

## بررسی راهبردها و تجربیات گروه کسب و کار بانک جهانی در ایجاد اشتغال\*

علی نصیری اقدم\*\*

تاریخ دریافت: ۸۸/۲/۲۰

تاریخ پذیرش: ۸۸/۴/۲۸

### چکیده:

گروه «کسب و کار» بانک جهانی بر اساس ایده‌های کوز مینی بر هزینه‌بر بودن مبادلات و آرای دسوتو مینی بر دشواری تبدیل دارایی به سرمایه در اقتصادهای توسعه نیافته شکل گرفته و به دنبال تبیین این نکته است که چه عواملی باعث بالا رفتن هزینه‌های فعالیت اقتصادی و در نتیجه دشواری تبدیل نمودن دارایی‌های غیر مولد به سرمایه‌های مولد، در قالب کسب و کارهای تازه، رسمی، و بزرگتر می‌شود. در این چارچوب، گروه مورد نظر روی سه مسئله اصلی کار می‌کند:

۱. چرا کسب و کارهای جدید در بعضی کشورها به سختی شکل می‌گیرند و در بعضی به راحتی؟
  ۲. چرا دامنه کسب و کارهای غیر رسمی در بعضی اقتصادها بیش از سایر اقتصادها است؟
  ۳. چرا امکان ورود بخش غیر رسمی به بخش رسمی و در نتیجه امکان گسترش و بزرگتر شدن فعالیت‌های اقتصادی در برخی کشورها کمتر از سایر کشورها است؟
- از نظر محققان و صاحب نظران این گروه بهترین راه برای ایجاد اشتغال تسهیل فعالیت‌های اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار از طریق وضع مقررات کمتر و بهتر است. به عبارت دیگر، از این منظر کلید ایجاد شغل زمینه‌سازی برای شکل‌گیری و رشد فعالیت‌های رسمی در اقتصاد است از طریق تنظیم مقررات.

\* این مقاله برگرفته از طرحی است با عنوان «راهبردهای جدید ایجاد اشتغال در تجربیات سه سازمان بین‌المللی، یونیدو، بانک جهانی و سازمان بین‌المللی کار» که در جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران به کارفرمایی مرکز مشاوره و کارآفرینی بنیاد شهید و امور ایثارگران در حال تهیه است.

\*\* استادیار پژوهشی جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران

## ۱. مقدمه

مسئله اصلی این مقاله، استخراج راهبرد گروه «کسب و کار» بانک جهانی در ایجاد فرصت‌های شغلی است. این گروه از سال ۲۰۰۰ در بانک جهانی تشکیل شده و شدیداً تحت تأثیر دو حوزه از ادبیات اقتصادی بوده است. یک حوزه آن مبحث هزینه مبادله است و ادعای اصلی آن این است که انجام دادن هر فعالیت اقتصادی مستلزم تعهد مبادلات متعددی است که هر یک از این مبادلات هزینه‌بر است و مجموع این هزینه‌ها است که مشخص می‌کند آیا منافع یک فعالیت اقتصادی بر هزینه‌های آن می‌چربد یا خیر. اگر پاسخ مثبت باشد این فعالیت شکل می‌گیرد و به تبع آن فرصت‌های شغلی ایجاد می‌شود، پس اندازه‌ها تبدیل به سرمایه‌گذاری می‌شود و برای مدیران فرصت کارآفرینی به وجود می‌آید. در غیر این صورت نه کسب و کاری شکل می‌گیرد و نه منفعی در قالب فرصت‌های شغلی بیشتر، طرح‌های سرمایه‌گذاری پربازده‌تر و زمینه‌های کارآفرینی جدیدتر به وجود می‌آید.

هرناندو دستو سال‌ها پس از کوز، بحث هزینه‌بر بودن مبادلات را از زاویه‌ای دیگر درک می‌کند و آن را مانع رشد فعالیت اقتصادی، مانع شکل‌گیری فرصت‌های شغلی جدید و مانع ثروتمند شدن فقرا می‌داند. دستو که یک اقتصاددان پرویی است این دغدغه را داشته است که چرا مردم کشورهای مثل پرو فقیر هستند و چرا نمی‌توانند به راحتی از دام این فقر رها شوند. او برای یافتن پاسخ این پرسش کتابخانه و میز کارش را رها می‌کند و به میان مردم فقرا می‌رود. او در این مطالعه میدانی متوجه یک نکته بسیار جالب می‌شود: بر خلاف تصور رایج، فقرا مردمی فاقد دارایی نیستند بلکه دارایی‌های بسیار ارزشمندی دارند که میزان آن بسیار بیش از چیزی است که کشورهای فقیر از محل کمک‌های خارجی دریافت کرده‌اند اما مشکل آنها این است که شرایط نهادی کشور به آنها این امکان را فراهم نمی‌آورد که دارایی خود را در عمل استفاده کنند. این نهادهایی که اجازه تبدیل شدن دارایی‌ها به سرمایه مولد را نمی‌دهند مهمترین مانع رونق فعالیت‌های اقتصادی، و اصلاح آنها کلید اشتغال‌زایی است. بانک جهانی نیز در چنین فضایی گروه «کسب و کار» را پایه‌گذاری نموده و ۱۰ حوزه نهادی اثرگذار بر هزینه فعالیت‌های اقتصادی را شناسایی کرده است.<sup>۱</sup>

این ۱۰ حوزه شامل این موارد است:

۱. ثبت شرکت؛

۲. اخذ مجوز از شهرداری و سایر دستگاه‌های مرتبط برای تأسیس محل فعالیت؛

۳. استخدام و اخراج کارکنان؛

۴. ثبت دارایی در سازمان ثبت املاک؛

۵. اخذ تسهیلات و اعتبارات؛

۶. حمایت از حقوق سهامداران کوچک؛

۷. پرداخت مالیات؛

۸. تجارت خارجی؛

۹. صدور حکم در نظام قضایی؛

۱۰. اعلام ورشکستگی و خاتمه بخشیدن به کسب و کار.

ایده محوری بانک جهانی این است که هر چه مراحل، هزینه‌ها و زمان انجام دادن مراحل فوق کمتر باشد میزان هزینه‌های لازم برای شروع و تداوم فعالیت اقتصادی کاهش می‌یابد و از این رو، احتمال شکل‌گیری کسب و کارها افزایش می‌یابد که نتیجه طبیعی آن ایجاد اشتغال بیشتر است.

بانک جهانی بر این مبنا یک بانک اطلاعاتی وسیع تهیه کرده است که وضع متغیرهای دهگانه فوق و اجزای آن را در میان ۱۸۱ کشور جهان و همچنین تغییرات آنها را در طول زمان نشان می‌دهد و خود مدعی است که با بهبود شاخص‌ها بهبود محسوسی در نرخ تشکیل بنگاه‌ها، ورود بخش غیر رسمی به بخش رسمی، کاهش بیکاری و فقر ایجاد می‌شود. در همین راستا مطالعات مختلفی انجام شده است که با استفاده از این مجموعه داده‌ها یا داده‌های مشابه به آزمون فرضیه‌های مورد ادعای بانک جهانی در مورد رشد اقتصادی و کاهش بیکاری و تشکیل سرمایه می‌پردازند.

با هدف روشن کردن ایده‌های فوق ادامه مقاله به این ترتیب سازماندهی شده است. در قسمت دوم که به مبانی نظری اختصاص یافته است مفهوم هزینه مبادله و نقش آن در عملکرد اقتصادی و همچنین رویکرد هراندو دسوتو و آرای او راجع به راز سرمایه تشریح می‌شود. سپس، رویکرد بانک جهانی به تفصیل بیان می‌شود و در مورد برخی از شاخص‌های مورد بررسی بانک جهانی سه نکته بیان می‌شود:

۱. مسئله مطرح در مورد هر یک از شاخص‌ها چیست و چرا برای به وجود آمدن کسب و

کار اهمیت حیاتی دارند؟

۲. وضع ایران در مقایسه با کشورهای دیگر چگونه بوده و در سال‌های اخیر چه تغییراتی

داشته است؟

۳. راهکارهای پیشنهادی بانک جهانی برای اصلاح وضع موجود چیست؟

جمع‌بندی مطالب و آموزه‌های رویکرد بانک جهانی برای ایجاد فرصت‌های شغلی در قسمت آخر ارائه می‌شود.

## ۲. مبانی نظری

همان‌طور که در مقدمه گفته شد رویکرد گروه «کسب و کار» بانک جهانی متأثر از دو مبحث مرتبط است: یکی هزینه‌های مبادله و اثر آن بر فعالیت اقتصادی و دیگری تحلیل دست‌و‌پا در مورد موانع تبدیل دارایی به سرمایه. در این قسمت به ترتیب این دو موضوع معرفی و تحلیل می‌شود.

### ۱-۲- هزینه مبادله و عملکرد اقتصادی

با توجه به اینکه در یک جامعه هیچ‌کس نمی‌تواند به تنهایی تمام نیازهای خود را تولید و تأمین نماید، در افراد این تمایل به وجود می‌آید که با دیگران به مبادله بپردازند. این تمایل به مبادله در میان مردم است که منجر به تقسیم کار و تخصصی شدن امور، ایجاد تفاوت در میان مشاغل، بروز استعدادها و در نهایت افزایش تولید و ثروت می‌شود (اسمیت، [۱۷۷۶] ۱۳۵۷). این ایده مبنای شکل‌گیری ادبیات گسترده نظریه اقتصادی است. در رابطه با اینکه چرا افراد با یکدیگر مبادله می‌کنند و چرا این مبادله منشأ کسب سود و افزایش ثروت جامعه است ابتدا نظریه مزیت مطلق آدام اسمیت مطرح شد. عصاره این نظریه آن است که هر فرد، بنگاه یا کشور در تولید کالایی که می‌تواند آن را با نفر ساعت کار کمتری تولید کند تخصص می‌یابد و آن را با کالاهایی که دیگران در آن مزیت دارند مبادله می‌کند. از آنجا که این کار باعث می‌شود کالاها ارزان‌تر تولید و مصرف شود، نفع طرفین مبادله در پیدا کردن تخصص و انجام دادن مبادله است.

در انتقاد به این ایده گفته شد که اگر فرد، بنگاه یا کشور بتواند همه کالاها را نسبت به کشورهای دیگر با نفر ساعت (هزینه) کمتری تولید کند، آیا در این صورت مبادله‌ای صورت نخواهد گرفت؟ در پاسخ به این مسئله نظریه مزیت نسبی ریکاردو مطرح شد. بر این اساس، هر فرد، بنگاه یا کشور در تولید کالایی تخصص پیدا می‌کند که بتواند آن را در مقایسه با سایرین به طور نسبی ارزان‌تر تولید کند. یعنی، اگر در بنگاه یا کشور A برای تولید یک واحد بیشتر از X برحسب عوامل تولید باید از تولید یک واحد Y صرف‌نظر شود و در بنگاه یا کشور B از دو واحد Y، آنگاه A با تولید X و صادر کردن آن به B و وارد کردن Y از B، می‌تواند نفع

بیشتری کسب کند حتی اگر در تولید هر دو کالا مزیت مطلق داشته باشد.

ایده فوق، کاربرد ساده شده و البته مبنای مفاهیم کارایی و تعادل عمومی در اقتصاد است. فرض کنید که در یک اقتصاد مبادله‌ای صرف هستیم. در این اقتصاد فردی که ارزش نسبی بیشتری برای کالای X قایل است ( $MRS_{yx}$  بالاتری دارد) آن را از کسی که ارزش نسبی کمتری برای آن قایل است ( $MRS_{yx}$  پایین‌تری دارد) می‌خرد و بالعکس. در زمینه تولید هم تعادل در جایی برقرار می‌شود که ارزش نسبی یا بهره‌وری نسبی عوامل تولید در بین کالاهای مختلف یکسان باشد. به عبارت دیگر، هر جا که تفاوتی در ارزش نسبی یا هزینه نسبی وجود داشته باشد زمینه‌ای برای مبادله و تجربه بهبود پارتو و حرکت به سمت نقطه کارآی پارتو وجود دارد. این، اساس نظریه تعادل عمومی است.

در ادبیات فوق‌الذکر که بخش قابل توجهی از ادبیات اقتصادی را به خود اختصاص داده، فقط به منافع حاصل از مبادله توجه شده است. ولی، طیف وسیعی از کسانی که به پیروی از اسمیت در این باب قلم زده‌اند به هزینه‌بر بودن فرآیند مبادله توجهی نداشته‌اند. اگر بپذیریم که فرآیند مبادله دارای هزینه است، آنگاه باید اصلاحات قابل توجهی را در نظریه اقتصادی انجام دهیم و عملکردهای اقتصادی متفاوتی را انتظار داشته باشیم (نورث، ۱۹۹۱: ۵۶). هزینه‌بر بودن فرآیند مبادله، به صورت رسمی اولین بار توسط کوز (۱۹۳۷) تشخیص داده شد<sup>۲</sup> و پس از آن، البته با بیش از سه دهه تأخیر، ادبیات گسترده‌ای در این رابطه شکل گرفت. اهمیت این مفهوم در تجزیه و تحلیل فعالیت‌های اقتصادی و گسترش تقسیم کار نهفته نکته اصلی این است که گسترش تقسیم کار مبنای شکل‌گیری فرصت‌های جدید شغلی و ثروت ملی است و تقسیم کار به نوبه خود تحت تأثیر میزان هزینه‌های مبادله و سهولت تعهد مبادلات اقتصادی است.

