۹۱ مؤسسه آزادی و دموکراسی در مناطق جنگی شمال پرو شروع به سازمان‌دهی برای رسمیت یافتن قانونی کشاورزان فعلی کوکائین کرد. کشاورزان در سپاسگزاری، برای اینکه اجازه ورود به نظام قانونی پیدا کرده‌اند و حق کسب سند قانونی برای دارایی‌های خود را دارند، اکثر اطلاعات و نقشه‌های مورد نیاز برای تارومار کردن تروریست‌ها و نیز قاچاقچیان مواد مخدر را در اختیار دولت پرو گذاشتند. با تغییر در نوع کشت کشاورزان به سمت محصولات قانونی، سهم پرو در بازار بین‌المللی کوکائین به تدریج کاهش یافته و از ۶۰ درصد به ۲۵ درصد رسید.

این اصلاحات در کنار تغییر سیاست‌های اقتصاد کلانی که البته مؤسسه آزادی و دموکراسی آغازگر آن بود، حتی قبل از مراسم معرفی رئیس‌جمهور فوجی‌موری در ۱۹۹۰، نرخ‌های رشد بسیار بالایی - که در سال ۱۹۹۴ در ردیف بالاترین‌های جهان (۱۲ درصد) قرار گرفت - به کشور پرو هدیه داد.

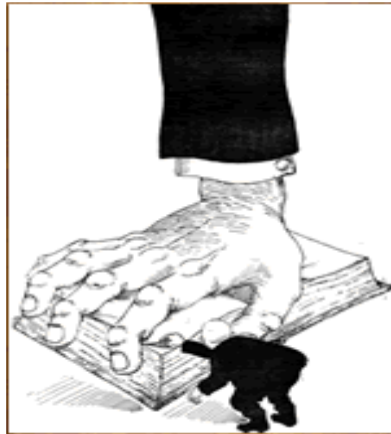


شکل ۲-۳ کشاورزان پرویی به دولت کمک می‌کنند تا تروریست‌ها و قاچاقچیان مواد مخدر را پیدا کند

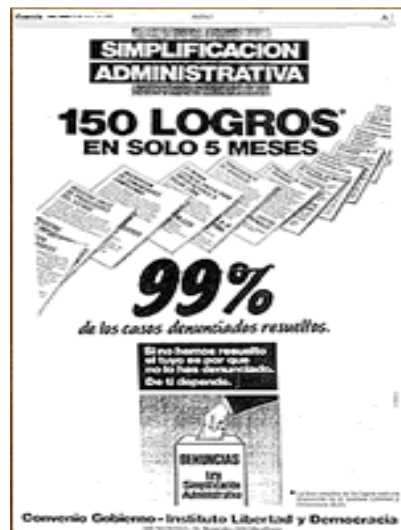
همچنین تلاش شد دولت پرو به مردم پاسخ‌گوتر شود و اگرچه پیش‌نویس قوانینی که مؤسسه آزادی و دموکراسی برای دسترسی به اطلاعات دولتی تهیه کرد به تصویب نرسید، اما مقامات دولتی اصول مؤسسه آزادی و دموکراسی را در قانون اساسی ۱۹۹۳، قوانین حاکم بر مؤسسه حمایت از مصرف‌کننده، آیین دادرسی مدنی و قانون مشارکت شهروندان گنجانده‌اند.

برای حل مشکل صف، کاغذبازی و همه مراحل طولانی اداری که زمان بسیاری از مردم را در کشورهای در حال توسعه مثل پرو تلف می‌کند، پیشنهادی به قوه مقننه برای «ساده‌سازی اداری» داده شد که در جلسات استماع عمومی سراسر کشور بحث شد و به اتفاق آراء، همه احزاب سیاسی آن را در مجلس تصویب کردند. برای اینکه تشکیل پرونده شکایات مردم درباره تشریفات زائد اداری را تا حد امکان ساده‌تر کنیم، صندوق‌های زرد رنگی در دفاتر مؤسسه آزادی و دموکراسی، در برخی ادارات دولتی و در همه نمایندگی‌های رادیو، تلویزیون و روزنامه‌ها نصب کردیم. هنگامی که رسانه‌ها با ماجرای شگفت‌آور یا تکان‌دهنده‌ای برخورد می‌کردند، تشویق می‌شدند تا هم‌صدا باهم

قضیه را پیگیری کنند. به این ترتیب فشاری از طرف افکار عمومی ایجاد می‌شد که سیاستمداران نمی‌توانستند آن را نادیده بگیرند.



