

# چرا اقتصاد غیررسمی اهمیت دارد؟\*

هرناندو دسوتو\*\*

ترجمه جعفر خیرخواهان\*\*\*

## مقدمه

موضوع گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۰۵ بهبود محیط کسب و کار است.<sup>۱</sup> هرناندو دسوتو یکی از چهره‌هایی است که اهمیت محیط کسب و کار را مطرح ساخته است. منظور از محیط کسب و کار مجموعه شرایط مؤثر بر عملکرد بنگاه‌های اقتصادی است که تغییر آن از توان مدیر یا مالک شرکت خارج است. در گزارش بانک جهانی نشان داده شده است بهبود محیط کسب و کار تأثیر عمیقی بر کاهش فقر و افزایش نرخ رشد اقتصادی دارد. برخی بهبود محیط کسب و کار را یک استراتژی جدید توسعه نامیده‌اند و معتقدند نمونه عینی این استراتژی تجربه چین در ربع قرن اخیر بوده است. در این استراتژی بجای خصوصی‌سازی، محیط اقتصادی برای رشد بخش خصوصی مساعد شده و این بخش به آرامی رشد خواهد کرد.

\* Hernando de Soto, "Why Does the Informal Economy Matter?" A lecture at the Catholic University of Chile, Centro de Estudios Públicos, (1988), Translated to English by Tim Ennis.

\*\* هرناندو دسوتو یکی از کارآفرینان پرویی است. او تحصیلات عالی خود را در دانشگاه مطالعات پیشرفته بین‌المللی در ژنو سوئیس به اتمام رساند. او اقتصاددان گات، مدیرعامل دو مؤسسه مالی در اروپا و مدیر بانک سانتران رزرو پرو بوده است. در حال حاضر وی رئیس مؤسسه آزادی و دموکراسی، مدیر بنگاه‌های پرویی و عضو کمیته NDP است. کتاب وی به نام «راه دیگر» نه فقط در پرو بلکه در سراسر امریکا با استقبال بی‌سابقه‌ای روبه‌رو شد. وی این سخنرانی را در سال ۱۹۸۷ در دانشگاه کاتولیک شیلی پس از انتشار کتاب فوق ایراد کرد.

\*\*\* دکترای اقتصاد، مدرس دانشگاه آزاد مشهد

1. World Bank, 2005 "A Better Investment Climate for Everyone". [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

دستو در تدوین نظری و طرح دیدگاه یادشده سهم بسزایی دارد. او نشان داد که مجموعه شرایط اداری و حقوقی کشورهای در حال توسعه، امکان انباشت سرمایه و بکارگیری آن در فعالیت‌های مولد را بسیار محدود ساخته است. فضای نامناسب سرمایه‌گذاری و کسب و کار در این کشورها از یک سو بخش عمده‌ای از کارگزاران اقتصادی را به سوی بخش غیررسمی سوق داده و از سوی دیگر امکان رشد فعالان بخش رسمی را بسیار محدود ساخته است. در این میان بنگاه‌های کوچک و فقرا بیش از سایرین متضرر شده‌اند. نکتهٔ بدیع دستو در معرفی اهمیت وجود نظام اداری و حقوقی مناسب نبوده است، بلکه سهم او در دنیای نظریه‌پردازی طرح این فرضیه بوده است که آزادسازی قیمت‌ها و خصوصی‌سازی (که نظام بازار آزاد سرمایه‌داری از آن دفاع می‌کند) در فقدان شرایط اداری و به‌طور کلی محیط مناسب کسب و کار، ممکن است به فروپاشی نظام اقتصادی و اجتماعی بیانجامد، پدیده‌ای که کشورهای اروپای شرقی و روسیه در دههٔ گذشته و امریکای لاتین در دوره‌های مختلف با آن مواجه شدند.

از دستو دو کتاب راه دیگر<sup>۱</sup> در سال ۱۹۸۹ و کتاب رمز و راز سرمایه<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۰ منتشر شده است. رمز و راز سرمایه به هشت زبان ترجمه شد و مورد استقبال گسترده قرار گرفت.<sup>۳</sup> خلاقیت و ابتکار دستو بیش از طرح نظریه تازه، در مشی اجتماعی غیرمتعارف اوست. دستو پس از ۳۰ سال زندگی در سوئیس در سن ۳۸ سالگی به وطنش پرو بازگشت و مؤسسه دمکراسی و آزادی را تأسیس کرد. این مؤسسه با هدف تقویت دمکراسی و آزادی<sup>۴</sup> بنیان گذاشته شد و برای نیل به این هدف گفتگوی عمومی را در موضوع موانع اداری انتخاب کرد! کندی نظام اداری یکی از بزرگترین مشکلات مردم پرو است. این مؤسسه با نظرسنجی از مردم، مشکلات اداری را شناسایی و زمان انجام امور اداری را در پرو با دیگر کشورها مقایسه کرد. مؤسسه پس از ۵ سال مطالعه و انتشار اطلاعات در این زمینه، طرحی را تحت عنوان «تسهیل امور اداری» در سال ۱۹۸۴ به پارلمان پرو پیشنهاد کرد. مقبولیت عمومی مؤسسه دستو و پشتیبانی مردم از طرح «تسهیل امور اداری» دولت و پارلمان را به اجرای بخش عمده‌ای از این طرح مجبور

1. The Other Path: The Economic Answer to Terrorism

2. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else

۳. این کتاب توسط دکتر فریدون فضلی به فارسی برگردان شده است و بزودی توسط نشر نی روانهٔ بازار می‌شود.