برای روشن شدن مفهوم هزینه مبادله، کارآفرین و یا سرمایه‌گذاری را در نظر بگیرید که می‌خواهد به تولید مرغ اقدام نماید. با این تصمیم، کارآفرین باید مجموعه‌ای از مبادلات سازماندهی کند که از نظر فنی برای تولید مرغ (پرورش جوجه) ضروری است. انجام این مبادلات برای کسب سود ضروری است. ابتدا، این فرآیند مستلزم آن است که کارآفرین از فرصت‌های دیگر خود چشم‌پوشی نماید (مفهوم هزینه فرصت زمان). مثلاً، اگر دانشجویی است از ادامه تحصیل صرف‌نظر کند، اگر کارمند است از کار در اداره و دستمزد حاصل از آن، و اگر تاجر است از منافع کسب و کار خویش خود را محروم نماید. صرف نظر از این فرصت‌ها به لحاظ اقتصادی هزینه‌های فرصت زمان او را تشکیل می‌دهد. سپس، باید مکان

مناسبی را خریداری نماید، سوله مناسبی احداث کند، پروانه تولید بگیرد، اقدام به دریافت وام‌های مورد نیاز نماید، کارگر استخدام کند، گندم و جوجه گوشتی خریداری کند و به‌طور خلاصه، باید تمام زمینه‌های فنی لازم برای پرورش جوجه‌های گوشتی را با کمترین هزینه (و به‌طور عقلایی) مهیا، و اقدام به تولید کند. تمام هزینه‌هایی که تاکنون انجام شده، هزینه‌های اقتصادی لازم بوده است (هزینه فرصت) و اگر این هزینه‌ها و مبادلات انجام نمی‌شد پرورش جوجه به لحاظ فنی ممکن نبود.

تمام مبادلات مذکور با فروض ملحوظ در تابع تولید (نئوکلاسیک) انجام شده است. به عنوان مثال، فرض می‌شود که کارآفرین از شرایط مبادلات و مجموعه‌های حقوقی مبادله شده اطلاع کامل دارد و در ضمن، تمام اطلاعات مورد نیاز هم وجود دارد؛ کارگران از کارکردن طرفه نمی‌روند؛ بانک به تعهدات خود عمل می‌کند؛ حقوق مالکیت به خوبی تعریف، تعبیه و تضمین شده است؛ سیستم قضایی به طور کارآمد عمل می‌کند و از این بابت هیچ مسئله‌ای تولید را تهدید نمی‌کند؛ سیاست‌های دولت هیچ اختلالی در پروسه تولید ایجاد نمی‌کند؛ شبکه بانکی مشکلات نقدینگی تولیدکننده را رفع می‌کند و فروض دیگری از این دست.

حال، اگر هر کدام از این فروض نقص شود، هزینه‌هایی بر تولیدکننده تحمیل می‌شود که نتایج مسئله را به طور کلی از آن چیزی که در نظریه سنتی مطرح است، متمایز می‌کند. در واقع، دیگر نمی‌توان کارآفرین را یک شخص منفرد در نظر گرفت که در چارچوب بازار عمل می‌کند و صرفاً از بازار علامت می‌گیرد. در مورد مثال بالا فرض کنید که کارگران موجود در بازار تخصص‌های لازم را نداشته باشند. در این صورت، نمی‌توان در قیمت‌های بازاری به کارگران مورد نیاز دست یافت. یا فرض کنید کارگران از کار کردن طرفه می‌روند و یا کارفرما از کارگران کار بیش از حد می‌کشد و حقوق آنها را به موقع پرداخت نمی‌کند یا فرض کنید قطع ناگهانی برق، دستگاه‌های برقی را خراب می‌کند و یا با از کار افتادن دستگاه‌های برقی، تعدادی از جوجه‌ها تلف می‌شود، یا دولت با اعمال یک سیاست تجاری، به هر دلیلی، مثلاً حمایت از مصرف‌کننده یا ایجاد منافع گروه‌های ویژه و ...، واردات مرغ را آزاد می‌کند و قیمت آن را تا زیر قیمت تمام شده مرغ کاهش می‌دهد و باعث ورشکستگی پرورش دهنده مرغ (کارآفرین) می‌شود، و بالاخره، ممکن است طی کردن مراحل اداری تولید به قدری طولانی شود که بسیاری از محاسبات کارآفرین اشتباه از آب درآید و مواردی از این دست. همه اینها هزینه‌هایی را بر کارآفرین تحمیل می‌نمایند که برای پرورش جوجه لازم نیست، ولی



عملاً وجود دارد. این قبیل هزینه‌ها که ناشی از عوامل متعددی از جمله فرصت طلبی طرفهای قرارداد، دخالت‌های نامناسب دولت، عدم تعریف، تعبیه و تضمین مجموعه‌های حقوق مالکیت، ناکارایی دستگاه قضایی، اطلاعات ناقص و نامتقارن در مورد شرایط مبادله و ... است، کارآفرین و عوامل اقتصادی را دچار هزینه‌هایی می‌کند که به لحاظ فنی عهده‌دار آن هزینه‌ها نبوده است. از این رو، بازنگری نظریه مرسوم از لحاظ نهادهایی که هم عملکرد بنگاه در سازماندهی مبادلات را متأثر می‌کند و هم در کارکرد کارآمد اقتصاد کلان مؤثر است، الزامی است و این وظیفه‌ای است که نظریه پردازان هزینه مبادله عهده‌دار آن شده‌اند.

هزینه مبادله اهمیت فوق‌العاده‌ای در ادبیات اقتصادی یافته و به بحث‌های زیادی دامن زده است. یکی از دلایل این اهمیت این است که توجه به این مفهوم کمک به توضیح این مسایل می‌کند که چرا بسیاری از فرصت‌های اقتصادی مورد بهره‌برداری قرار نمی‌گیرد؛ چرا برخی از کسب و کارها در بعضی کشورها شکل می‌گیرد و در سایر کشورها نه؛ و چرا در برخی اقتصادها فعالیت‌های اقتصادی گسترش می‌یابند و در سایر اقتصادها با مقیاس‌های کوچک به حیات خود ادامه می‌دهند.

به عبارت دیگر، نکته این است که بهره‌برداری از فرصت‌ها هزینه‌بر است و تا جایی این هزینه‌ها تحمل می‌شود که از منافع مورد انتظار فرصت‌ها فراتر نرود. لذا اگر می‌خواهیم از فرصت‌های اقتصادی بهره‌برداری شود باید هزینه‌های استفاده از فرصت‌های اقتصادی (یا همان مبادلات بالقوه سودآور) کاهش یابد. اما پرسش کلیدی این است که چه عواملی میزان این هزینه‌ها را تعیین می‌کند و اگر در اقتصادی هدف کاهش هزینه‌های مبادله و گسترش فعالیت‌های اقتصادی دنبال شود باید روی چه متغیرهایی تمرکز شود.

کوز در یکی از مقالات متأخر خود با تأکید بر اهمیت مطالعه نهادها و سیستم‌های اقتصادی، درباره عوامل کلیدی مؤثر بر هزینه‌های مبادله و درنهایت عملکرد اقتصادی کشور چنین می‌گوید: «از نظر من موضوع هدف اقتصاددانان مطالعه چگونگی کارکرد سیستم اقتصادی است. سیستمی که ما در آن درآمد کسب کرده، هزینه می‌کنیم. رفاه جامعه بشری بستگی به جریان کالاها و خدمات دارد و این به نوبه خود بستگی به بهره‌وری سیستم اقتصادی دارد. آدام اسمیت توضیح داده است که بهره‌وری سیستم اقتصادی وابسته به تخصصی شدن امور و تقسیم کار است. ولی، خود تخصصی شدن تنها در صورتی میسر است که داد و ستد امکان‌پذیر باشد. [در نتیجه،] هرچه هزینه‌های داد و ستد (هزینه‌های مبادله) کمتر باشد امور تخصصی‌تر و بهره‌وری سیستم بیشتر خواهد بود. ولی، هزینه‌های

مبادله بستگی به نهادهای کشور دارد: سیستم حقوقی، سیستم سیاسی، سیستم اجتماعی، سیستم آموزشی، سیستم فرهنگی و مانند آن. در عمل این نهادها هستند که عملکرد یک اقتصاد را سازماندهی و هدایت می‌کنند و این چیزی است که اهمیت اقتصاد نهادگرای جدید را برای اقتصاددانان روشن می‌کند". (کوز، ۱۹۹۸: ۷۳-۷۲)

بنابراین، طبق نظر کوز، اگر به دنبال گسترش رفاه در جوامع بشری هستیم باید فعالیت‌های اقتصادی را به صورت تخصصی انجام دهیم و تخصصی شدن فعالیت‌ها در گروهی تقسیم کار است و تقسیم کار نیز در صورتی در دامنه یک اقتصاد گسترش می‌یابد که امکان مبادله و داد و ستد و بهره‌مند شدن از محصول فعالیت سایرین میسر باشد. میزان مبادلات نیز وابسته به هزینه‌های آن است و اگر به دنبال گسترش مبادلات اقتصادی هستیم باید هزینه‌های مبادلاتی را تقلیل دهیم و هزینه‌های مبادلاتی به نوبه خود تحت تأثیر نهادها و سیستم‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه هستند و برای تعدیل هزینه‌ها باید این نهادها مطالعه شود و اصلاحات صورت گیرد. حال، مسئله اساسی این است که این نهادها چیستند و چطور می‌توان آنها را شناسایی کرد و اقداماتی برای اصلاح آنها به عمل آورد. در قسمت آتی با مطالعه هرناندو دسوتو آشنا می‌شویم که بحثی است در راستای این پرسش.

دسوتو نیز به دنبال پاسخ این سؤال است که چگونه می‌توان رفاه جوامع بشری را افزایش داد و کشورهای فقیر را از فقر رها کرد و برای مردم فقیر فرصت‌های شغلی ایجاد کرد. او با مطالعات میدانی وسیعی نشان می‌دهد که مهمترین دلیل بیکاری و فقر این است که نظام‌های قانونی (چه به لحاظ مقرراتی و چه به لحاظ اجرایی) هزینه فعالیت در بخش رسمی را به قدری بالا می‌برد که کسی نمی‌تواند متحمل آنها شود و به طور طبیعی افراد در بخش غیررسمی کارهایی را برای خود دست و پا می‌کنند. اما مشکلی که ایجاد می‌شود این است که امکان مبادله در این بخش بسیار محدود است. زیرا اگر کسی بخواهد فعالیتش را گسترش دهد امکان تأمین مالی ندارد، اگر بخواهد نیروی کار جدید استخدام کند دچار محدودیت‌های بیمه‌ای است و اگر برایش اختلاف حقوقی پیش آید نمی‌تواند آن را به طور رسمی حل و فصل کند و اینها یعنی هزینه‌های مبادلاتی. این حجم بالای هزینه‌های مبادلاتی به طور مشخص مانع از گسترش فعالیت‌های اقتصادی در این بخش می‌شود. به این ترتیب، دسوتو مجموعه‌ای از نهادهای حقوقی را مشخص می‌کند که با اصلاح آنها می‌توان به تقسیم کار دامن زد و از منافع آن بهره‌مند شد.

مطالعات دسوتو در کنار ادبیات هزینه مبادله تأثیر بسزایی بر رویکرد بانک جهانی گذاشته



است و نشان می‌دهد که اگر بخواهیم در یک اقتصاد تقسیم کار گسترش یابد، فعالیت‌های جدید اقتصادی شکل بگیرد و به تبع آن فرصت‌های شغلی بیشتری به وجود آید باید روی چه نهادهایی تمرکز کنیم و چه اصلاحاتی را در دستور کار قرار دهیم.

## ۲-۲- دسوتو و راز سرمایه

هرناندو دسوتو در طرح مفهوم محیط کسب و کار و سیاست‌گذاری برای رفع موانع بخش خصوصی به عنوان راهبرد اصلی توسعه اقتصادی بیش از همه اقتصاددانان نقش داشته است. دسوتو اقتصاددان پرویی است که از ابتدای دهه ۱۹۸۰ موانع کسب و کار را در کشورهای در حال توسعه و پیشرفته به صورت تطبیقی مطالعه کرده است. محصول مطالعات او دو کتاب «راه دیگر»<sup>۳</sup> و «راز سرمایه»<sup>۴</sup> است. او در این دو کتاب نشان می‌دهد که چگونه موانع اداری در کشورهای در حال توسعه مانع گسترش بازار و تقسیم کار و در نتیجه مانع رشد اقتصادی است و به گسترش فقر و بخش غیررسمی دامن می‌زند. به دلیل اهمیت اندیشه او در شکل‌گیری راهبرد بهبود محیط کسب و کار، مرور بسیار اجمالی نظریات او ضروری است.

دسوتو یک اقتصاددان حامی اقتصاد بازار است و توجه عمیقی به منافع توسعه بازار و گسترش تقسیم کار و تخصصی شدن امور دارد. او در این باره به صراحت بر رأی آدام اسمیت مبنی بر منافع تقسیم کار تأکید می‌کند و محدود شدن آن را موجب بهره‌وری پایین‌تر قلمداد می‌کند:

«همان‌طور که آدام اسمیت خیلی پیش از این گفته بود، هر چه بازار وسیع‌تر باشد، توانایی‌ها می‌تواند تخصصی‌تر شود. به تدریج که تولیدکنندگان تخصص می‌یابند، اقتصاد کارآمدتر می‌شود و نتیجه این امر بالا رفتن دستمزدها و قیمت‌داری‌ها است. یک نقص حقوقی که مانع از مذاکره کردن با خارجی‌ها می‌شود تقسیم کار را محدود کرده، موجب می‌شود که کارآفرینان به دایره محدودتری از تخصص که بهره‌وری در آن پایین‌تر است دسترسی داشته باشند.» (دسوتو، ۲۰۰۱: ۸۳۵)

او همچنین بالا رفتن سطح زندگی در غرب را ناشی از اصلاحات معطوف به گسترش تقسیم کار می‌داند:

«سطح زندگی در غرب تنها زمانی بالا رفت که دولتمردان قانون و نظام

مالکیت را اصلاح کردند و آنها را در جهتی سوق دادند که امکان به وجود آمدن

تقسیم کار گسترده فراهم آید» (همان: ۸۳۷-۸۳۸)

با وجود تلاش دستو برای گسترش اقتصاد بازار و بهره‌مند شدن جوامع از منافع گسترش تقسیم کار، او هرگز موافق روش‌های میان‌بر برای رسیدن به بازار و به اصطلاح شوک درمانی نیست. او با مطالعه چگونگی حل مسایل در غرب تأکید می‌کند:

«درسی که از تجربه غرب می‌گیریم این است که تدابیر ضربتی و موقتی

برای کاهش فقر کافی نیست» (همان: ۸۳۷).