شکل ۳-۳ اطلاعات عمومی



شکل ۳-۴ دریافت شکایات مردمی

شکایت‌ها هر دو هفته یک بار صبح شنبه، در هیئت داوری که به صورت زنده از تلویزیون پخش می‌شد مورد رسیدگی قرار می‌گرفت. این «دادگاه‌های ساده‌سازی امور اداری»، که تحت مدیریت مؤسسه آزادی و دموکراسی به ریاست رئیس جمهور برگزار می‌شد، رتبه‌هایی از نظر تعداد بیننده کسب کرد که مایه حسادت هر مجموعه تلویزیونی سرگرم‌کننده بود؛ پروپی‌ها جلوی گیرنده‌های تلویزیونی خود می‌نشستند و از مشاهده هزاران نوع گره که سد راه زندگی آزاد آنها بود می‌شدند. زمان مورد نیاز برای طی کردن صدها نوع مراحل اداری، شامل گرفتن گذرنامه، درخواست تحصیل در دانشگاه و سند ازدواج در مجموع دست کم ۷۵ درصد کاهش یافت. دریافت مجوز ازدواج که سابق بر این نیاز به گذر از هفت‌خوان اداری داشت و ۷۲۰ ساعت زمان می‌برد به ۱۲۰ ساعت کاهش یافت و بنابراین به زنان کمک کرد تا از حقوق خود به عنوان شریک ازدواج مطمئن باشند. قانونی که این رویه‌ها را به وجود آورد، سازوکارهایی نیز در خود داشت که به دولت اجازه می‌داد اکثر اصلاحات تعدیل ساختاری مورد نیاز برای قرار دادن پرو در اقتصاد جهانی را اجرا کند.



شکل ۳-۵ دادگاه ساده‌سازی امور اداری

مؤسسه آزادی و دموکراسی تلاش کرد تا تهی‌دستان امکان دسترسی بیشتری به دادگستری پیدا کنند. از این‌رو رویه‌های داوری کم‌هزینه مختلفی را پیشنهاد کرد که به طرفین دعوا کمک می‌کرد اختلافات خود را عادلانه، سریع و ارزان در خارج از دادگاه حل و فصل کنند. به علاوه این مؤسسه قانون جزا را به گونه‌ای اصلاح کرد که زندانی‌های محاکمه نشده‌ای که دوره زندان خود را بیش از آنچه در قانون برای جرایم احتمالاً ارتکابی آنها پیش‌بینی شده بود طی کرده بودند آزاد شوند. در ۱۹۹۱-۱۹۹۰ که نخستین سال برنامه بود، چهار هزار زندانی - ۳۰ درصد زندانیان بدون محاکمه در پشت میله‌ها - آزاد شدند و به مردم پرو ثابت شد که دولت عزم جدی برای اصلاحات دارد.

روی هم‌رفته، اینها و صدها مورد اصلاحات دیگر دولت پرو را در موضع بهتری نسبت به شهروندان خود قرار داد. مؤسسه آزادی و دموکراسی، به منظور تهیه قوانین و مقررات مناسب، دائماً اصول متعارف خارج از حیطه قانونی را که همه مردم درک می‌کردند، بدان احترام می‌گذاشتند و از آن اطاعت می‌کردند در قوانین رسمی می‌گنجاند. این مؤسسه صدها جلسه استماع عمومی برگزار کرد که سازمان‌های غیررسمی به نمایندگی از هزاران نفر در سراسر کشور در آن شرکت کردند، به طوری که هر قانون در واقعیات جامعه ریشه داشت و پرویی‌ها می‌فهمیدند دولت قوانین را جدی می‌گیرد.