4. Institute of Liberty and Democracy (ILD)

ساخت. در یک نظرسنجی ۸۰ درصد مردم اجرای این قانون را بزرگترین پدیده اجتماعی پرو در دهه ۱۹۹۰ اعلام کردند.

سخنرانی دستوکه در پیشاروی شماسست و در سال ۱۹۸۷ ایراد شده، اصول کلی اندیشه‌ها و شیوه تحقیق او را در باب بخش غیررسمی که در جای خود در میان اقتصاددانان کم‌نظیر است نشان می‌دهد. بدون تردید اندیشه‌ها و مهمتر از آن مشی اجتماعی و سیاسی او می‌تواند آموزنده باشد.



نگارش کتاب «راه دیگر» از دغدغه‌ای آغاز شد که من از دوران دانشجویی و کار در اروپا تاکنون داشته‌ام. سال ۱۹۷۹ بود که برای زندگی کردن در پرو از اروپا به موطنم بازگشتم و همیشه این دغدغه را داشتم که چرا کشورم فقیر است. من در دانشگاهی خارجی در سوئیس تحصیل کرده بودم که بیش از ۷۴ ملیت دانشجو داشت. در آنجا [در میان] دانشجویان رتبه اول از هر کشوری از جمله شیلی، پرو، مکزیک، پاکستان یا هند دیده می‌شدند. سپس در زندگی حرفه‌ای خود در اروپا نیز دیدم که ملیت‌های مختلف در اروپا هیچ تفاوتی از حیث توانایی و استعداد با هم نداشتند، همیشه متعجب بودم که علت تفاوت عظیم بین درامد کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته اساساً چیست؛ هیچ پاسخی در مدل‌های رایج اقتصاد توسعه که به بررسی علل فقر و ثروت می‌پردازند پیدا نکردم؛ مدل‌هایی که بیش از همه مرا از کوره در می‌برد آنهایی بودند که علل قومی یا فرهنگی را دخیل می‌دانستند، مثلاً اینکه پرویی‌ها برای کسب‌وکار و فعالیت اقتصادی شبیه ساکنان سایر کشورهای غربی ساخته نشده‌اند.

هنگامی که در سال ۱۹۷۹ فقر را در پرو با همه آن کسانی که در خیابان‌ها مشغول کار بودند دیدم با خود گفتم «اگر پرویی‌ها اینقدر سخت کار می‌کنند پس علت فقر آنها چیست؟» من مردم را در پیاده‌روها دیدم، در روستاهای نو بنیاد و در محله‌های پست حومه شهر لیما که سرگرم ساختن، زحمت کشیدن، کسب و کار و مشتری پیدا کردن بودند. چرا با وجود این همه کار، آنها همیشه در سطوح درامدی تا این حد پایین قرار دارند؟ به من گفته شد اینها پرولتاریای بیکار هستند. در نهایت آنچه شکست خورده است سرمایه‌گذاری خصوصی است که قادر به تهیه درآمد لازم برای زندگی به شیوه‌ای محترمانه و شرافتمندانه برای این همه انسان نیست. از آنجا که چنین قرائت‌هایی از پدیده مورد بحث مرا قانع نساخت، تصمیم گرفتم کاری انجام دهم که متفکر

فرانسوی ژان فرانسیسکو رول به من توصیه کرد: او سفارش کرد نزدیکتر برو و بیمار را مستقیماً مشاهده کن. این چنین بود که من و همکارانم تصمیم گرفتیم کاری انجام دهیم؛ ما بتدریج مشاغل اقتصادی خود را رها کردیم و در نهایت «مؤسسه دموکراسی و آزادی» را تأسیس کردیم و به سمت بیمار روان شدیم.

ما فرض گرفتیم اگر دنیای غیررسمی - منظور آن دنیایی که در مرزهای مطابق با قانون فعالیت نمی‌کند - آنگونه که تصور می‌کردیم بزرگ باشد پس لزوماً بایستی نقطه تلاقی با قانونی بودن داشته باشد. برای مثال، ما به خودمان گفتیم امکان ندارد ۵۰ درصد جمعیت پرو غیررسمی باشند، فعالیت کارگران غیررسمی همین‌طور بدون اطلاع مقامات نمی‌تواند انجام شود. این فعالیت‌ها به هر دلیلی که می‌خواهد باشد، چه به دلایل سیاسی یا بشردوستانه یا ایدئولوژیک یا صرفاً به علت فساد، قطعاً با اطلاع مقامات صورت می‌گیرد. پس اشخاصی در سطوح مختلف نظام اداری وجود دارند که بایستی با این کارگران غیررسمی و رهبران آنها در تماس باشند.

پس از نخستین گردهمایی برگزار شده، با دریافت نخستین پول سعی در شناسایی این فصل مشترک عریض و طویل کردیم. در این گردهمایی یکی از بازرسان پلیس پرو همکاری بسیار مفیدی با ما داشت. وی دارای تحصیلات در علم اقتصاد بود و با دغدغه‌های ما همراهی می‌کرد. با بررسی وزارتخانه‌های مختلف، نمونه‌ها و شواهد عینی وجود رابطه میان مقامات اصلی با کارگران غیررسمی شناسایی شد. مقاماتی که در نهایت یا حق را به غیررسمی‌ها می‌دادند یا اعتنایی به آنها نمی‌کردند یا حتی آنان را آزار هم می‌دادند. در میان این غیررسمی‌ها توانستیم هشتاد کاسب‌کار غیررسمی بسیار مهم را شناسایی کنیم که در بخش غربی شهر زندگی می‌کردند. پس از سه سال مصاحبه و پژوهش، توانستیم داده‌هایی به دست آوریم که با آنها کتاب راه دیگر را نوشتیم.