از نظر دستو امریکای لاتین از زمان استقلال از اسپانیا در دهه ۱۸۲۰ تاکنون چهار بار سعی کرده است نظام سرمایه‌داری را پیاده کند اما نتیجه این تلاش‌ها بی‌اثر یا فاجعه‌آمیز بوده است. از نظر او تلاش کشورهای بلوک شرق برای پذیرش نظام سرمایه‌داری به گسترش بی‌سابقه فقر و فحشا منجر شده است.

بنابراین، اولاً، دستو درصدد گسترش اقتصاد بازار، در معنای گسترش تقسیم کار است و این نکته را رمز‌رهایی از فقر و ایجاد فرصت‌های شغلی می‌داند. ثانیاً، راهبرد او برای گسترش بازار شوک درمانی نیست. لذا سؤال اصلی این است که چگونه می‌توان بدون توسل به روش‌های پیشنهاد شده به اقتصادهای در حال گذار، تقسیم کار را گسترش داد و از منافع آن بهره‌مند شد.

دستو معتقد است مجموعه‌ای از نهادهای حقوقی، قوانین و مقررات و به طور خاص نظام اداری کشورها حدود و ثغور و گستره تقسیم کار را در کشورها تعریف می‌کنند. این مجموعه نهادی است که تعیین می‌کند در یک اقتصاد چه سازمان‌هایی شکل می‌گیرد، هر فعالیت تا چه حد می‌تواند رشد کند و از فرصت‌های جدید بهره‌برداری کند و مانند آن. او بر خلاف ایده‌ای که فرهنگ و اخلاق را مسئول توسعه می‌داند می‌گوید هیچ شاهد و مدرک مستندی وجود ندارد که نشان دهد در کشورهای توسعه یافته افراد از استانداردهای اخلاقی و فرهنگی بالاتری برخوردارند و در کشورهای در حال توسعه از استانداردهای پایینتر.

حال، سؤال این است که منظور دستو از این نهادها چیست و این نهادها در چه مواقعی اثر خود را نشان می‌دهند و بر دامنه تقسیم کار تأثیر می‌گذارند. از نظر دستو نهادهای مورد نظر اثر خود را طی فرایندی نشان می‌دهند که از طریق آن دارایی‌ها ارزش اضافی تولید می‌کنند. به عبارت دیگر، دستو معتقد است تفاوت کشورهای در اندوخته‌ها و میزان دارایی‌های آنها نیست، بلکه تفاوت آنها در امکان تبدیل کردن دارایی‌ها به سرمایه‌های مولد است. اگر

می‌بینیم کشورهای غربی از بازارهای گسترده‌تری برخوردارند و کشورهای دیگر فاقد چنین چیزی هستند باید ریشه آن را در نهادهایی جستجو کنیم که اجازه تبدیل شدن دارایی به سرمایه مولد را می‌دهند. دست‌و‌پا در «راز سرمایه» چنین می‌گوید:

«[مسئله من این است که] نهاد زیرین و مبنایی نظام سرمایه‌داری چیست؟ هدف من در این کتاب این است که نشان دهم مانع مهمی که بقیه جهان را از استفاده از نظام سرمایه‌داری باز می‌دارد، عدم توانایی آنها در تولید سرمایه است. سرمایه، نیروی حیات بخش نظام سرمایه‌داری و مایه پیشرفت است.» (همان: ۲۸)

او معتقد است در این کشورها پس‌انداز داخلی به وفور یافت می‌شود و جالبتر آنکه بخش عمده‌ای از این پس‌انداز در دست فقراست اما کشورهای در حال توسعه نمی‌توانند از پس‌اندازهای خود استفاده کنند:

«در حقیقت ارزش پس‌اندازهای فقرا زیاد است: چهل برابر ارزش تمامی کمک‌های خارجی دریافت شده در سراسر جهان از سال ۱۹۴۵ به بعد. در هائیتی فقیرترین کشور آمریکای لاتین کل دارایی‌های فقرا بیش از ۱۵۰ برابر ارزش تمامی سرمایه‌گذاری‌های خارجی است که از زمان استقلال آن کشور از فرانسه در سال ۱۸۰۴ دریافت شده است. (همان: ۲۹)»

در واقع دست‌و‌پا برخلاف عموم اقتصاددانان کمبود پس‌انداز را علت توسعه نیافتگی نمی‌داند. او اطلاعاتی ارائه می‌کند که نشان می‌دهد مردم کشورهای فقیر به هیچ روی فاقد دارایی نیستند. طبق تحقیقات او و همکارانش «در فیلیپین ارزش املاکی که حقوق مالکیت آنها روشن نیست ۱۳۳ میلیارد دلار است. این رقم چهار برابر ارزش سرمایه‌گذاری ۲۱۶ شرکت داخلی، هفت برابر سپرده‌های بانک‌های تجاری این کشور، نه برابر سرمایه کسب و کارهای دولتی و ۱۴ برابر ارزش تمامی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است. در سایر کشورها نیز نتایج شگفت‌آور است. به طور کلی ارزش املاک در اختیار فقرا به صورت غیر رسمی در جهان سوم و کشورهای کمونیستی سابق حداقل برابر ۹/۳ تریلیون دلار است.» از نظر او تفاوت کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته تنها در یک چیز است:

«اکثر مردم فقیر این کشورها صاحب دارایی هستند اما فرآیندی ندارند که مالکیت آنها را نشان دهد و سرمایه ایجاد کند. آنها خانه دارند ولی نه حق مالکیت، محصول دارند اما نه سند فروش، کسب و کار دارند اما نه شخصیت

حقوقی، فراهم نبودن این نهادهای ضروری عاملی است که توضیح می‌دهد چرا مردمی که هرگونه اختراع غربی از گیره کاغذ تا راکتور اتمی را اقتباس کرده‌اند، نتوانسته‌اند سرمایه کافی تولید کنند و سرمایه‌های داخلی خود را به کار بیندازند. (همان: ۳۱)»

براساس برآورد دست‌آورزش سرمایه‌های راکد در آسیا ۱۷۵۰ میلیارد دلار، در آفریقا ۵۸۰ میلیارد دلار، در خاورمیانه و شمال آفریقا ۷۴۰ میلیارد و در آمریکای جنوبی ۸۹۰ میلیارد دلار است. دست‌و‌معتقد است فرآیند تبدیل پس‌انداز به سرمایه مولد، امری است که تاکنون اقتصاددانان از آن غافل مانده‌اند و هنوز هیچ نظریه‌ای برای پاسخ به آن تدوین نشده است. (همان: ۵۹) «نه اسمیت و پیروانش و نه مارکس و مارکسیست‌ها تاکنون نتوانسته‌اند به درک این ساز و کار دست یابند. (همان: ۳)»

دست‌و‌با تیم تحقیقاتی‌اش که متشکل از ۱۰۰ کارشناس در رشته‌های مختلف مانند حقوق، اقتصاد و مدیریت بود به مطالعه میدانی در مورد موانع تبدیل پس‌انداز به سرمایه دست زد. آنها برای درک ناتوانی مردم فقیر در تبدیل پس‌اندازهای خود به سرمایه‌های مولد، یک کارگاه کوچک لباس دوزی در لیمای پرو تأسیس کردند. آنها در عمل دریافتند که برای تأسیس یک کارگاه کوچک به تعداد زیادی مجوز احتیاج است:

«هر روز شش ساعت برای این کار وقت صرف شد تا پس از ۲۸۹ روز و طی ۱۲۳۱ مرحله اداری توانستیم مجوز تأسیس بگیریم.» (دست‌و، ۱۳۸۴: ۲۰)

دست‌و مراحل اداری دستگاه‌های مختلف، در چند کشور در حال توسعه (پرو، مصر، هائیتی و فیلیپین) را با کشورهای پیشرفته مقایسه کرد. او نشان داد تفاوتی بسیار فاحش میان سرعت نظام اداری کشورها وجود دارد:

«اخذ مجوز برای ثبت املاک در فیلیپین به ۱۶۸ مرحله و ۱۳ تا ۲۵ سال زمان نیاز دارد و ثبت اراضی بایر در مصر ۶ تا ۱۴ سال زمان می‌برد.» (دست‌و، ۲۰۰۰: ۲۰)

به طور خلاصه، بر اساس نظریه او سیستم اداری و نظام‌های مقرراتی بستر فرآیندی است که طی آن دارایی‌ها تبدیل به سرمایه می‌شوند و صاحبان آن می‌توانند با استفاده از آن وارد بازار شوند، کسب و کاری راه بیندازند و علاوه بر خود چندین نفر دیگر را نیز مشغول به کار کنند و سپس با وثیقه گذاشتن همین دارایی‌ها وام بگیرند و فعالیتشان را گسترش دهند و از فرصت‌های بکری استفاده کنند که در بازار وجود دارد و می‌تواند منشأ فرصت‌های شغلی

متعددی باشد.

در مقابل، موانع جانکاهی که همین نظام مقرراتی پیش روی فعالان اقتصادی قرار می‌دهد موجب توسعه نیافتگی است. اولین اثری که اصطکاک‌های زیاد نظام قانونی می‌گذارد این است که بسیاری از فعالان و به طور خاص تازه واردان امکان ورود به بخش رسمی و فعالیت در زیر چتر قوانین رسمی را پیدا نمی‌کنند. نتیجه این عدم دسترسی، توزیع نابرابر منافع میان فعالان بخش رسمی و غیر رسمی است. دسته اول می‌توانند از سیستم پولی مالی کشور اعتبار کسب کنند دسته دوم نمی‌توانند. دسته اول می‌توانند با توسل به دادگاه حقوق خود را مطالبه نمایند ولی دسته دوم نمی‌توانند و مانند آن.

دسوتو در رابطه با اهمیت حمایت قانونی از فعالیت‌های اقتصادی چنین می‌نویسد: «اگر شما چند قدمی از هتل هیلتون شهر قاهره آن طرف‌تر بروید آنچه پشت سر خواهید گذاشت دنیای فناوری مدرن رایانه‌ای، تلویزیون‌های ماهواره‌ای و ... نیست. مردم قاهره به تمام اینها دسترسی دارند. نه، آنچه پشت سر می‌گذارید، دنیایی است که قانون از داد و ستد سندهای مالکیت حمایت می‌کند. دنیایی که در آن رهن گذاشتن برای سرمایه‌گذاری و کسب ثروتی جدید، چیزی است که حتی بعضی از مردم ثروتمند قاهره نیز از آن محرومند. خارج از قاهره، بعضی از تهیدست‌ترین تهیدستان، ساکن محل‌هایی هستند که قبلاً گورستان بوده و به همین جهت آن را «شهر مردگان» می‌نامند. ولی واقعیت این است که تمامی قاهره شهر مردگان است، شهری که سرمایه در آن «زنده» نیست، شهری که تنها می‌توان بخشی از ارزش‌داری‌ها را واقعاً به حساب آورد. نهادهایی که به این سرمایه‌زدگی ببخشند در این شهر وجود ندارد.» (دسوتو، ۲۰۰۱: ۸۱۹-۸۱۸)

در همین رابطه اثری که متوجه اقتصاد می‌شود گسترش بخش غیر رسمی در اقتصاد است که گاهی اندازه آن حتی از خود اقتصاد رسمی هم بزرگتر می‌شود. این بخش غیر رسمی به حدی بزرگ می‌شود که نمودهای آن در همه جای اقتصاد قابل مشاهده است. از تاکسی‌هایی که در شهرها بدون مجوز مسافرکشی می‌کنند تا خانه‌هایی که بدون پروانه ساخت ساخته می‌شوند و از دستفروش‌هایی که کنار خیابان بساط خود را پهن می‌کنند تا کسانی که بین شهرها تجارت کالایی می‌کنند.