#### ۳-۴ ایجاد دو نهاد برای شنیدن صدای مردم

طی یک دهه بعد تا سال ۱۹۹۵، مؤسسه آزادی و دموکراسی قوانین، رویه‌ها و سازمان‌هایی طراحی کرد تا به دولت در شنیدن صدای مردم کمک کند. پژوهشگران مؤسسه نه فقط از محل استقرار برخی موانع و گیرهای اصلی در نظام آگاهی یافتند، بلکه علاوه بر آن آموختند که چگونه راه‌حل‌ها را تعبیه کنند، نهادها را بسازند و پروژه‌های اصلاحی و قانونگذاری مهم را تهیه و اجرا کنند. طی این دوره، مؤسسه آزادی و دموکراسی حدود ۴۰۰ قانون و مقررات را اجرایی کرده و یکی از بزرگ‌ترین پروژه‌های خلق مالکیت را مدیریت کرد.

۱. یکی از نخستین ابزارهایی که مؤسسه آزادی و دموکراسی در اختیار دولت



گذاشت تا از آن برای شنیدن صدای مردم استفاده کند، «انتشار قانون پیش از تصویب»<sup>۱</sup> بود که قوه مجریه را ملزم ساخت پیش‌نویس هر نوع قانون و مقرراتی که خواهان تصویب آن بود منتشر سازد (شامل تخمین هزینه و فایده ضابطه پیشنهادی برای جامعه پرو). اینک شهروندان و مطبوعات می‌توانستند نیت دولت را به‌دقت بررسی کنند و بازخوردی فراهم شد تا اطمینان حاصل شود هر ضابطه جدید برای شهروندان عادی مناسب است.

۲. تمهید دیگری که اندیشیده شد ایجاد نخستین «بازرس»<sup>۲</sup> پرو بود که وکالت منافع شهروندان را برعهده گرفت. این نهاد ابتدا در دفتر دادستان کل و سپس با قانون اساسی جدید در سال ۱۹۹۳ به صورت دفتری مستقل ایجاد شد. طبق قراردادی با دفتر دادستانی دفاتر ویژه‌ای تأسیس شد و با کمک مطبوعات فراخوان شکایات منتشر می‌شدند. طی ماه نخست، شکایاتی از ۱۵۳ اداره دولتی به نمایندگی از حدود ۳۰۰ هزار نفر دریافت شد. مهم‌ترین نتیجه این بود که بیش از نیمی از شکایات به مشکلاتی اختصاص داشت که مردم برای دریافت اسناد قانونی املاک و مستغلات - به شکل خانه، دفتر کار، کارخانه یا زمین کشاورزی - با آن مواجه بودند یا به موانعی می‌پرداخت که در هنگام تلاش برای راه‌اندازی و بهره‌برداری از کسب‌وکارشان به آن برخورد می‌کردند. سالیانتمادی، با تهیه سایر سازوکارهای شنیدن و بازخورد آن به دولت به این نتیجه رسیدیم که دغدغه اصلی تهری‌دستان چگونگی دستیابی قانونی به اموال، چه به شکل املاک و مستغلات و چه به صورت کسب‌وکار، یا چگونگی بهره‌برداری از آن بود.

### ۳-۵ قانونمند کردن فرایند سندهی به سکونتگاه‌های غیررسمی در پرو

برای اینکه فرایند قانونمند ساختن املاک در هر سکونتگاه شروع شود، یک مجمع اطلاعاتی برگزار شد تا جزئیات کار را توضیح دهد و تأیید پارلمان را به‌دست آورد. هر

---

1. Pre-publication Legislative Decree

۲. Ombudsman: بازرس (یا آمبود زمان) مقامی دولتی است که مسئولیت نمایندگی منافع عمومی را با تحقیق و بررسی شکایات شهروندان عادی برعهده دارد. این اصطلاح ریشه سوئدی دارد و نخستین بار بازرسی پارلمان در ۱۸۰۹ در سوئد تأسیس شد تا یک مؤسسه نظارتی مستقل از قوه مجریه حافظ حقوق شهروندان باشد.