ما متوجه شدیم که آمارهای رسمی کشور، واقعیت غیررسمی بودن را به درستی منعکس نمی‌کنند. پس سعی در اندازه‌گیری آن کردیم. بنا به سنت، آنچه به عنوان فعالیت غیررسمی اندازه‌گیری می‌شد کسب و کارهای کوچک مقیاس و خرده‌پا بود. گفته می‌شد که فعالیت غیررسمی احتمالاً شامل بنگاهی می‌شود که ۵ کارگر یا کمتر دارند؛ اما آنچه ما می‌خواستیم اندازه‌گیری کنیم کمیت نبود، بلکه غیرقانونی بودن فعالیت بود - یعنی آنچه در خارج از حیطه قانون جریان دارد. ما به ارقام کاملاً متفاوتی در حوزه رسمی رسیدیم.

در وهله نخست، کشف کردیم که مسکن غیررسمی در لیما نه ۱۴ درصد کل مسکن - آن طور که آمار رسمی اعلام می کرد - بلکه ۴۲ درصد بود. در حال حاضر از هر ۱۰ ساختمانی که در پرو ساخته می شود ۷ مورد به صورت غیررسمی و فقط ۳ مورد آن به صورت قانونی بنا می شوند. به عبارت دیگر، در عرض یک، دو یا سه سال دیگر ما به جایی می رسیم که ۵۰ درصد [ساختمان های] شهرهای پرو خارج از حیطه قانون ساخته می شوند.

مجموع ارزش مسکن غیررسمی در لیما ۸/۴ میلیارد دلار است که اندکی بیش از بدهی خارجی کشور است. این ۸/۴ میلیارد دلار، در مقایسه با ۱۶۹ میلیون دلاری که دولت صرف برنامه های ساختمان سازی برای کمک به مردم فقیر می کند، بیانگر تلاش شخصی کارگران غیررسمی است. به بیان دیگر از هر ۵۰ ساختمانی که برای فقرا ساخته شده است، یکی را دولت و ۴۹ ساختمان دیگر را خود مردم فقیر می سازند. به علاوه خانه هایی که مردم فقیر می سازند با هزینه یک - سوم خانه های دولتی ساخته می شوند.

در مورد حمل و نقل عمومی نیز متوجه شدیم که ۸۷ درصد اتوبوس ها در لیما فعالیت غیرقانونی دارند؛ اگر وانت بارها و تاکسی ها را نیز در نظر بگیریم، مشخص می شود که ۹۵ درصد حمل و نقل عمومی، در واقع خصوصی و غیررسمی است. ارزش اتوبوس ها ۱۲۰ میلیون دلار بود و اگر ارزش کارگاهها و قطعات یدکی را به آن بیفزاییم، کل صنعت ارزشی معادل یک میلیارد دلار دارد. قیمت بلیط اتوبوس در لیما ۱۰ سنت بود که معادل یک - پانزدهم هزینه حمل و نقل در ایالات متحد است.

سومین آمار جالبی که به دست آوردیم این بود که در خیابانهای لیما و نیز سانتیاگو، دست فروشان بسیاری وجود دارند. ۹۵ هزار دست فروش داشتیم؛ نکته جالب اینکه وقتی با آنها صحبت کردیم می گفتند آرزویشان ترک خیابانها و رفتن به یک بازار یا فروشگاه بزرگ است. این کاری بود که بسیاری از آنها پیشتر انجام داده بودند، به همین دلیل ما کل لیما را زیر پا گذاشتیم تا از دست فروشان کسب اطلاع کنیم که بازارها کجا هستند.

تعداد بازارهای لیما را نیز محاسبه کردیم. آمارها نشان داد که ۳۳۱ بازار وجود دارد که ۵۷ مورد آن را دولتهای دوران مستعمراتی برپا کرده اند و ۲۷۴ مورد را دست فروشان؛ به عبارت دیگر آنها به طور مداوم در حال ترک خیابانها بودند. در کل ۴۲ درصد تولید ناخالص ملی، حاصل کار غیررسمی بود.

هنگامی که کتاب را در سایر کشورهای امریکای لاتین - که ما را دعوت کرده بودند - عرضه داشتیم، پدیده کاملاً مشابهی را مشاهده کردیم. شگفت‌آور این که ارقام در سایر کشورها حتی برجسته‌تر از پرو بود؛ ۷۰ درصد تولید ناخالص ملی آرژانتین. ۵۰ درصد ساعات کار در ادارات نیز به فعالیت‌های غیرقانونی اختصاص داشت به این معنا که همه ما از پدیده یکسانی تأثیر می‌پذیریم. آنچه نخستین ارقام به دست آمده به ما بیان کردند بسیار مهم است: آنها به ما گفتند پرویی‌ها به دنبال آزاد شدن از قیمومیت دولت یا یک آقا بالاسر بوده و کارهای خود را سازماندهی یا راست و ریس می‌کنند. آنچه در حال وقوع است کاملاً روشن بوده و دیگر مشکل قومی یا فرهنگی مطرح نیست که بدان سبب امریکای لاتینی‌ها متهم می‌شوند که قادر به سازمان‌دهی و اداره کسب‌وکار نیستند.