دسوتو در مورد تجربه خود چنین می‌گوید:

«در سال ۱۹۸۰ هنگامی که من و همکارانم کارمان را شروع کردیم اکثر مقامات رسمی تصور می‌کردند که کشور ما تا حد زیادی تحت کنترل قانون است... مقامات فکر می‌کردند دامنه فعالیت‌های این بخش فراقانونی محدود است... همان‌گونه که در کشورهای پیشرفته هم چنین مواردی وجود دارد... و بررسی وضع این مردم کار پلیس یا تعدادی جامعه‌شناس و دانشگاهی است که تصمیم گرفته‌اند پدیده‌های غیر عادی محلی را مطالعه کنند... وقتی به خیابان‌ها رفتیم... متوجه واقعیات حیرت‌انگیزی شدیم. مثلاً صنعت ساختمان پرو در کساد کامل به سر می‌برد... در حالی که وضع فروشندگان مصالح ساختمانی خیلی خوب بود. ما متوجه شدیم که تهیدستان بیش از هر وقت دیگر سیمان خریداری می‌کنند تا خانه، ساختمان و بنگاه‌هایی بنا کنند که نه ثبت شده بودند و نه سندی داشتند و به همین جهت هیچ وقت در صفحه رایانه اقتصاددانان و مأموران آمار ظاهر نمی‌شدند. به این ترتیب، ما متوجه شدیم که با اقتصاد فراقانونی پایدار، مستقل و نامرئی از نظر رسمی سر و کار داریم که در داخل شهرهای کل کشورهای در حال توسعه در جنب و جوش است... بخش فراقانونی... همه چیز بود مگر یک مسئله حاشیه‌ای.» (همان: ۸۳۸-۸۳۹)

او انبوه خانه‌های کوچک و کارگاه‌های خانگی، دستفروشان، تعداد بی‌شمار خطوط مینی‌بوس‌رانی، و فوج‌های پیشه‌وران را «مظهر بارز مناطق فراقانونی» می‌داند. برای ملموس شدن داستان، تاکسی رانی در ایران را در نظر بگیرید. تا همین یکی دو سال قبل نسبت تاکسی‌هایی که با مجوز قانونی و زیر نظر تاکس رانی فعالیت می‌کردند به مسافرهای آزاد و غیر رسمی یک به ده هم نبود و اگر کسی می‌خواست وارد این سیستم هم بشود با محدودیت‌های زیادی مواجه بود. زمانی می‌گفتند ظرفیت نداریم و شما باید یا تاکسی بخرید و یا منتظر بازنشسته شدن یکی از رانندگان تاکسی بمانید و تازه برای این کار هم باید مدتها پولتان در حساب تاکسی رانی بخوابد. در این شرایط به طور طبیعی انبوهی از مسافرهای شخصی در شهر تردد می‌کردند و البته هم‌اکنون هم تردد می‌کنند که تحت نظارت هیچ نهادی نبودند و این اعمال قانون و ایجاد نظم و امنیت را بسیار دشوار می‌کرد. حال راه چه بود آیا باید با غیر رسمی‌ها برخورد اداری می‌شد یا باید ورود آنها تسهیل می‌شد. به طور طبیعی راه اول جز دامن زدن به اعتراضات مسئله‌ای را حل نمی‌کرد اما راه دوم ضمن



ساماندهی بخش غیررسمی، برآورد بهتری از میزان تاکسی‌ها، تردد آنها و تخلفات احتمالی آنها به دست می‌داد و در ضمن اگر اختلافی به وجود می‌آمد دادگاه شنوای اختلافات بود اگر کسی وام می‌خواست می‌توانست به هویت جدید حقوقی خود استناد کند و حتی اگر کسی می‌خواست ازدواج کند می‌توانست بگوید شغل من رانندگی تاکسی است و این یعنی گسترش دامنه کسب و کار و افزایش فرصت‌های شغلی.

حال کسی می‌تواند این سؤال را مطرح کند که گسترش بخش غیر رسمی چه مشکلی دارد که ما باید نگران آن باشیم، آن هم تا این حد که آن را تفاوت اقتصادهای توسعه یافته و در حال توسعه بدانیم. در پاسخ به این سؤال مقدمه لازم این است که در کشورهای در حال توسعه، دشواری‌های نظام قانونی بخش خصوصی را به اقتصاد زیرزمینی، اقتصاد غیر رسمی و غیر مولد سوق می‌دهد و هزینه فعالیت در بخش غیر رسمی بسیار بالاست. دسوتو در این باره تأکید می‌کند: «همچنان که تطبیق دادن وضعیت خود با قانون دارای هزینه است، خارج از قانون زندگی کردن هم هزینه‌هایی دارد. ما از هزینه‌های گزافی که زندگی در خارج از نظام قانونی کار و داد و ستد در بر دارد حیرت زده شده بودیم. مثلاً در پرو برای اینکه یک بنگاه بتواند خارج از حیطه قانونی به کار خود ادامه دهد باید ۱۰ تا ۱۵ درصد درآمد سالانه خود را به صورت رشوه و کمیسیون به مقامات بپردازد. به این مبلغ هزینه فرار از جریمه، هزینه انتقال پول در خارج از مجاری رسمی، هزینه فعالیت در محل‌هایی پراکنده و فاقد اعتبار برای تأمین مالی را اضافه کنید، آن وقت متوجه می‌شوید که زندگی یک کارآفرین فراقانونی تا چه اندازه پرهزینه‌تر و دارای دغدغه خاطر و نگرانی بیشتری است تا زندگی یک کارآفرین مجاز» (همان: ۱۴۲)

نتیجه بلافصل این مشاهده این است که بخش غیر رسمی نمی‌تواند بزرگ شود و توسعه آن تنها تا یک حدی ممکن است. «شاید فقدان نهادهایی که امکان استفاده از فرصت‌ها برای تخصصی شدن در بازار را برای کارآفرینان فراقانونی فراهم آورد بیشترین هزینه را برای این کارآفرین‌ها داشته باشد. کسانی که نمی‌توانند در چارچوب قانون کار کنند امکان مدیریت کارآمد دارایی خود را نیز ندارند. همین‌طور که نمی‌توانند در دادگاه‌ها مالکیت خود را اثبات کنند، نمی‌توانند با استفاده از شراکت‌های با مسئولیت محدود و یا قراردادهای بیمه ریسک خود را کاهش دهند و همچنین نمی‌توانند شرکت‌های سهامی‌ای ایجاد کنند که در عین جذب سرمایه بتواند ریسک‌ها را توزیع کند.

از آنجا که این کارآفرینان امکان گردآوری منابع برای سرمایه‌گذاری را ندارند، نمی‌توانند

از صرفه‌های ناشی از مقیاس و تنوع استفاده کنند، نمی‌توانند اختراعات خود را ثبت کنند و حق انحصاری استفاده از آن را برای خود محفوظ دارند. این تهیدستان... هیچگاه نتوانسته‌اند به ساز و کارهای حقوقی لازم برای ایجاد سرمایه نزدیک شوند... فقدان حقوق رسمی در بخش مالکیت ساختمان بهتر از هر جای دیگر قابل مشاهده است... بنابراین، هرگونه مبادله این دارایی‌های فراقانونی باید محدود به دایره کسانی باشد که با یکدیگر داد و ستد می‌کنند و در نتیجه این دارایی‌ها از بقیه بازار محروم می‌ماند. این امر،... همچنین امکان دستیابی به وامهایی را که لازمه توسعه فعالیت بنگاه‌هاست از آنها می‌گیرد، در حالی که در کشورهای توسعه یافته برای راه‌اندازی و توسعه یک بنگاه، استفاده از این اعتبارات یک روش معمول است. مثلاً در ایالات متحده آمریکا تقریباً ۷۰ درصد از اعتبارات دریافتی بنگاه‌های جدید از رهن گذاشتن سند مالکیت رسمی به دست می‌آید. قرار گرفتن در وضعیت فراقانونی، علاوه بر این، انگیزه سرمایه‌گذاری‌هایی را که مستلزم امنیت حقوقی است از بین می‌برد.» (همان: ۸۴۲-۸۴۴).

دلالت مستقیم این رویکرد برای مسئله اشتغالزایی این است که وقتی فرآیند تبدیل دارایی به سرمایه مولد معیوب است و نهادهای لازم‌کارکرد خود را ندارند و به کارگیری دارایی‌ها برای ورود به بخش رسمی را پرهزینه می‌کنند اولاً، امکان ورود به بازار و احیای بسیاری از فرصت‌های شغلی فراهم نمی‌شود ثانیاً، فرصت‌های شغلی ناشی از توسعه فعالیت‌ها و استفاده از صرفه‌های ناشی از مقیاس و تنوع نیز از بین می‌رود چه در بخش رسمی و چه در بخش غیر رسمی و ثالثاً، انبوه بنگاه‌های کوچکی که در بخش‌های رسمی و غیر رسمی شکل می‌گیرند محصولاتی با هزینه‌های بالا عرضه می‌کنند که قدرت رقابت در بازارهای بین‌المللی را ندارند و از این رو، فرصت‌های شغلی و دستمزدهای بالاتری که در فرآیند تجارت قابل بهره‌برداری بود بالفعل نمی‌شود.

پیش از خاتمه این بحث توجه به چند نکته دیگر از مباحث دوستو حایز اهمیت است. اول اینکه، در صورت عدم اصلاح نظام مقرراتی بخش غیر رسمی به گسترش خود ادامه می‌دهد و حتی در خارج از دامنه نظام قانونی رسمی برای خود نظامی قانونی ایجاد می‌کند که ولو با هزینه‌های زیاد از فعالیت‌های این بخش از اقتصاد حمایت می‌کند. دوم اینکه، بدترین راهبرد در مواجهه با این بخش از اقتصاد توسل به سرکوبگری و نیروی زور است. زیرا تنها گناه فعالان این بخش غیر رسمی، تلاش برای بقا از طریق فعالیت اقتصادی است. سوم اینکه، گاهی اتحادیه‌ها، انجمن‌ها و اصناف نیز مانع بزرگ شدن بخش رسمی می‌شوند و

تنظیم مناسب روابط آنها با دولت و بازار نقشی اساسی در چگونگی گسترش بازار دارد. لذا نکته چهارم این است که راهبرد پیشنهادی برای گسترش تقسیم کار، یکپارچه کردن بخش رسمی و غیر رسمی در سایه یک سیستم فراگیر مالکیت رسمی و قانونی و استفاده از آثار شبکه‌ای مالکیت گسترش یافته است نه توسل به زور و مبارزه با بخش غیررسمی.<sup>۵</sup> و بالاخره پنجم اینکه وضع فعلی اقتصادهای در حال توسعه مشابه غرب وحشی در قرن نوزدهم است و همان طور که آنها با حل یک یک مسائل موفق به تلفیق این بخش از اقتصاد غیررسمی در اقتصاد رسمی و زمینه‌سازی برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی شدند کشورهای در حال توسعه نیز باید چنین فرایندی را در پیش بگیرند.

### ۳. بانک جهانی: اشتغالزایی از طریق بهبود محیط کسب و کار

به هر تقدیر کتاب راز سرمایه آنچنان مورد استقبال قرار گرفت که اقتصاددانان نحله‌های مختلف آن را توصیه کردند و مراکز مختلفی مانند بانک جهانی به بسط اندیشه‌های دوستو پرداختند. بانک جهانی بر پایه‌اندیشه‌های دوستو از اواخر دهه ۱۹۹۰ به تحلیل محیط کسب و کار در کشورهای مختلف پرداخت و گزارش سالانه توسعه جهانی ۲۰۰۵ را به فضای بهتر کسب و کار اختصاص داد. (بانک جهانی: ۲۰۰۴) این گزارش به تحلیل محیط کسب و کار و تأثیر آن بر عملکرد اقتصادی پرداخته است. برای شناخت موانع کسب و کار از ۳۰ هزار بنگاه در ۵۳ کشور در حال توسعه نظرسنجی به عمل آمد.

در این نظرسنجی از صاحبان کسب و کار خواسته شد موانع کسب و کار را با انتخاب گزینه‌هایی از فوق‌العاده مهم تا بی‌اهمیت رتبه‌بندی کنند. بیش از ۸۰ درصد شرکت‌های مصاحبه شده «عدم اطمینان نسبت به سیاست‌های دولت» را مانعی مهم اعلام نمودند. نتایج این نظرسنجی در جدول (۱) آمده است.

موانع فوق به دو دسته قابل تقسیم هستند. دسته نخست عناصری که حکومت (قوای سه گانه) نقش بسیار برجسته‌ای در آنها دارد و رفتار حکومت، کیفیت آن را تعیین می‌کند. عدم اطمینان نسبت به سیاست‌ها، بی‌ثباتی اقتصاد کلان، نرخ مالیات، و فساد از این جمله‌اند. دسته دوم، موانع ناشی از بازار هستند. مهارت نیروی انسانی، دسترسی به زمین و خدمات حمل و نقل از جمله عناصر محیط کسب و کار محسوب می‌شوند که هر چند از سیاست‌های دولت متأثر هستند اما عموماً بازار نقش تعیین‌کننده‌تری در این عناصر دارد. اگر بازار این دسته از کالاها و خدمات بخوبی توسعه یافته باشد شرکت‌ها با صرف هزینه کمتر می‌توانند

جدول ۱. موانع کسب و کار در ۳۰ هزار بنگاه در کشورهای در حال توسعه

درصد بنگاه‌هایی که آن را مهم دانستند	نوع مانع
۸۲	عدم اطمینان نسبت به سیاست‌ها
۷۹	بی‌ثباتی اقتصادی کلان
۷۵	ترخ مالیات
۷۲	فساد
۷۰	هزینه و سهولت دسترسی به منابع مالی
۶۳	گسترده‌گی جرایم اجتماعی
۶۲	مقررات مالیاتی
۶۱	مهارت نیروی انسانی
۶۱	نظام حقوقی و قضایی
۵۷	برق
۵۶	مقررات نیروی کار
۴۷	حمل و نقل
۴۰	دسترسی به زمین
۴۰	مخاطرات

World Bank, 2005: 5

به این خدمات دسترسی یابند. به عبارت دیگر، محیط کسب و کار متأثر از رفتار حکومت یا کیفیت بازار است و برای بهبود محیط کسب و کار حکومت باید وظایف خود را بهتر ایفا کند و بازار کالا و خدمات باید ضعف و نارسایی کمتری داشته باشد.

بانک جهانی علاوه بر کارهای پراکنده‌ای که طی سالیان اخیر انجام داده، فعالیت‌های منسجمی را در قالب گروه «انجام دادن کسب و کار»<sup>۶</sup> سازماندهی را کرده است. این گروه به تدریج ده حوزه اثرگذار بر هزینه فعالیت‌های اقتصادی شناسایی نموده و ضمن شاخص سازی برای این عوامل مؤثر بر شکل‌گیری و گسترش فعالیت‌های اقتصادی، روند اصلاحات را در طول زمان و بین ۱۸۱ کشور جهان رصد می‌کند و هر ساله ضمن ارائه نتایج، اصلاح

کنندگان برتر و دستاوردهای مهم را معرفی می‌کند. در ادامه این مقاله ابتدا چکیده‌ای از راهبرد اشتغالزایی گروه کسب و کار بانک جهانی بیان می‌شود و سپس ۴ دسته از نهادهای مورد بررسی این گروه و شاخص‌هایی که برای سنجش آنها طراحی شده معرفی، و وضع ایران در هر یک از این شاخص‌ها ارزیابی می‌شود. امید می‌رود در انتهای این بررسی روشن شده باشد که از نظر بانک جهانی (و در واقع نظریه‌های پشتیبان آن)، برای گسترش بازار و تقسیم کار و رشد فرصت‌های شغلی چه اصلاحاتی باید در دستور کار قرار گیرد.