مجمع باید نمایندگان خود را تعیین می‌کرد. در این مرحله مشکلاتی از قبیل تعدد رهبران یا رهبران مشکوک حل شد. این مشکلات معمولاً زمانی به وجود می‌آمد که شواهدی از ضعف نمایندگی رهبران وجود داشت یا وقتی رهبری عهده‌دار کار می‌شد که روابط بده‌بستان با مقامات شهرداری برقرار کرده بود.

راهبرد کمیسیون رسمی‌سازی املاک غیررسمی<sup>۱</sup> برای شکستن الگوی سابق برقراری ارتباط مستقیم با مجامع خود سکونتگاه‌ها بود. مجمع این امکان را به اکثریت ساکنان می‌داد تا ارتباط مستقیمی با این کمیسیون برقرار کنند و بهترین روش فرایند سندهی و اعمال نمایندگی را به کار برند. بدین منظور ۳۵۰۰ کانون اطلاعاتی بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰ در سکونتگاه ایجاد شد. در این سال‌ها حدود ۲۲۷۴ سکونتگاه در پرو قانونمند شدند که نمایندگی یک میلیون خانوار را داشتند. ۶ هزار نشست اطلاعاتی و آماده‌سازی در این دوره برگزار شد که دلیلی روشن برای اثبات مشارکت بالای شهروندان در فرایند است. این نشست‌ها، ساکنان را از نوع مستندات مورد نیاز برای ایجاد فهرست ساکنان قانونی آشنا می‌کرد. مقامات مسئول از خانه‌های ساکنان بازدید می‌کردند تا توضیح دهند که چگونه اختلافات و کسری اسناد استشهدادی را رفع کنند.

برای اینکه مسئولیت‌های مقامات مسئول خدمات سندهی به‌خوبی انجام شود، فرد مسئول ارائه خدمات به هر سکونتگاه شناسایی شد به‌طوری‌که ساکنان می‌دانستند مقامات مسئول چه کسانی هستند. برخلاف رویه سندهی سابق که فقط مدیران معینی به اطلاعاتی مثل تغییرات در رویه‌های سندهی و هویت مقامات مسئول دسترسی داشتند، کمیسیون رسمی‌سازی املاک غیررسمی حق همگان به دریافت اطلاعات درباره فرایند سندهی و شناختن مقامات مسئول را به رسمیت شناخت. بررسی که در سال ۲۰۰۰ انجام گرفت تا عملکرد پروژه را ارزیابی کند تأیید کرد این سازوکار مشارکتی باعث افزایش حمایت و رضایت جامعه ساکنان از پروژه شده است. مثالی که در ادامه آورده شده است یکی از این نمونه‌های موفق است.

بانک جهانی طرح‌های مختلفی برای عمران شهری در کشورهای جهان سوم اجرا کرده است که یکی از مهم‌ترین آنها پروژه حقوق مالکیت فقرای شهری در کشور پرو

1. Commission for the Formalization of Informal Property (COFOPRI)

بود. این پروژه موفق شد به دهها سال مقررات زائد و دستوپاگیر اداری برای رسمیت بخشیدن به مالکیت فقرا پایان بخشد.

هنگامی که خانم کارمن کویست ۳۷ ساله در ۱۹۹۰ تصمیم گرفت مایملک مختصر خود را در حاشیه شهر لیما، پایتخت پرو، به ثبت رساند، نمی دانست که باید خود را برای دروسری ۱۵ ساله آماده کند. این مدت، زمان لازم برای تکمیل و تأیید صدها فرم و برگه و کارهای مختلفی بود که ۱۴ سازمان دولتی تعیین می کردند. درحالی که وی و بچه‌هایش با درآمد ماهانه ۸۰ دلار زندگی می کردند، مراحل انجام کارهای فوق و میزان هزینه برآورد شده ۲۰۰۰ دلاری برای او و اکثر خانواده‌های فقیرنشین در لیما کمرشکن بود. مقررات و نظام‌های قدیمی برای ثبت و سنددهی املاک و مستغلات، یکی از تنگناهای اساسی توسعه اقتصادی نه فقط در پرو بلکه در اکثر قسمت‌های آمریکای لاتین و سایر مناطق در حال توسعه است. در کشور پرو بیش از ۶۰ درصد مالکان املاک شهری هیچ سند رسمی برای اثبات مالکیت ندارند.