افسانه دیگری که در بین ما رواج داشت این است که ما قادر به تأسیس بنگاه‌ها هستیم اما به شیوه‌ای بد، نه فقط به طرز بد بلکه به‌طور غیرقانونی بنگاه‌ها را تأسیس می‌کنیم، همان چیزی که دیگر خصیصه‌ای لاتینی از نوع بسیار ناخوشایند آن شده است. در اینجا نیز مجدداً از دستور «رول» پیروی کردیم و به مردمی که درگیر این مسائل بودند نزدیک شدیم. ما موفق به پیدا کردن جای آنها شدیم و به این نتیجه رسیدیم که قوانین و نهادهای قانونی تأثیر متفاوتی بر کارفرمایان فقیر، در مقایسه با کارگران رسمی، می‌گذارند. کارگران رسمی می‌دانستند چگونه با سیاست بازی کنند و چگونه از ارتباط اداری درون کشور حداکثر استفاده را ببرند. تنها راه برای اثبات این مسئله شبیه‌سازی شرایطی بود که آنها فعالیت می‌کردند. نخستین تجربه ما ایجاد یک کارگاه کوچک پوشاک بود. این کار را البته با راهنمایی‌های دقیق یک وکیل اداری و با چهار دستیار، یک ساعت سنجش زمان و دو چرخ خیاطی انجام دادیم. هدف ما اندازه‌گیری زمان مصرف شده برای به ثبت رساندن رسمی این کارگاه تولیدی به منظور شروع فعالیت در حیطه قانونی بود.

با مراجعه به این اداره و آن اداره و با ۶ ساعت کار در روز، ۲۸۹ روز طول کشید تا تشریفات اداری برای افتتاح رسمی این کارگاه پوشاک انجام شود؛ در این میان به ۱۰ نفر رشوه داده شد و به ۲ نفر دیگر نیز قول پرداخت رشوه را دادیم. برای اطمینان از اینکه هیچ خطای روش‌شناختی وجود نداشته باشد، و اینکه ما مثلاً کاسبکار و نه دانشگاهی هستیم، همان آزمایش را در شهر تامپا در ایالت فلوریدای ایالات متحد انجام دادیم. در آنجا اکثر این تشریفات اداری را با پست یا حتی با تلفن می‌توان انجام داد. در آنجا نیز زمان‌سنجی کردیم و ۳/۵ ساعت طول کشید. در شهر

نیویورک نیز ۴ ساعت زمان برد. به طور خلاصه، کارآفرین پرویی به ۸۰۰ برابر زمان بیشتر از همتای امریکای شمالی نیاز دارد تا به صورت قانونی فعالیت کند.

هنگامی که به مورد مسکن نگاه کردیم از خود پرسیدیم چرا تا این اندازه «تصرف غیرقانونی» در بین پرویی‌های تهیدست زیاد است؛ چرا این همه «روستاهای نوبنیادی» هستند، که شهرها را همچون کمربندی در محاصره گرفته و منجر به تصرف‌های غیرقانونی می‌شوند؛ در پاسخ باید در یک کلام گفت چون مردم به خودشان کمک می‌کنند. اگر در پرو چیزی برای کنار گذاشتن وجود داشته باشد شنزارها هستند، و فقط ۳ تا ۴ درصد زمینهای کشور قابل کشت و زرع است؛ [جای] سرافکنندگی است که منابع فراوان متعلق به دولت و از جنبه تجاری غیرمولد، به این شیوه تخصیص می‌یابد.

در سال ۱۹۸۵ تعداد ۲۷۵۰ «سکونت‌گاه غیرقانونی» و فقط سه حکم قانونی زمین وجود داشت. بنابراین یکبار دیگر آزمایش خود را با بررسی کار دفتری در پرونده‌هایی که انتقال مالکیت آنها به صورت قانونی انجام گرفته بود، شروع کردیم و نتایج زیر را به دست آوردیم: اگر رهبر یک محله درصدد گرفتن حکم مالکیت زمین برای ساخت مسکن باشد و بی‌وقفه ۸ ساعت در روز کار کند تشریفات لازم اداری به ۶ سال و ۱۱ ماه زمان نیاز دارد. او بایستی ۲۰۰ مرحله اداری را طی، ۲۰۷ سند را امضا و به ۵۲ اداره دولتی مراجعه کند.

پس هنگامی که خواستیم پی ببریم چرا دوستان ما که کسبه خیابانی بودند اینقدر زمان صرف تأسیس بازارهایشان می‌کنند، متوجه شدیم که از زمان ساماندهی در خیابان تا زمانی که عملاً شروع به ساخت بازار می‌کنند، ۱۲ سال سپری می‌شود؛ ۱۲ سال تشریفات اداری، ۱۲ سالی که به خاطر نبود حقوق مشاع تلف می‌شود.

بنابراین ما دومین پاسخ جالب را در مورد وجود کشش و تمایل پرویی‌ها برای غیرقانونی شدن در دست داشتیم، و تصور می‌کنیم [این امر] در مورد سایر کشورهای امریکای لاتین نیز صادق است. مسئله این نیست که امور به صورت غیرقانونی انجام می‌شوند بلکه به دلیل بشدت پرهزینه بودن قانون است که چنین تمایلی وجود دارد. یکی از ما که ادبیات کلاسیک لیبرال را خوانده بود راه‌حل را پیدا کرد؛ از شر همه قوانین و مقررات خلاص شوید و به وضعیت آزادی کامل حرکت کنید به طوری که پرو بتواند شروع به تولید کند.