#### ۴. راهبرد گروه کسب و کار و ایجاد فرصت‌های شغلی

عصاره بحث گروه کسب و کار در موضوع اشتغالزایی تسهیل فضای کسب و کار است. به عبارت دیگر، از نظر این گروه اگر کشوری بخواهد فرصت‌های شغلی موجود را حفظ کند و علاوه بر آن فرصت‌های شغلی جدیدتری را هم به وجود آورد چاره‌ای ندارد جز اینکه اولاً، هزینه فعالیت در محیط اقتصادی را برای فعالان کنونی کاهش دهد و ثانیاً، هزینه‌ها و موانع ورود به یک بازار و به عبارت دیگر، هزینه تأسیس فعالیت‌های جدید را پایین آورد؛ زیرا کانال اصلی خلق فرصت‌های شغلی همین فعالیت‌ها و همین بنگاه‌های اقتصادی است. اگر بنگاهی شکل نگیرد و اگر بنگاه‌های موجود نتوانند رشد کنند، فرصت شغلی جدیدی به وجود نمی‌آید و اگر بنگاه‌های فعلی نتوانند به حیات اقتصادی خود ادامه دهند فرصت‌های شغلی موجود نیز دوام نمی‌آورند.

این رأی بانک جهانی به وضوح در مقدمه گزارش ۲۰۰۶ گروه «انجام دادن کسب و کار» مشاهده می‌شود. در این گزارش که «خلق شغل»<sup>۷</sup> نام دارد چنین می‌خوانیم:

حتی در بهترین شرایط، شروع یک کسب و کار، عملی مخاطره آمیز است. دولت‌ها باید چنین جسارت و شهامتی را تشویق کنند، البته بسیاری از کشورها این کار را می‌کنند. در سال ۲۰۰۴ میلادی، ۹۹ کشور (دو سوم کشورهای موجود در نمونه ایجاد کسب و کار)، ۱۸۵ سیاست اصلاحی را اجرا نمودند تا کسب و کار را آسان‌تر سازند. آن‌ها برخی جنبه‌های مقررات کسب و کار را ساده‌سازی کردند، حقوق مالکیت را تقویت نمودند، هزینه‌های صادرات و واردات را کاهش دادند، بار مالیاتی را سبک کرده و دسترسی به اعتبارات را راحت‌تر ساختند.

اینگونه اصلاحات به بنگاه‌ها اجازه می‌دهد تا سریع‌تر رشد کرده، مشاغل بیشتری را ایجاد کنند. تعداد فزاینده‌ای از این مشاغل در اقتصاد رسمی ایجاد خواهد شد زیرا فوائد رسمی



بودن (مانند دسترسی آسان‌تر به اعتبارات و خدمات عمومی بهتر) بر هزینه‌های رسمی بودن (مانند مالیات‌ها) برتری و ترجیح دارد. توجه به مشاغل رسمی به این معنا است که کارگران بیشتری از حمایت‌های مستمری بازنشستگی، مقررات ایمنی کار و مزایای سلامت برخوردار می‌گردند.

زنان که در حال حاضر سه چهارم کارگران بخش غیررسمی را تشکیل می‌دهند و کارگران جوان و بی‌تجربه‌ای که به دنبال پیدا کردن نخستین شغل خود هستند، اصلی‌ترین گروه‌هایی محسوب می‌شوند که از این اصلاحات نفع می‌برند.

اشتغال در کشورهایی که جنگ و درگیری در آن‌ها به اتمام رسیده است از اولویت بالایی برخوردار است زیرا باید بتوانند سربازان سابق را به عنوان نیروی کار جذب کنند و خانواده‌ها را به زندگی عادی برگردانند. در صورت نبود کار، این خطر وجود دارد که درگیری در این کشورها ادامه یابد. ایجاد شغل در اقتصاد رسمی کشورهای آفریقایی اولویت بیشتری دارد زیرا بیشترین مانع انجام کسب و کار در این کشورها بوده و سرعت اصلاحات در آنجا از سایر مناطق جهان کمتر است. (یانکوف و مکلیش، ۲۰۰۴: ۱-۲)

بعد از این مقدمه، گزارش مجدداً و به صورت تلویحی رجوع می‌کند به آرای دسوتو و عامل موفقیت کشورها را رشد مشاغل جدید در اقتصاد رسمی معرفی می‌کند. طبق این دیدگاه اصلاحات محیط کسب و کار نه تنها منجر به گسترش مشاغل جدید و ابقای فرصت‌های شغلی موجود می‌شود بلکه در کاهش فقر و رفع نابرابری‌های شغلی نیز نقش فوق‌العاده مهمی ایفا می‌کند.

«بانک جهانی با انجام یک نظرسنجی، نظر فقرای نقاط مختلف جهان را جویا شد. در این گزارش از زبان یک جوان هجده ساله اکوادوری این جمله بیان می‌شود: «اول از همه من تمایل دارم یک کار داشته باشم. هر کاری می‌خواهد باشد.» مردم می‌دانند چگونه از فقر بگریزند. آنچه مردم نیاز دارند یک شغل آبرومند است. بررسی‌ها تأیید می‌کند که اکثریت مردم با راه‌اندازی کسب و کار متعلق به خود یا یافتن کار در یک کسب و کار موجود از فقر رهایی یافته‌اند.

عملکرد مثبت شاخص آسانی انجام کسب و کار به افزایش سطح اشتغال مربوط می‌شود. در زلاندنو که رتبه اول جهان در آسان‌سازی انجام کسب و کار را دارد، بیکاری فقط ۴/۷ درصد است. در یونان که با رتبه ۸۰ بدترین رتبه را در بین کشورهای پیشرفته در خصوص آسان‌سازی انجام کسب و کار دارد، نرخ بیکاری در حدود ۱۰/۹ درصد است.





بررسی‌های قبلی نیز این الگو را تأیید می‌کنند. ایجاد فرصت‌های شغلی در فواصل سه ماهه در پرتغال که مقررات و کنترل شدیدی بر بازار کار وضع کرده، به طور سرانه فقط ۵۹ درصد ایالات متحده آمریکا است. در هنگام رونق اقتصادی، یک بنگاه اقتصادی در پرتغال نسبت به یک بنگاه آمریکایی، ۴۰ درصد کمتر احتمال دارد که شغلی ایجاد کند. وجود رونق‌های اقتصادی بدون ایجاد شغل جدید در بازارهای با مقررات کنترلی شدید موجب می‌شود که عده‌ای از مردم برای مدت طولانی بدون شغل باقی بمانند. [به عبارت دیگر، وقتی کنترل‌های مقرراتی شدیدی اعمال می‌شود، حتی در موقع رونق اشتغال ایجاد نمی‌شود].

فرصت‌های بی‌شماری برای ایجاد شغل وجود دارد. اگر کرواسی محیط کسب و کار دانمارک را اقتباس می‌کرد، به شرط ثبات سایر عوامل، بیکاری در این کشور به میزان ۴ درصد کاهش می‌یافت. اگر آرژانتین مقررات کسب و کار و حمایت از حقوق مالکیت به شیوه دانمارک را می‌پذیرفت بیکاری در این کشور به اندازه ۳/۳ درصد کاهش می‌یافت.

اما در هر کشوری که مقررات پرهزینه و دشوارتر باشد، بنگاه‌ها اغلب در اقتصاد غیررسمی فعالیت کرده، کوچک باقی می‌مانند و در نتیجه مشاغل اندکی ایجاد می‌کنند. به عنوان نمونه یک توزیع کننده مواد غذایی در بوركینافاسو می‌خواهد وارد اقتصاد رسمی شود تا بتواند به مشتریان بیشتری خدمت رسانی کند. اما به ثبت رساندن این بنگاه مستلزم حداقل سرمایه‌ای معادل ۵ برابر درآمد سرانه است و هزینه‌های این اقدام ۱/۵ برابر درآمد سرانه می‌شود. همچنین این بنگاه برای گرفتن وام بانکی باید مبلغ کلانی به عنوان وثیقه قرار دهد. اما او هرگز ملک به ثبت رسیده‌ای نداشته است چون به ثبت رساندن ملک به هزینه‌ای معادل ۱۶ درصد ارزش ملک نیاز دارد. با توجه به چنین موانعی، این بنگاه همچنان در بخش غیررسمی باقی مانده و کسب و کار آن کوچک باقی خواهد ماند. این مشکل تنها منحصر به این بنگاه نیست زیرا در کشوری ۱۲ میلیونی، فقط ۵۰ هزار نفر در بخش رسمی کار می‌کنند. اصلاحات می‌تواند این روند را تغییر دهد. بهبود شاخص‌های انجام کسب و کار یک کشور می‌تواند به معنای ۹ درصد کاهش سهم بخش غیررسمی در تولید ناخالص داخلی باشد. به عبارت دیگر، اصلاحات با گسترش دادن دامنه مقررات، بنگاه‌ها و کارکنان را وارد اقتصاد رسمی می‌کند.

زنان کارگر و جوانان بیشترین نفع را از این تغییرات می‌برند. این دو گروه، سهم بالایی از بیکاران را تشکیل می‌دهند. مقررات پرهزینه، تأثیر منفی بر فرصت‌های شغلی آن‌ها می‌گذارد. مثلاً در ایران کارفرما نمی‌تواند قرارداد مدت‌دار بنویسد مگر اینکه شغل فصلی باشد. زنان

مجاز به کار کردن بیش از ۸ ساعت در روز نیستند. به همین دلیل این موضوع که فقط ۲۸ درصد زنان شاغل در بخش رسمی اشتغال دارند امری اتفاقی نیست.

دولت‌های مناطق جنگ زده با بیشترین فشار برای ایجاد شغل مواجهند. صلح دائمی به خلع سلاح شورشیان و توجه به امراض معاش برای هزاران آواره و سربازان سابق وابسته است. پنج کشور جنگ زده مورد بررسی در این مطالعه افغانستان، اریتره، عراق، سودان و تیمور شرقی هستند. در میان این کشورها، افغانستان بهترین عملکرد اصلاحی را داشت. مراحل ورود به کسب و کار جدید از ۲۸ مرحله به یک مرحله کاهش یافت و زمان تکمیل این فرایند، از ۹۰ روز به ۷ روز رسید. زیرساخت‌های حمل و نقل در مسیرهای تجاری اصلی افغانستان بهتر شده است. سوابق مربوط به دارایی‌ها جمع‌آوری و ثبت شده و مبنایی برای ثبت جدید دارایی‌ها است (اگرچه فقط یک چهارم کشور را تحت پوشش قرار می‌دهد). همچنین طرح‌هایی برای ایجاد یک اداره ثبت اعتبار وجود دارد که در مالکیت بانک مرکزی و سایر بانک‌های خصوصی تجاری است. ثبت دارایی‌ها و اعتبار باعث می‌شود تا اعتبار دهندگان بتوانند آسان‌تر وام بدهند.

تنظیم اصلاحات موفق، مشاغل زیادی به وجود می‌آورد. اصلاحات در اسلواکی تعداد بیکاران را ۴۳ هزار نفر کاهش داد. در کلمبیا اصلاح مقررات اشتغال و راه‌اندازی کسب و کار ۳۰۰ هزار شغل در بخش رسمی ایجاد کرد. نتیجه موفق دیگر مربوط به کشور پرو است که در دهه گذشته، دولت اسناد مالکیت ۱/۳ میلیون خانوار شهری را صادر نمود. با توجه به حقوق مالکیت مطمئن، والدین به جای اینکه در خانه بنشینند و از ملک غیررسمی خود حفاظت کنند توانستند به یافتن شغل اقدام نمایند. کودکان نیز توانستند به مدرسه بروند و در نتیجه این موضوع باعث شد که کار کودکان به اندازه ۳۰ درصد کاهش یابد. (همان: ۱۰-۱۴).

#### ۱-۴- راه‌اندازی یک کسب و کار جدید (ثبت شرکت)

الف) مقدمه

۱. اولین جایی که گروه «کسب و کار» بر روی آن انگشت می‌گذارد راه‌اندازی کسب و کارهای جدید و ثبت شرکت‌ها است. زیرا وقتی که یک شرکت ثبت می‌شود:
  ۱. امکان تداوم فعالیت‌هایش حتی پس از کنار رفتن بنیان‌گذارانش باقی می‌ماند،
  ۲. با کنار هم قرار گرفتن توان سهامداران، منابع بزرگی پدید می‌آید،
  ۳. مخاطره‌های کسب و کار را کاهش می‌دهد و امکان نوآوری را فراهم می‌کند، بدون

آنکه پیامدهای ناگوار بزرگی به دنبال داشته باشد،

۴. می‌تواند از خدماتی که توسط دادگاه‌های عمومی یا بانک‌های تجاری خصوصی فراهم می‌شود بهره‌مند شود.

این خدمات برای بنگاه‌های ثبت نشده ارایه نمی‌شود. به طور خلاصه، تأسیس یک مؤسسه حقوقی، مخاطره هرگونه مشارکت در کسب و کار را کاهش داده و طول عمر و احتمال توفیق آن را افزایش می‌دهد.

لذا اولین توصیه بانک جهانی برای بهبود محیط کسب و کار و افزایش بالقوه فرصت‌های شغلی تسهیل راه‌اندازی کسب و کارهای جدید و کاهش هزینه‌های چنین اقداماتی است. از نظر این گروه تنها دو مرحله (یعنی ثبت وجود شرکت در دفتر اسناد رسمی، و ثبت مالیاتی و تأمین اجتماعی) برای ثبت یک شرکت کافی است و در واقع، اکثر کشورها، به وضع شرایط اضافی می‌پردازند.