بدون سند مالکیت، صاحب‌خانه‌ها قادر به گرفتن اعتبار و وام از بانک‌ها برای انجام تعمیراتی از قبیل تعمیر نشت سقف یا لوله‌کشی آب نیستند. آنها ارتباط اندکی با دولت دارند و هیچ کس حق و حقوقشان را به‌عنوان شهروند به رسمیت نمی‌شناسد. درواقع برای مردم فقیر، نظام قضایی و اجرای قانون، مفاهیمی بیگانه‌اند. بی‌اعتمادی به حکومت، هزینه‌های سرسام‌آور و چرخ و چنبرهای اداری موانعی هستند که فقرا نمی‌توانند مراحل لازم برای رسمیت بخشیدن به مالکیت اموال خود را طی کنند. این خدمات در انحصار قشر ثروتمند جامعه قرار دارد.

پروژه حقوق مالکیت فقرای شهری، با الهام گرفتن از کتاب راه دیگر دسوتو، توانست این مشکل را حل کند. پروژه کمک‌های فنی و مشاوره‌ای درباره اصلاحات سیاستگذاری و قانونگذاری به پرو امکان داد تا مشکل چندقرنی کشور را حل کند.

اصلاحات قانونی برای تضمین حقوق مالکیت در پرو انتهای دهه ۱۹۸۰ و ابتدای دهه ۱۹۹۰ شروع شد. پروژه با یک طرح راهنمای ۵۰۰ هزار دلاری که مؤسسه کمک‌های فنی ژاپن تأمین کرد و با مدیریت بانک جهانی توانست به اجرای اصلاحات در مناطق منتخب شهری بپردازد. پروژه با وام ۳۷ میلیون دلاری که بانک جهانی در سال

۱۹۹۷ تأیید کرد به‌کار خود ادامه داد و تا سال ۲۰۰۰ توانست بیش از ۴ میلیون نفر را وارد اقتصاد رسمی کند و با ثبت، سنددهی و ارزش‌یابی املاک فقرا نزدیک به ۶ میلیارد دلار دارایی به اقتصاد کشور افزود.

مؤسسه آزادی و دموکراسی که بررسی‌های دقیقی روی این موضوع انجام داده بود، با پشتیبانی دولت و بانک جهانی توانست سلسله جلسات استماع عمومی برگزار کند که پیشنهادها و راه‌حل‌های ساکنان محلات فقیرنشین را به بحث می‌گذاشت.

این جلسات پیش‌زمینه‌ای برای تصویب دو قانون مهم شد: ۱. قانون ثبت املاک که اکثر هزینه‌های معاملاتی را حذف کرد. ۲. قانون رسمیت دادن به اموال غیررسمی که وظایف ۱۴ سازمان دولتی را درهم ادغام کرد. هزینه ثبت املاک از ۲ هزار دلار به ۵۰ دلار کاهش یافت و زمان مورد نیاز نیز از ۱۵ سال به کمتر از ۶ هفته رسید.

این اصلاحات قانونی باعث شد تا بانک‌ها تمایل و توانایی بیشتری برای اعطای وام به متقاضیانی پیدا کنند که قبلاً از وام دادن به آنها خودداری می‌کردند. اکنون بانک‌ها می‌توانستند اطلاعات دارایی و درآمد متقاضی وام را که در اداره ثبت اسناد و املاک ثبت شده بود بررسی کنند. کارمن کوپست سرانجام توانست مایملک خود را به ثبت رساند و سپس وامی از بانک دریافت کرد که با آن لوله‌کشی و مخزن آب نصب کرد و دو چرخ خیاطی خرید. اینک وی در منزلش پیراهن می‌دوزد و با فروش آن درآمد مناسبی عایدش می‌شود.

با مستندسازی دارایی‌ها، مالک هر قطعه ملک یک برگه کاغذ دارد که ارزش رسمی قانونی داشته و اثبات‌کردنی است. به این ترتیب فقرا در جایگاهی برابر با ثروتمندان، نه فقط در چشم دولت بلکه در نظام بازار، قرار گرفته و حقوق و فرصت یکسان برای فقرا عینیت پیدا می‌کند.