نخستین بخش اطلاعات که در تحقیقات طولانی خود به دست آوردیم به لطف بازدید از

منطقه «روستاهای نوین» در لیما بود، جایی که دو سکونت‌گاه یافتیم که در مقابل هم قرار گرفته بودند یکی از آنها هرچند دقیقاً مانند ساندی‌گو در کالیفرنیا نبود اما بسیار به آنجا شباهت داشت. ساختمان‌های سه طبقه، درختان نخل، باغچه‌هایی که به خوبی از آنها مراقبت می‌شد با تویوتاها و فولکس واگن‌هایی که بیرون پارک شده بود. از پرده‌های خانه‌ها قابل تشخیص بود که اینها متعلق به طبقه متوسط است؛ از سوی دیگر در سمت راست آلونک‌هایی قرار داشت که دیوارهای آنها از مقوا یا آهن کرکره‌ای و لاستیک‌های کهنه ساخته شده بود. ما به مشاوران خود، کارمندان بازنشسته وزارت مسکن، که تاریخچه سکونت‌گاه‌های غیرقانونی را می‌دانستند گفتیم ظاهراً در این جا دو گروه کاملاً متفاوت زندگی می‌کنند، به نظر می‌رسد گروه نخست از یک روستای آند و گروه دوم از جنگل آمده‌اند. در نهایت در آنجا سطوح فرهنگی متفاوت است که باید این تفاوت را توضیح دهند. اما پاسخ منفی بود؛ معتقد بودند تقریباً همه آنها از یک روستای آند به اینجا آمده‌اند و [قبل از این] همگی موقعیت اقتصادی - اجتماعی یکسانی داشتند. این بازدید منتهی به انجام بررسی‌ای شد که نتایج آن به این شرح است: در یکی از سکونت‌گاه‌ها، به نام مارسیال کاستیلا - رهبر منتخب برای گرفتن اسناد مالکیت دوندگی کرده است، یعنی قانونی کردن مالکیت به ساکنان این امنیت را می‌دهد که دولت قادر به مصادرهٔ دارایی‌های آنها نباشد؛ بدین منظور آنها نام «روستای نوین» را چندین بار طبق نام رئیس‌جمهور وقت تغییر داده‌اند و [قانونی کردن مالکیت] پس از چندین سال ارتباطات مناسب حاصل شده است. برعکس جمعیت آن سوی خیابان که جملگی مردم شرافتمندی بودند رهبری با چنین مهارتهایی نداشتند و نتیجه این شد که ۱۰ سال بعد ارزش خانه‌ها و ساختمانهای مارسیال کاستیلا چهل و یک برابر سکونت‌گاه دیگر شد.

هنگامی که آزمایش را در مناطق دیگر تکرار کردیم تا ببینیم نتایج این نمونه تأیید می‌شود یا نه، مشخص شد که مالکیت قانونی در یک دورهٔ ۱۰ ساله ضریب ارزش مسکن به تفاوتی ۹ برابر می‌انجامد. این آزمایش نشان داد که تهیدستان همانند یک شرکت معدنی یا نفتی خارجی به حقوق مالکیت و امنیت نیاز دارند و هنگامی که دولت این امنیت را به آنها می‌دهد و از آنها حمایت می‌کند به وضوح سرمایه‌گذاری بیشتری صورت می‌گیرد. تعیین حقوق مالکیت یک وظیفهٔ دولتی است که ثروت خلق می‌کند. ما همچنین واقعیات دیگری را نیز تشخیص دادیم؛ تهیدستان بیرون از حیطهٔ قانون، فاقد قراردادهای بلندمدت نیز بودند؛ نتیجه اینکه آنها



نمی توانستند بر مبنای هر گونه فروش آتی، وامی به دست آورند و دارایی ها و سرمایه خود را افزایش دهند. علاوه بر این، همان طور که آنها معمولاً اسناد مالکیت نداشتند نمی توانستند تضمین هایی به بانک بدهند. بنابراین فقدان قراردادها و اسناد و بایگانی کافی مانع از دریافت وام یا تأمین مالی بلندمدت برای تهیدستان شده و آنها را در شرایط کاملاً آسیب پذیر قرار می داد.

آنها سازمانهای کارافرینی نیز نداشتند. فراموش نکنیم که در مورد دو چرخ خیاطی، [روند] قانونی شدن کارگاه ۲۸۹ روز طول کشید، برای مثال اگر من بهترین تولیدکننده دگمه در لیما باشم و بخواهم این دگمه ها را از طریق کسی که بهترین فروشنده دگمه است به فروش برسانم، این دو منبع تولید را یک جا جمع می کنم و روشن است که خواهان تشکیل یک بنگاه خوب هستم. اگر من رسمی یا قانونی باشم می توانم یک معامله به فروشنده دگمه پیشنهاد کنم. از آنجا که از شراکت با من واهمه دارید - چون به محض اینکه من پایگاه مشتریان شما را بشناسم دیگر به شما نیازی نخواهم داشت - پس پیشنهاد می کنم یک شرکت با مسئولیت محدود تشکیل دهیم با این ترتیب ۳۰ درصد سهام از آن شما و ۷۰ درصد از آن من؛ چون برآورد می شود که مجموعه ماشین آلات و تشکیلات ما این میزان می آرزد، بنابراین منابع تولید که بسیار عالی هستند با استعداد فروش و دانش بازار شما نیز که بسیار عالی است ترکیب می شوند و ما یک بنگاه بزرگ تأسیس می کنیم. چون ۲۸۹ روز تشریفات اداری را رعایت نکردیم، همانند اکثر پرویی ها و بولیویایی ها و مکزیکایی ها، - کشورهای بی که از داده های فعالیت های غیر رسمی آنها اطلاع دارم - قادر به انعقاد این قرارداد نبودیم. او می داند که روزی همسر من خواهد گفت: «چرا به شراکت با سووارز ادامه می دهی؟ با اینکه او هیچ کار نمی کند، تنها چیزی که او تولید می کند یک نام است». پس مشخص می شود که من بتدریج شروع به جدا شدن از سرمایه گذاری مشترک می کنم، ما فقط قادر به شراکت با کسانی هستیم که به آنها اعتماد داریم، و این تنها راهی است که دو وظیفه متفاوت را یکجا جمع کرده و به ایجاد رونق و شکوفایی به عنوان یک هویت واحد کمک می کند. بنابراین من معتقدم که با عموها و برادرها، شوهر خواهرها و دوستان خودم شراکت خواهم کرد و یک روز پژوهشگر انسان شناسی از امریکای شمالی به پرو می آید و می گوید: «نگاه کنید پرویی ها دوست دارند در گروه های فامیلی کار کنند. آنها برای ترکیب منابع تولید به کاراترین شکل ممکن شبیه امریکای شمالی ها ساخته نشده اند.» این همه ماجرا نیست عنصر دیگری نیز غایب است که شاید به همان اندازه که برای شما عجیب است برای ما پرویی ها