مخصوصاً در کشورهای فقیر که شکست بازار شدیدتر است، تمایل بیشتری برای اصلاح شکست بازار از طریق وضع قوانین بیشتر وجود دارد. با این حال باید بر چنین سوسه‌ای غلبه کرد چرا که هزینه‌های ناکارآمدی حکومت، ممکن است مزایای قانونگذاری دقیق را خنثی کند. وضع مقررات سخت‌گیرانه برای ورود به کسب و کار، موجب سرمایه‌گذاری خصوصی کمتر، قیمت‌های مصرف‌کننده بیشتر، فساد اداری بیشتر و بزرگتر شدن اقتصاد غیررسمی می‌شود. افزایش چنین قوانینی - برای ارتقای کیفیت محصول یا کاهش آثار بیرونی از قبیل آلودگی‌ها - نیز فایده‌ای در بر ندارد.

در ادامه این قسمت ابتدا چگونگی سنجش هزینه‌های ثبت شرکت و میزان آن در کشورهای مختلف تشریح می‌شود. در زیر بخش بعدی در مورد فایده مقررات (زائد) بحث می‌شود و سپس اصلاحات پیشنهادی بانک جهانی تبیین می‌گردد.

(ب) ورود به کسب و کار تا چه حد آسان است؟

ابعاد مختلف فرآیند ثبت را می‌توان با چهار معیار (دستور العمل‌های ضروری، زمان و هزینه لازم، و حداقل سرمایه مورد نیاز) نشان داد:

- تعداد مرحله‌ها، در واقع نشان دهنده اشخاص ثالثی است که کارآفرین آینده باید با آنها دست و پنجه نرم کند. هر یک از این مراحل را می‌توان در حکم یک باجه پرداخت عوارض تصور کرد که شخص کارآفرین را با وقفه روبه‌رو می‌کند. هر یک از این مراحل علاوه بر اینکه

هزینه مختص به خود را دارد احتمال درخواست رشوه را نیز افزایش می دهد.

- تعداد روزها و هزینه های اداری مربوط به هر دستورالعمل را به آسانی می توان تعبیر کرد: هرچقدر این اعداد بیشتر باشد، فرآیند ثبت، به همان نسبت پردردسرتتر و گرانتر شده، احتمال ثبت کسب و کار برای بسیاری از کارآفرینان بالقوه، کم می شود.

- حداقل سرمایه لازم، مقدار سرمایه ای است که شخص کارآفرین باید قبل از ثبت کسب و کار در حساب بانکی خود سپرده گذاری کند. این حساب در خلال فرآیند ورود به کسب و کار مسدود می شود و در بسیاری از کشورها تا زمان انحلال هویت حقوقی، همچنان مسدود می ماند.

هرچند هیچ حکومتی امکان ثبت یک کسب و کار را طی یک مرحله منفرد فراهم نکرده است، ولی برخی از کشورها به چنین حدی نزدیک شده اند. در کانادا، شخص کارآفرین، از طریق مرکز بایگانی الکترونیک اینترنتی، برگه ثبت فدرال را تکمیل کرده و در همان ساعت، شماره کسب و کار دریافت می کند. او با همین شماره، درخواست شماره مالیاتی از اداره امور گمرکی و مالیاتی، تخفیف پرداخت ها، و جوازهای تخصصی را تکمیل می کند.

در کشورهای دیگر، این فرآیند پیچیده تر است. در بلاروس، به تأییدیه نام شرکت از طرف وزارت دادگستری نیاز هست. شخص کارآفرین پس از اخذ این تأییدیه، یک حساب بانکی موقت به نام شرکت باز می کند تا آن را به ثبت برساند. او باید صورت وضعیت بانک را به یک دفتر اسناد رسمی دولتی ببرد که کلیه مدارک در اختیار آنهاست. سپس مدارک محضری، به اداره ثبت دولتی تحویل داده می شود. کار به همین جا ختم نمی شود. شخص کارآفرین باید از وزارت کار، در خواست بازرسی مجوزهای کسب و کار نموده و در همان زمان که در انتظار بازرسان به سر می برد، نشان شرکت را تهیه کرده و مدتی برای دریافت گواهی مدیریت شرکت صبر کند. پس از محضری شدن کلیه مدارک، او به دفتر مالیاتی و دفتر تأمین اجتماعی مراجعه کرده، نسخه هایی از تمام مدارک را به آنها تحویل داده و رسید آنها را دریافت می کند. در این موقع او می تواند شماره شناسایی و شماره آماری شرکت را دریافت کند.

پایان ثبت کسب و کار نزدیک شده است. حال شخص کارآفرین می تواند درخواست یک حساب بانکی عادی را محضری کرده و حساب بانکی را افتتاح کند. او سپس باید برنامه زمان بندی شده بازرسی بهداشتی، بازرسی اداره استاندارد و اداره اوزان و مقادیر را طی کند. پس از طی کلیه این بازرسی ها، وی می تواند جواز کسب دریافت نماید. کسب و کار را می تواند پس از گذراندن ۱۹ مرحله، ۱۱۸ روز و ۲۶۹ دلار پرداختی اداری، شروع کند.

بر اساس اطلاعات بانک جهانی افتتاح فعالیت اقتصادی در ایران نیازمند ۸ مرحله اداری، ۴۷ روز زمان و هزینه‌ای معادل ۵/۴ درصد درآمد سرانه هر ایرانی (۲۷۰۰ دلار) است. حداقل سرمایه مورد نیاز برای افتتاح فعالیت ۱/۳ درصد از درآمد سرانه است. مقایسه وضعیت ایران با کشورهای منطقه و کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی (سال ۲۰۰۸) در جدول زیر آمده است:

جدول ۰۲. سهولت شروع کسب و کار

کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی	کشورهای خارج: بنانه و شمال آفریقا	ایران	
۶	۹/۷	۸	مرحله اداری (تعداد مراحل)
۶۴/۹	۳۸/۵	۴۷	زمان (تعداد روز)
۵/۱	۶۶۱۰	۵۲۴	هزینه (درصدی از درآمد سرانه)
۳۲/۵	۴۸۷/۷	۱/۳	حداقل سرمایه مورد نیاز (درصدی از درآمد سرانه)

ج) آیا مقررات ورود، مفید هستند؟

بازارهای فاقد مقررات، به شکست‌های متنوعی، از قدرت انحصاری گرفته تا آثار بیرونی دچار می‌شوند. دولتی که به دنبال کارایی اجتماعی باشد، لازم است که از طریق وضع مقررات، نارسایی‌های بازار را جبران کند. شرکت‌های جدید از طریق به ثبت رسیدن، نوعی تأیید رسمی به دست می‌آورند و به اندازه کافی به دیگران معرفی می‌شوند تا بتوانند به معامله کردن با عموم مردم و سایر صاحبان کسب و کار بپردازند. با این اوصاف باید انتظار داشت که مقررات سخت‌گیرانه‌تر برای ورود به کسب و کار، با پیامدهای اجتماعی مناسب‌تری همراه باشد.

اما چنین نیست. با افزایش تعداد دستورالعمل‌ها پاسخگویی به استانداردهای کیفی بین‌المللی کاهش یافته، و با وضع مجوزهای زیست محیطی در کشورهای فقیر میزان آلودگی کاهش نیافته است. مقررات ورود به کسب و کار، آثاری واقعی و اکثراً ناخواسته برجای می‌گذارند. دستورالعمل‌های دست و پا گیر، کارآفرینان را در هر سطحی از درآمد سرانه، به سوی اقتصاد غیررسمی سوق می‌دهد.

برخی از کشورهای توسعه یافته نیز به مقررات بیش از حد دچار هستند و تاوان آن را هم می‌پردازند. در سال ۱۹۷۴، وزارت صنایع فرانسه، قانونی برای حمایت از مغازه‌داران و صنعتگران کوچک در مقابل رقابت فروشگاه‌های بزرگ خرده‌فروشی وضع نمود. طبق قانون،



بنا به تشخیص شورای شهر در هر محل، یک حریم صنفی برای صدور جواز تعیین گردید. در نتیجه، رشد اشتغال در بخش خرده فروشی رسمی، کند شد. طبق بررسی‌ها، اگر مقررات مذکور وضع نشده بود، هم اکنون اشتغال در بخش خرده فروشی فرانسه، ۱۰ درصد بیش از این بود. در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه‌ای که مقررات بیشتری برای ورود به کسب و کار وضع کرده‌اند، مصرف‌کنندگان با قیمت‌های گرانتری روبه‌رو هستند. تحقیقات میدانی در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاران خارجی از کشورهایی که مقررات سخت‌تر دارند، احتراز کرده و بدین ترتیب، مزایای رفاهی بالقوه مصرف‌کنندگان در این کشورها کاهش می‌یابد.

آثار ناخواسته به همین جا ختم نمی‌شود. بررسی درآمد سرانه نشان می‌دهد که سخت‌گیرانه بودن مراحل ورود، به خصوص در کشورهای در حال توسعه با فساد دستگاه اداری مرتبط با آن همراه است. مردم پسند بودن مقررات ورود نیز از دیدگاهی متفاوت قابل بررسی است. شاید به نظر برسد که چون کشورهای دموکراتیک، قوانین بیشتری وضع کرده و مقامات آنها نیز به ملاحظات قانونگذاران اعتنا کرده‌اند، چنین مقرراتی مفید است. اما دقیقاً برعکس، حکومت‌های خودکامه بیشتر اسپر بنگاه‌های تصدی‌گر شده‌اند و بیشتر احتمال دارد که نظام‌های قانون‌گذاری آنها به جای توجه به نواقص بازار، به حداکثرسازی رشوه‌ها بپردازند. به همین دلیل است که دولت‌های مردمی‌تر و کوچک‌تر، کمتر به وضع مقررات می‌پردازند. در واقع، در بررسی ۸۵ کشور دنیا معلوم شد که به شرط ثابت بودن درآمد سرانه کشورهایی که دولت‌های کوچکتر داشته و شهروندان آنها از حقوق سیاسی گسترده‌تر برخوردارند، مقررات کمتری برای ورود به کسب و کار وضع کرده‌اند.

در مجموع، دست و پا گیر بودن مقررات ورود به کسب و کار، کیفیت محصولات را ارتقاء نمی‌دهد، محیط کار را ایمن‌تر نمی‌کند یا به کاهش آلودگی نمی‌انجامد. این مقررات فقط به کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی می‌انجامد و افراد بیشتری را به بخش غیررسمی اقتصادی کشاند. وضع چنین مقرراتی، به افزایش قیمت مصرف‌کننده می‌انجامد و باعث فساد می‌شود. حکومت‌هایی که بیشتر قانون وضع می‌کنند کمتر در برابر شهروندانشان پاسخگو هستند.

(د) چه چیز باید اصلاح شود؟

اصلاحات را می‌توان به دو دسته اصلاح نظام اداری و اصلاحات حقوقی تقسیم نمود.



**اصلاح نظام اداری:** می‌توان با فراهم کردن کلیه اطلاعات لازم برای کارآفرینان آینده، کار را شروع کرد. این اطلاعات شامل تعداد و ترتیب مراحل، زمان و هزینه آنهاست. این کار به کاهش زمانی می‌انجامد که به دلیل ناآشنایی با مراحل تلف می‌شود و احتمال اخذ رشوه و پنهان کردن هزینه واقعی را کاهش می‌دهد.

در ونزوئلا، اطلاعات لازم، به همراه نموداری از ترتیب مراحل وجود دارد. در اسپانیا از سال ۱۹۹۹ وزارتخانه‌های اقتصاد، مالیه، کار، امور اجرایی عمومی و اتاق بازرگانی، یک پایگاه اینترنتی اطلاع‌رسانی برای کارآفرینان به راه‌انداخته‌اند که در چه زمانی باید به کجا بروند و چه مدارکی را به همراه ببرند. این پایگاه، فرآیند تهیه اسناد و مدارک لازم برای تکمیل فرآیند ثبت و الزامات دیگر برای راه‌اندازی یک کسب و کار را در خود دارد. قیمت‌های مورد نیاز، مقدار باطل کردن تمبر، و هزینه‌های دفتر اسناد رسمی نیز در فهرست آن وجود دارد. در گام بعدی، می‌توان به درست کردن یک فرم واحد برای ثبت نام و نیز یک شماره ثبت اقدام کرد.

رویه‌های دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در بازبینی قرار گیرد تا امکان مهلت پاسخ قانونی، ارسال اطلاعات هزینه‌ها و نیز قاعده «سکوت به معنای رضاست» مهیا شود. سکوت به معنای رضاست، یعنی اگر کارآفرین در مهلت مقرر، پاسخی از عوامل حکومتی دریافت نکرد، به طور خودکار با او موافقت شده و می‌تواند مرحله بعدی را در پیش بگیرد.

اصلاح جامع‌تر، تأسیس یک ایستگاه تک مرحله‌ای برای ثبت شرکت است که کارآفرینان می‌توانند کار کلیه اظهارنامه‌ها و مدارک لازم برای تأسیس یک شرکت جدید را در آنجا انجام دهند. پس از آن کلیه مدارک و اظهارنامه‌ها از طرف این دفتر برای ادارات و دادگاه‌های حکومتی فرستاده می‌شود. البته به هنگام تأسیس این ایستگاه‌ها باید اطمینان حاصل شود که نیاز به سایر مراحل ثبت کسب و کار توسط آنها مرتفع می‌شود تا از ایجاد «یک ایستگاه اضافه نسبت به سابق» احتراز گردد.

با رواج فن‌آوری اینترنت، فرآیند ثبت می‌تواند از طریق یک ایستگاه تک مرحله‌ای مجازی، به صورت الکترونیکی انجام گردد که در این روش زمان و هزینه ثبت کسب و کار به شدت کم خواهد شد. ثبت اینترنتی کسب و کار فواید دیگری هم دارد. از جمله اینکه همه می‌توانند ثبت شرکت‌ها را از طریق اینترنت مشاهده کرده و منحصر به فرد بودن نام پیشنهادی برای یک شرکت جدید را تصدیق کنند.