هم عجیب باشد. این قانون فراقراردادی است یعنی چیزی که در امریکای شمالی «قانون زور» می‌نامند: حقی که جبران خسارت شخص ثالثی را از بابت خسارتی که معامله بین دو طرف ایجاد کرده است ممکن می‌کند، یا به زبان اقتصاددانان، حقی که شخص ثالث را قادر می‌کند تا از بابت پیامدهای خارجی به وجود آمده از یک واحد تولیدی، جبران خسارت کند.

من این [پدیده] را از طریق یک مثال توضیح می‌دهم، پیشتر ذکر کردم که ۹۵ درصد از حمل و نقل عمومی در لیما غیررسمی و خصوصی است، اما در ۱۹۸۵، رئیس‌جمهور گارسیا پیشنهاد داد که این سیستم با اتوبوسهای برقی جایگزین شود؛ یعنی با یک مسیر اتوبوسرانی عمومی و بوروکراتیک با هزینه‌ای بیش از ۱ میلیارد دلار طبق برآوردهای محافظه‌کارانه و ۱/۸ میلیارد دلار طبق بالاترین برآوردها. در اینجا هرکسی متحیر می‌شود که چرا باید چنین طرح پرهزینه‌ای اجرا شود؟ خوب بسیار ساده است چون رئیس‌جمهور یک نظرسنجی انجام داد و بیش از ۸۵ درصد جمعیت لیما خواهان بهبود کیفیت حمل و نقل عمومی بودند. برحسب تصادف مسئولان حمل و نقل لیما به شدت مورد احترام بقیه جامعه هستند چون هر خودرویی در کنار یک اتوبوس رانندگی و با اتوبوس تصادف کند هیچ ادعایی در مورد جبران خسارت وارده نخواهد داشت. در برابر هر ۱۴ تصادف یک اتوبوس پرویی فقط یک تصادف اتوبوس در آلمان داریم. علت آن است که متصدیان حمل و نقل غیررسمی برای اینکه مسیرهای اتوبوسرانی‌شان را در کنترل خود داشته و قادر به خدمت باشند، قرار و مدارهایی با بهترین وکلای لیما می‌گذارند تا در هر گونه مرافعه دادگاه‌ها برنده شوند.

معاملاتی که توسط بنگاه‌های خصوصی صورت می‌گیرد برخی از اوقات باعث ایجاد پیامدهای بیرونی مثبت و برخی اوقات پیامدهای بیرونی منفی می‌شود. هنگامی که کسی نتواند پیامدهای بیرونی منفی را از طریق نظام حقوقی مناسب جبران کند، گرایش به بخش عمومی در بین افراد جامعه و با انگیزه عدالت‌خواهی پدیدار می‌شود. آنچه اتفاق می‌افتد این است که دولت به جای ارائه این حق برای حل اختلافات بین افراد خصوصی، به ابتدایی‌ترین ابزار متوسل می‌شود، یعنی ملی کردن و دولتی کردن. بنابراین ما تشخیص دادیم علت این که در پرو ملی کردن بسیار محبوبیت دارد، ناشی از ذهنیت تند و خودسرانه چند رهبر سوسیالیست نبود بلکه راه‌حل سنتی در زمانی است که جنگ‌های خصوصی به زیان منابع عمومی عمل می‌کنند. همه این بحث‌ها را خلاصه کنیم، ما تشخیص دادیم که مهیا کردن اقتصاد بازار نه فقط به

معنای رفع موانع عظیم - که در مسیر توسعه قد علم کرده‌اند بلکه همچنین ایجاد پلها در جاهایی است که پرتگاه وجود دارد. این پلها عبارت‌اند از حقوق مالکیت مطمئن، قراردادهای معتبر، دادگاه‌های کارا، سازمان‌های کارافرینی سودمند و حقوق فراقراردادی قابل اعتماد.