**اصلاحات حقوقی.** چند مورد از اصلاحات حقوقی ثمربخش بوده است. یکی از آنها

گنجاندن یک قید «چند منظوره» در هنگام ثبت است، به طوریکه لازم نباشد کارآفرینان، ماهیت دقیق فعالیت خود را شرح دهند. قوانین شرکت در کشورهای شمال اروپا و کشورهای حقوق عرفی، به کارگیری چنین قیدی را مجاز می‌دانند. چنین روشی نه تنها نیاز به دادگاه را مرتفع می‌سازد، در صورت مقرون به صرفه نبودن، امکان فروش سریع شرکت‌های آماده فروش را به منظور ساختن شرکتی جدید مهیا می‌کند. کارآفرین فقط لازم است که به وکیل مراجعه کرده، شرکت آماده فروش را خریداری کند و نام آن را تغییر دهد. ماده قانونی چند منظوره، ثبت شرکت‌ها را نیز آسان می‌کند.

اصلاحات جامع در ثبت کسب و کار جدید، می‌تواند به حذف سرمایه لازم بینجامد. در سال‌های اولیه پیدایش شرکت‌های با مسئولیت محدود، به هنگام تشکیل کسب و کار، داشتن حداقل سرمایه، لازم شمرده می‌شد. سهامداران با اشتیاق به پرداخت چنین مبلغی اقدام می‌کردند. برخی از کشورها هنوز هم شرط سرمایه را برای حمایت از اعتبار دهندگان، حمایت از شرکت در هنگام ورشکستگی و به عنوان پشتوانه‌ای برای منافع عمومی توجیه می‌کنند. اما چنین توجیهی، چندان صحیح نیست. بیش از نیمی از کسب و کارهای بالقوه در ژاپن، به دلیل فقدان حداقل سرمایه لازم، از همان آغاز عقیم می‌گردند. روال مناسب برای اصلاحات باید به گونه‌ای باشد که به جای شرط سرمایه، قراردادهای خصوصی بین اعتبار دهندگان و اعتبار گیرندگان معمول شود.

استفاده از دفاتر اسناد رسمی برای تأیید مدارک ثبت کسب و کار نیز می‌تواند حذف شود. هر جا که استفاده از دفاتر اسناد رسمی برای تأیید مدارک لازم باشد، این فرآیند معمولاً گرانترین بخش از کل مراحل ثبت شرکت است. در مکزیک، هزینه‌های دفاتر اسناد رسمی، تقریباً ۸۰ درصد از کل هزینه‌ها را تشکیل می‌دهد. خدمات یک دفتر اسناد رسمی، یعنی بررسی هویت مؤسسان یک شرکت و مقامات آن، یکی از کارهای عادی دستگاه‌های دولتی در هنگام انجام دادن سایر خدمات آنهاست. کارمندان ادارات ثبت به همان اندازه دفاتر اسناد رسمی برای احراز هویت، صلاحیت و کفایت دارند.

در بسیاری از کشورهای توسعه یافته، ثبت کسب و کار، یک فرآیند اجرایی است و دادگاه هیچ نقشی در آن ندارد. بازنویسی قانون شرکت‌ها از جمله اصلاحات حقوقی است. اصلاح قانون شرکت‌ها، ورود به عرصه کسب و کار را به طرز چشم‌گیری تسریع کرده و هزینه‌های آن را کاهش می‌دهد. همچنین دادگاه‌های تجاری را از شر تعداد زیادی از موارد ثبتی و پرونده‌های آنها راحت می‌کند. در عوض، قضات تجاری می‌توانند به وظیفه اصلی

خود یعنی حل و فصل دعاوی پردازند.

به طور خلاصه، حکومت‌ها می‌توانند با اصلاحاتی ساده، پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای ایجاد کنند. به کارگیری فن‌آوری اطلاعاتی و ارتباطات درون حکومتی، اصلاحی است که می‌تواند همچون یک ایستگاه مجازی تک مرحله‌ای عمل نماید و کارآفرینان آینده را آگاه کند. حذف مراحل غیرضروری فرآیند ثبت (از قبیل تأیید کلیه مدارک در دفاتر اسناد رسمی یا ثبت در اتاق بازرگانی محلی)، درست کردن برگه‌های ثبتی ساده، ایجاد یک شماره ساده به عنوان هویت هر شرکت، و موافقت خاموش (عدم پاسخ دادن به منزله تأیید) به موفقیت‌های قابل توجهی منجر شده است.

اصلاحاتی که نیاز به قانونگذاری جدید دارند، شامل درست کردن یک ماده قانونی «چند منظوره» در اساسنامه‌های شرکتی (که به شرکت اجازه می‌دهد سیر کسب و کار خود را بدون ثبت مجدد عوض کند)، حذف شرط سرمایه، و حذف اختیارات دفاتر اسناد رسمی و توسل به دادگاه، از مراحل ثبتی است. اجرای چنین اصلاحاتی هرچند به دلیل مخالفت احتمالی شدید قضات و متخصصان حقوقی و ثبتی، دشوار به نظر می‌رسد، اما آثار مفید آنها حتی به فراتر از محدوده کسب و کار نیز سرایت می‌کند. انجام دادن برخی یا همه این اصلاحات در دستگاه اجرایی یا قضایی، موجب پیدایش فعالیت‌های کارآفرینانه بیشتر می‌گردد.

## ۲-۴- استخدام و اخراج کارکنان

الف) مقدمه

قانون استخدام، از کارگران در برابر اقدامات خودسرانه، غیرمنصفانه و تبعیض‌آمیز کارفرمایان حمایت می‌کند. مقررات (از حداقل دستمزد اجباری گرفته تا دستمزد اضافه کاری یا انفصال از خدمت و پرداخت غرامت انفصال از خدمت) همگی برای جبران شکست بازار وضع شده است. دغدغه‌های چند دهه اخیر درباره عدالت اجتماعی، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، به شکل‌گیری سازمان بین‌المللی کار (ILO) ختم شد که به منظور برقراری اصول بنیادین و حقوق شغلی تأسیس گردد. این اصول شامل آزادی تشکیل انجمن‌های کارگری، حق چانه زنی جمعی، حذف کار اجباری، منع استفاده از نیروی کار کودکان، و برطرف کردن تبعیض در استخدام و اخراج کارگران بود. از این طریق، حداقل مقررات ضروری برای عملکرد کارآمد بازارهای نیروی کار وضع شد. همه کشورها ملزم هستند این مقررات را به کار گیرند و اجرای آن را تضمین کنند. با این حال، اگر قانونگذاری

- در سایر ابعاد روابط استخدامی، بسیار سخت گیرانه باشد، مشارکت نیروی کار، کاهش یافته و بیکاری افزایش می یابد و کارگران به اقتصاد غیررسمی کشیده می شوند.
- در ادامه این قسمت به ترتیب به این سؤالات پاسخ داده می شود:
۱. منظور از مقررات شغلی چیست؟
  ۲. چگونه می توان مقررات شغلی را از طریق شاخص سازی کمی کرد؟
  ۳. اثر مقررات شغلی بر عملکرد بازار کار چیست؟
  ۴. چه چیزهایی را باید اصلاح کرد؟

ب) مقررات اشتغال چیست؟

مقررات اشتغال، کاملاً جدید است و پس از جنگ جهانی دوم در بسیاری از کشورهای پیشرفته وضع شده است. پس از شوک نفتی ۱۹۷۳، بسیاری از کشورهای پیشرفته، قوانین شغلی خود را به خصوص در مورد اخراج جمعی، سخت گیرانه تر کردند. از آن پس، مقررات شغلی دائماً در حال اصلاح بوده و همه کشورهای توسعه یافته به استثنای ایالات متحده پس از سال ۱۹۹۰، اصلاحات عمده ای در مقررات نیروی کار خود انجام داده اند. سخت گیری های مقررات شغلی در سه شاخه (استخدام، شرایط شغلی، اخراج) قابل بررسی است.

**انعطاف پذیری استخدام.** اولین زمینه ای که درباره مقررات شغلی به آن پرداخته می شود، استخدام کارکنان با استفاده از قراردادهای پاره وقت و با سررسید معین است. قراردادهای پاره وقت در اصلاحات اخیر مورد استقبال قرار گرفته است. کارکنانی که از زمان بندی انعطاف پذیر کار بهره مند می شوند، شامل کارگران جوانی هستند که به ادامه تحصیل می پردازند یا زنان بچه دار و افراد مسن تری هستند که برای کمک خرج خود به کار پاره وقت روی می آورند. تا اواسط سال ۲۰۰۳، همه کشورهای انتخاب شده در نمونه «کسب و کار» قراردادهای پاره وقت را مجاز می دانستند. برخی از کشورها از جمله فرانسه، ژاپن، نامیبیا و رومانی کار پاره آسانتر نیز می توان خاتمه داد. این دو ویژگی باعث شده است که صاحبان کسب و کار به استخدام پاره وقت علاقه بیشتری داشته باشند.

قراردادهای با سررسید معین، ورود کارکنان جدید را آسان می کند. این قراردادهای در سال

۱۹۷۹ در فرانسه به کار گرفته شد تا جایگزینی کارکنان منفصل از خدمت، افزایش موقتی فعالیت و فعالیت‌های فصلی، و نیز قراردادهای گروه‌های محروم از قبیل جوانان و زنان تسهیل شود. بسیاری از کشورها، قراردادهای با سررسید معین را فقط برای موارد ویژه مجاز می‌دانند. بعضی از کشورها طول مدت قراردادهای با سررسید معین خود را به یک سال محدود کرده‌اند در حالی که بعضی از کشورها تا پنج سال اعتبار برای آن قائل شده‌اند.

**شرایط اشتغال.** انعطاف‌پذیری در ساعات کار، پرداختی اجباری برای روزهای غیرکاری (از جمله پرداخت حقوق در ایام مرخصی‌های سالانه و روزهای تعطیل) و مقررات حداقل دستمزد، مشمول قوانین و مقررات اشتغال قرار می‌گیرد. در کشورهای حقوق عرفی، بخش عمده‌ای از روابط شغلی به توافق بین کارگر و مدیر واگذار شده است. برخی از کشورهای مرکزی اروپا، اخیراً مقررات شغلی خود را بازبینی کرده‌اند تا مدیران برای جابجایی ساعات کار بین دوره‌های کم تقاضا و دوره‌های شلوغ، آزادی عمل داشته باشند. چنین اصلاحاتی، عدم اطمینان مربوط به حضور بیش از حد در محیط کار را برطرف کرده، هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی تقاضای دوره‌ای و پرداختهای اضافه کاری را از دوش صاحبان کسب و کار برمی‌دارد.

در ایالات متحده، تصمیم‌گیری درباره تعداد روزهای مرخصی همراه با حقوق به عهده توافقات شخصی یا جمعی کارگران گذاشته شده است. در سایر کشورها، تعیین طول مدت مرخصی سالانه به مقررات بستگی دارد. برخی از کشورهای OECD هیچ حداقل دستمزد اجباری ندارند. در برخی از کشورها، تعیین حداقل دستمزد، نتیجه مشارکت طولانی مدت اجتماعی بین اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های کسب و کار، و دولت است. یکی از اصلاحات مفید، حداقل دستمزد کمتر برای کارگران جوانتر (کم تجربه‌تر) است که موجب افزایش قابل ملاحظه فرصت‌های شغلی برای فارغ‌التحصیلان جدید می‌گردد.

**انعطاف‌پذیری در اخراج.** انعطاف‌پذیری در اخراج، شامل زمینه‌هایی از قبیل انفصال از خدمت، مراحل انفصال از خدمت، دوره‌های ابلاغ و پرداختی‌های انفصال از خدمت است. انفصال از خدمت، معمولاً به صدور اخطاریه یا تأیید اتحادیه‌ها، شوراهای کارگری، اداره کار، بازرسی کار یا یک قاضی نیاز دارد. چنین کشورهایی آموزش مجدد یا جستجوی کار برای کارگران اخراجی را برای شرکت‌های اخراج‌کننده اجباری کرده و قواعدی مبنی بر



اولویت کارگران اخراج شده در استخدام مجدد قائل شده‌اند. در مواردی حتی اگر کارفرمایان اجازه اخراج کارگران را داشته باشند، احتمالاً مقرراتی درباره دوره‌های اخطار و پرداخت غرامت انفصال از خدمت وجود دارد.

کارگران غالباً عقیده دارند که اخراج آنها ناعادلانه است یا پرداخت جبرانی کافی دریافت نکرده‌اند. یکی از راه‌های پیش پای آنها، افتتاح یک پرونده دعوا علیه کارفرماست. در بسیاری از کشورها، چنین پرونده‌هایی را دادگاه‌ها یا دیوانهای تخصصی بررسی می‌کنند. تا همین اواخر، در اکثر موارد، نمایندگان کارگران و کارفرمایان در مقام هیأت منصفه حاضر می‌شدند و در کنار قضات متخصص می‌نشستند. چنین روشی، معمولاً به دستور العمل‌های قضایی زمان‌بر و دشواری در حصول به توافق منجر می‌شد.

#### ب) شاخص سازی

به منظور مستند سازی تفاوت‌های نظام یافته مقررات شغلی بین کشورها، از طریق مطالعه نص قانون و انجام دادن بررسی‌هایی با کمک وکلای قانون کار در هر کشور، سه شاخص ساخته شد. روش کار ساده است: اگر قوانین، اختیار مدیران و کارگران را برای مذاکره برای تعیین قرارداد شغلی محدود کند، نمره ۱۰۰ و در غیر این صورت نمره صفر داده خواهد شد. مثلاً قراردادهای با سررسید معین در ونزوئلا فقط برای موارد خاصی مجاز است، در حالیکه در ویتنام برای همه موارد مجاز محسوب می‌شود. در این بخش از شاخص استخدام، ونزوئلا نمره ۱۰۰ و ویتنام نمره صفر می‌گیرد.