همه این اجزای حقوقی دقیقاً آن چیزهایی هستند که اکثریت شهروندان کشورهای در حال توسعه ندارند. اینک اگرچه توجه من به مشکلاتی متمرکز شده که کارگران غیررسمی با آنها مواجه هستند، - مشکلاتی که دولت به علت مقررات موجود در پرو و سایر کشورهای امریکای لاتین به وجود آورده است - مشخص است که بخش غیررسمی تنها بخشی نیست که از این وضعیت آسیب می‌بیند، کارگران رسمی در پرو نیز در مقایسه با کارگران رسمی در کشورهای توسعه‌یافته تر فقیر هستند. براساس یک نظرسنجی که انجام دادیم محاسبات نشان داد مدیران عامل شرکت‌های خصوصی پرویی با بیش از ۵۰ کارمند، ۵۰ درصد زمان خود را صرف معامله و زدوبند سیاسی می‌کنند (زیرا در کشوری که ۸۰ درصد حمل بار تحت مدیریت دولت نیست هیچ روشی برای کنترل واردات، گواهی صادرات یا عایدی مالیاتی وجود ندارد). در حالی که ۹۰ درصد واماها را دولت تقسیم و اکثریت بیمه را دولت عرضه می‌کند، بنابراین زمان بسیار زیادی در ساخت و پاخت سیاسی از بین می‌رود و این واقعاً زیان عظیمی است. چنین اوضاعی باعث می‌شود که در همه چیز عدم اطمینان مطلق [حاکم] باشد.

خوب آنچه هر کسی را متعجب می‌سازد این است که همه این گرفتاری حقوقی بابت چیست؟ شاید در این مرحله بالأخره عنصر فرهنگی را شناسایی کنیم که ویژگی امریکای لاتینی‌ها است. ما دوست داریم قوانین بد تولید کنیم مهمتر اینکه ما دوست داریم قوانین زیادی داشته باشیم و این مشکلی است که از اسپانیا به ارث رسیده است و رهایی یافتن از آن به آسانی میسر نخواهد بود. با بررسی مسئله حقوقی ارقام زیر به دست آمد: ۲۷,۴۰۰ قانون در هر سال به تصویب می‌رسد یعنی ۱۱۱ قانون در هر روز کاری.

دومین وضعیتی که ما دیدیم این بود که ۹۹ درصد از این قوانین از قانونگذاری در قوه مجریه منبعت نشده بود و همچنین بدون اینکه از سوی سایر تشکلهای دموکراتیک کنترل شود. شاید برسید تفاوت با کشورهای توسعه یافته چیست؟ در اینجا با دقت مقایسه می‌کنیم. برای مثال در ایالات متحد قانون به سه روش پدید می‌آید: نخست قالب اجماعی قانون است که به حقوقی عرفی معروف است یعنی در هزاران دادگاه در سراسر ایالات متحد هر روز تصمیم می‌گیرند که

چگونه قانون را در موارد خاص با مشارکت هیأت منصفه، دادستان و وکیل مدافع به اجرا درآورند، بتدریج این قانون با مقتضیات خاص تطبیق یافته و مشکل بتوان تصور کرد که از این طریق کسی بتواند قوانینی به وجود آورد که دستور دهد تشریفات حقوقی ۲۸۹ روز به طول انجامد. واضح است که در کشور پرو حقوق عرفی وجود ندارد.

دومین روشی که [به وسیله آن] در ایالات متحد قانون پدید می‌آید از طریق مجلس نمایندگان است. نمایندگان کنگره با یکدیگر رقابت می‌کنند تا مشخص شود کدام یک محبوبیت مردمی بیشتری دارند. آنها این محبوبیت را ابتدا باید با برنده شدن در انتخابات مقدماتی حزبی و سپس در انتخابات علنی [در رقابت] با نامزد حزب دیگر که در انتخابات مقدماتی برنده شده است به دست آورند، بنابراین محبوب‌ترین نامزد به مجلس فرستاده خواهد شد. این نماینده به محض رفتن به مجلس خواهان دوباره انتخاب شدن است و لزوماً مجبور است به شیوه‌ای رأی دهد که مطلوب نظر مردم باشد، به این دلیل او تماس فعالی با رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه از طریق انجام نظرسنجی خواهد داشت در حالی که مردم نیز او را زیر نظر دارند تا مطمئن شوند او مطابق با خواسته‌هایشان عمل می‌کند. فقط در صورتی او مجدداً انتخاب خواهد شد که خواسته‌های رأی‌دهندگان را برآورده کرده باشد.

در کشور پرو نیز نمایندگان برجسته‌ای داریم اما آنها بر مبنای محبوبیتشان در حوزه انتخابیه انتخاب نمی‌شوند بلکه براساس موقعیتشان در یک فهرست واحد انتخاباتی برگزیده می‌شوند، کاملاً واضح است که اولین و دومین و سومین و چهارمین مکان در فهرست، شانس بیشتری برای انتخاب شدن دارد تا کسی که مکان ۱۲۰ یا ۱۲۵ را اشغال کرده است. نتیجه این که نمایندگان مجلس در پرو انتخاب خود را بیش از آنکه مدیون رأی‌دهندگان باشند مدیون حزب هستند.

سومین روشی که قانون در ایالات متحد تنظیم می‌شود نیز از طریق قدرت اجرایی است؛ فرامین اجرایی، دستورات عالی و طرز کار وزارتخانه‌ها. اما در این جا نیز چنین قوانینی طبق خواست و اراده سیاستمداران یا مقامات عالی به تصویب نمی‌رسد، هر کدام حاصل فراگرد مشاوره‌ای است که برای آن رویه‌های تثبیت شده‌ای مطابق با به اصطلاح قانون دفتری وجود دارد. مطابق با این رویه‌ها هر مقام عالی دولتی که مقررات یا قانونی تأثیرگذار بر بخش خصوصی را تهیه می‌کند بایستی آن را به شیوه‌ای شفاف و تشریح شده (ضرورت مقررات

جدید) در یک سند ارائه دهد. با مقررات طراحی شده که به این شیوه منتشر می شود، در کنار بررسی هزینه - فایده که مزایا و معایب مقررات را توجیه می کند، پروژه در معرض تفسیر انتقادی بقیه جامعه قرار می گیرد، تا اطمینان حاصل شود هر مقرراتی نتایج پیش بینی شده را قطعاً به بار خواهد آورد یا دست کم اینکه فواید آن بر هزینه هایش خواهد چربید.

هیچ کدام از این سه نظام در پرو وجود ندارد و نتیجه اینکه اگرچه ما انتخابات آزاد داریم و رئیس جمهوری انتخاب می کنیم، [اما] رئیس جمهوری که ۲۷,۰۰۰ مقررات در جیبش دارد و هر زمان اراده کند قادر به تغییر آن خواهد بود و هیچ گونه سازوکار بازخوردی وجود ندارد تا او را قادر به مشورت با افکار عمومی برای یافتن ترجیحات رأی دهندگان کند. آیا شگفت آور است که در نظامی شبیه این، طی سالها اکثر جمعیت به بخش غیررسمی هل داده می شوند؟

بنابراین روشن است که از دست دموکراسی کار زیادی برای اقتصاد بازار برمی آید. در جایی که هیچ سازوکاری برای عموم وجود ندارد تا دولت را در مورد هر کدام از اقداماتش کنترل کنند، هیچ روشی برای تضمین این مسئله وجود ندارد که رئیس جمهور قطعاً مسئولیت مردمی اش را انجام خواهد داد. موضوعی که باید به آن نه صرفاً یک بار در هر دوره انتخاباتی بلکه به طور دائمی توجه شود آن است که عامه مردم همیشه ترجیحات مصرفی و شیوه تولیدی خود را تغییر می دهند و نیاز است تا اینها به دولت مرکزی منتقل شود. در واقع تشخیص داده ایم که چرا خیل عظیمی از طریق غیرقانونی رشد یافته اند بدون اینکه به درون حوزه قانون هدایت شوند.<sup>۱</sup>

علت آن است که دولت هیچ راهی برای دانستن آنچه آنها می خواهند نداشته است، نه فقط به این دلیل که هیچ سازوکاری برای ایجاد حقوق نداشته ایم بلکه چون هنگامی که دولت مقررات را وضع می کند، آن مقررات بد و ناقص بوده یا بر ضد حقوق اقتصادی شهروندان عمل می کند. [بدین روی] امکان پاسخگو نگهداشتن و حساب کشی شفاف و علنی از دولت وجود ندارد. علاوه بر اینها روزنامه ها نیز محدودیت دارند، تقریباً ۵۰٪ تبلیغات در مطبوعات تحت کنترل دولت است، همچنین ۸۰٪ اعتبار پرداختی و نیز انحصار کاغذ در دست دولت است.

بنابراین دموکراسی در بلندمدت عنصری جدایی ناپذیر برای شکوفایی اقتصاد بازار است و منظور از دموکراسی فقط نظام انتخابی نیست، دموکراسی همان طور که امریکای شمالی ها می گویند «حکومت توسط مردم و برای مردم است»، و این هدف فقط با انتخابات حاصل

نمی‌شود بلکه با حکمرانی و تحت نظر داشتن رهبران تأمین می‌شود تا مطمئن شویم آنها خواسته‌ها و نیازهای مردم را در هر لحظه از زندگی اجتماعی‌شان با اثربخشی کامل تأمین می‌کنند.

اگر بخواهیم نتیجه بحث را ارائه کنیم ما کارافزین هستیم، ما چیزی برای شرمندگی نداریم، ما کارافرینانی هستیم که در بدترین شرایط فعالیت می‌کنیم، کارگران غیررسمی نیز مالیات می‌پردازند، در پرو بویژه بیش از ۴۰ تا ۵۰ درصد درآمد مالیاتی از مالیات بر بنزین به دست می‌آید و همان‌طور که اشاره شد ۹۵ درصد حمل و نقل عمومی غیررسمی است، بنابراین کارگران غیررسمی از این طریق مالیات می‌پردازند.

علاوه بر این مالیات‌هایی نیز برای مصرف رسمی می‌پردازند؛ همچنین مالیات بر تورم را، زیرا کارگران غیررسمی امکان استفاده مداوم از نظام بانکداری را ندارند و تمام [هزینه] انتشار پولی را که دولت کنترل نمی‌کند آنها می‌پردازند که با [احتساب] نرخ تورم ۱۲۰ درصد رقم بالایی می‌شود. اگر به این فهرست میانگین رشوه‌هایی را که کارگران غیررسمی برای ساکت نگهداشتن مقامات دولتی مجبورند بپردازند، اضافه کنیم مشخص خواهد شد که در پرو کارگران غیررسمی بیش از کارگران رسمی مالیات می‌پردازند.

بنابراین نخست می‌خواهم بر وجود پایه کارافرینی گسترده تأکید کنم که انتظار دارم بررسی‌های آتی در امریکای لاتین تأیید کنند که مسئله فقط تشویق بیکاران نیست بلکه مهمتر، کارافرینان بدون فرصت هستند.

دوم آنکه دلایل فقیر بودن آنها باید مشخص شود. قوانین و نهادهای حقوقی ما در این میان نقش مهمی دارند.

در نهایت اینک این خود مردم هستند که باید اوضاع را درست کنند. مسائل با استخدام «پروشناس» خارجی حل نمی‌شود که کشف کند در دنیای پایین چه می‌گذرد، منظور این که فقط از طریق دموکراسی است که حاکمان خواهند دانست مردم واقعاً چه می‌خواهند و چه کار می‌کنند.