به همین ترتیب مدیران باید در کامرون برای انفصال از خدمت کارکنان خود، دلیل منصفانه ارائه کنند در حالیکه در جامائیکا چنین نیست. در این بخش از شاخص انعطاف پذیری اخراج، کامرون نمره ۱۰۰ و جامائیکا صفر می‌گیرد. از نمره‌های هر بخش از شاخص، میانگین گرفته می‌شود تا نمره خود شاخص به دست آید. چارچوب این شاخص سازی در جدول (۲) منعکس شده است.

بر اساس این روش‌شناسی، رتبه ایران در میان ۱۷۵ کشور در سال ۲۰۰۶ برابر با ۱۴۳ و در سال ۲۰۰۸ برابر با ۱۴۱ بوده و به این ترتیب دو رتبه ارتقا یافته است. وضع ایران در هر یک از شاخص‌های سه گانه مقررات شغلی در جدول (۴) منعکس شده است. ضمن اینکه جایگاه ایران با سایر کشورهای منطقه خاور میانه و شمال آفریقا (MENA) و همچنین با کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) مقایسه شده است.



### جدول ۳. سختگیری های مقررات شغلی

استخدام	قراردادهای بازمدت	قراردادهای با سوره مدت معین
سراط شغلی	<p>یا اشتغال پاره وقت ممنوع است؟</p> <p>یا کارگران پاره وقت از مزایای اجباری کارگران تمام وقت محروم هستند؟</p> <p>آیا خاتمه دادن به فعالیت کارگران پاره وقت نسبت به قراردادهای تمام وقت، ساده تر یا کم هزینه تر است؟</p>	<p>یا قراردادهای سوره مدت معین فقط برای موارد مشخصی مجاز است؟</p> <p>حداکثر طول مدت قراردادهای با سوره مدت معین (برحسب ماه) چقدر است؟</p>
	<p>حداقل استراحت اجباری روزانه چقدر است؟</p> <p>حداکثر تعداد ساعات کار هفتگی چقدر است؟</p> <p>تفاوت (اضافه) دستمزد برای ساعات اضافه کاری چقدر است؟</p> <p>آیا برای کار در ساعات شب، محدودیت‌هایی وجود دارد؟</p> <p>آیا برای کار در تعطیلات هفتگی، محدودیت وجود دارد؟</p>	<p>تعداد روزهای مرخصی سالانه همراه یا حقوق در بخش صنعت، که قانون آن را اجباری می‌کند، چقدر است؟</p> <p>آیا پرداخت بابت تعطیلات، اجباری است؟</p>
	<p>یا حداقل دستمزد اجباری است؟</p> <p>یا شرایط کار در قانون اساسی به صراحت ذکر شده است؟</p>	<p>آیا خاتمه دادن به یک قرارداد شغلی بدون دلیل، غیرمستقیم ممنوع می‌شود؟</p> <p>آیا قانون، فهرستی از سیاست بخش عمومی دربارهٔ زمینه‌های استفاده برای انقصال از خدمت تهیه کرده است؟</p> <p>آیا موارد نیروی کار، دلیل مناسبی برای انقصال از خدمت تلقی می‌شود؟</p>
	<p>آیا کارفرما قبل از اخراج یکی از کارکنان سزاوار خود باید اطلاعیه‌ای برای شخص ثالثی تهیه کند؟</p> <p>آیا کارفرما باید برای انقصال از خدمت جسمی از کارکنان خود، موافقت شخص ثالثی را جلب نماید؟</p> <p>آیا قانون، آموزشهای شغلی یا جانشین کردن افراد دیگری را قبل از انقصال از خدمت کارکنان، [برای کارفرما] الزامی کرده است؟</p> <p>آیا قواعد حق تقدم برای انقصال از خدمت وضع شده است؟</p> <p>آیا قواعد حق تقدم برای اشتغال مجدد افراد انقصل از خدمت وضع شده است؟</p>	<p>آیا کارفرما قبل از انقصال از خدمت جسمی از کارکنان خود، باید شخص ثالثی را مطلع گرداند؟</p> <p>آیا کارفرما باید برای انقصال از خدمت جسمی از کارکنان خود، موافقت شخص ثالثی را جلب نماید؟</p> <p>آیا قانون، آموزشهای شغلی یا جانشین کردن افراد دیگری را قبل از انقصال از خدمت کارکنان، [برای کارفرما] الزامی کرده است؟</p> <p>آیا قواعد حق تقدم برای انقصال از خدمت وضع شده است؟</p> <p>آیا قواعد حق تقدم برای اشتغال مجدد افراد انقصل از خدمت وضع شده است؟</p>
<p>محدودیت و ناوان انقصال از خدمت</p> <p>انضام شغلی</p>	<p>طول مدت اخطار اجباری برای کارکنان دارای ۲۰ سال سابقه، از لحاظ قانونی چه میزان (چند هفته) است؟</p> <p>میزان عوارض انقصال از خدمت، برای کارکنان دارای ۲۰ سال سابقه خدمت، چند برابر دستمزد کامل ماهانه آنهاست؟</p> <p>آیا حق امنیت شغلی در قانون اساسی ذکر شده است؟</p>	<p>طول مدت اخطار اجباری برای کارکنان دارای ۲۰ سال سابقه، از لحاظ قانونی چه میزان (چند هفته) است؟</p> <p>میزان عوارض انقصال از خدمت، برای کارکنان دارای ۲۰ سال سابقه خدمت، چند برابر دستمزد کامل ماهانه آنهاست؟</p> <p>آیا حق امنیت شغلی در قانون اساسی ذکر شده است؟</p>

منبع: پایگاه داده‌های «کسب و کار»

جدول ۰۴. سهولت مقررات شغلی

OECD	MENA	ایران	شاخص
۲۵/۲	۲۵/۸	۱۱	شاخص سختی استخدام
۳۹/۲	۴۲/۴	۶۰	شاخص انعطاف ناپذیری ساعات کار
۲۷/۹	۳۱/۲	۵۰	شاخص سختی اخراج
۳۰/۸	۳۳/۱	۴۰	شاخص انعطاف ناپذیری اشتغال
۲۰/۷	۱۴/۸	۲۳	هزینه استخدام (درصدی از حقوق)
۲۵/۷	۵۵/۶	۹۱	هزینه اخراج (سالی چند هفته)

ج) مقررات شغلی چه تأثیری دارد؟

مقررات شغلی هرچند به طور کلی باعث افزایش استخدام دائمی و دستمزدهای کارگران مشغول به کار می‌شود، اما مداخله قانونی بیش از حد آثار جانبی فراوانی دارد. اولین تأثیر، کم شدن ایجاد شغل‌های جدید است. در پرتغال - که در نمونه موجود بیشترین مقررات بازار کار را دارد - تعداد شغلی‌هایی که هر سه ماه یک بار به وجود می‌آید، ۵۹ درصد ایالات متحده است که مقررات بازار کار آن در دنیا جزء کمترین‌هاست. با توجه به اندک بودن فرصت‌های شغلی جدید، کارگران پرتغالی در مشاغلی کار خود را ادامه می‌دهند که به آن علاقه‌ای ندارند. در عوض، سهل‌گیری مقررات نیروی کار در ایالات متحده از دهه ۱۹۵۰، باعث افزایش ۱۵۰ درصدی فرصت‌های شغلی شده است.

تأثیر دوم، کاهش انعطاف‌پذیری نیروی کار است. کارگرانی که بیکاری طولانی مدت به سراغ آنها می‌آید، مهارت‌هایشان کهنه و منسوخ می‌شود. طول مدت بیکاری در پرتغال، سه برابر آن در ایالات متحده و حتی دو برابر مدت آن در دو کشور برزیل و اسپانیا است که مقررات شغلی سختی دارند.

سوم اینکه، مقررات انعطاف‌پذیر برای نیروی کار، با سرمایه‌گذاری بیشتر در تحقیق و توسعه فن‌آوری مرتبط است. در کشورهای OECD که در حوزه کسب و کار، حمایت‌های شغلی کمتری وضع کرده‌اند، میزان سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه، ۳۰ درصد بیش از همتایان آنها در کشورهای OECD است که قوانین شغلی سخت‌گیرانه دارند. دلیل چیست؟ دلیل را باید در مقاومت سازمان یافته نیروی کار در برابر پذیرش فن‌آوری جدید، به خصوص در مواقعی جستجو کرد که فن‌آوری به کنار گذاشتن کارگران منجر می‌شود.

چهارم اینکه، محدودیت‌های استخدام و اخراج، تأثیر خود را در کوچک کردن اندازه

بنگاه‌ها و بلااستفاده ماندن صرفه‌های به مقیاس در بخش‌های ساخت و تولید و خدمات (طبق شواهد کشورهای OECD) نشان داده شده است.

همه این آثار (یعنی ایجاد مشاغل کمتر، بیکاری طولانی‌تر و کهنه شدن مهارت‌های کارگران، سرمایه‌گذاری کمتر در تحقیق و توسعه و کوچک شدن اندازه شرکت) ممکن است به کاهش رشد بهره‌وری نیز بینجامد. اما مقررات شغلی به دلیل محدود کردن دسترسی به فرصت‌های شغلی، برای گروه‌های محروم و رهایی آنها از فقر نیز نگران‌کننده است. مقررات بیش از حد با بیکاری بیشتر همبسته است. این همبستگی به خصوص برای زنان و جوانان بارزتر است. بدون فرصت‌های شغلی در اقتصاد رسمی، بسیاری از مردم به بخش غیررسمی خواهند پیوست که در این بخش کارگران از هیچ‌گونه حمایت اجتماعی بهره‌مند نیستند. مقررات شغلی سخت‌گیرانه در کشورهای در حال توسعه، با فقر در این کشورها ارتباط دارد. بررسی مورد هندوستان نشان می‌دهد که بین سال‌های ۱۹۵۸ تا ۱۹۹۰، در ایالت بنگال غربی (ایالتی که شدیدترین حمایت از نیروی کار را اعمال می‌کند) با محروم کردن فقرا از فرصت‌های شغلی، فقر به اندازه ۱۰ درصد زیاد شده است.

#### د) چه چیز را باید اصلاح کرد؟

بسیاری از کشورهای OECD به وضع قراردادهای انعطاف پذیر پاره وقت و سررسید معین پرداخته‌اند. این قراردادها می‌تواند افرادی از قبیل جوانان و زنان را که امکان کمتری برای یافتن کار دارند، به بازار کار وارد کند. بعضی کشورها، یا دستمزد کارآموزی تعیین کرده‌اند یا حداقل دستمزد را برای تازه واردان به بازار کار، کاهش داده‌اند.

کشورها هر قدر که فن‌آوری پیشرفته‌تری را برای نظارت بر بازار کار و افزایش ظرفیت دستگاه اجرایی به کار بگیرند، قادر به انجام دادن اصلاحات پیچیده‌تر و گسترده‌تری خواهند بود. برخی از کشورهای OECD قانونی برای جبران کوتاه مدت وضع کرده‌اند که امنیت شغلی کارگران را در مواقع کاهش تقاضای نیروی کار فراهم می‌کند. اگر کارفرمایی نتواند در دوران کاری کسب و کار، از استخدام یک کارگر به خوبی درآمد کسب کند، صندوقی در نظر گرفته شده است که پرداخت دستمزد آن کارگر را در دوره مذکور بر عهده بگیرد. یکی از اصلاحات دیگر، وضع مالیات منفی به جای حداقل دستمزد اجباری است. چنین برنامه‌ای علاوه بر تشویق تازه واردان به بازار کار، بار بیمه بیکاری را نیز کاهش می‌دهد.

به طور خلاصه، انعطاف‌پذیری بیشتر قانون اشتغال، در عین حفظ حقوق اساسی کارگران،

نیاز به اصلاحاتی چند دارد. از جمله این اصلاحات، به کارگیری قراردادهای پاره وقت و با سررسید معین، کاهش حداقل دستمزد برای کارگران جوان و اجازه جابجایی کار بین زمان‌های کاهش و افزایش تقاضا است که فایده آنها در چند کشور به اثبات رسیده است. اصلاحات ممکن دیگر برای کشورهایی که ظرفیت اجرایی بیشتر دارند، می‌تواند مشتمل بر فراهم کردن مزایای بیکاری برای کارگران در زمان‌های کاهش تقاضا (جبران کوتاه مدت) و استفاده از مالیات بر درآمد منفی به جای حداقل دستمزد باشد.

### ۳-۴- اجرای قراردادها

#### الف) مقدمه

دادگاه‌ها، نهادهای اصلی در تضمین حسن اجرای قراردادها هستند. ضعف دادگاه‌ها، مشکل بسیاری از کشورهاست. وقتی که دادگاه‌ها کارآمد نباشند، معاملات کمتری انجام می‌شود و معاملات فقط بین گروه‌های کوچکی رواج دارد که از طریق اعتماد، پیوندهای قومی یا معاملات قبلی یکدیگر را می‌شناسند.

دادگاه‌ها چهار کارکرد اصلی دارند:

۱. آنها ارتباطات شغلی جدید را تشویق می‌کنند چرا که شرکای تجاری، نگران فریب خوردن نخواهند بود.

۲. دادگاه‌ها در معاملات پیچیده، اطمینان بخش هستند زیرا تهدیدات را روشن کرده، در صورت قصور، ضامن اجرای قرارداد هستند.

۳. دادگاه‌ها سرمایه‌گذاری در دارایی‌های معین را تسهیل می‌کنند و بدین ترتیب امکان تولید کالاها و خدمات پیچیده‌تر را ممکن می‌سازند.

۴. آنها با کاستن از بی‌عدالتی و تأمین امنیت اجتماعی، یکی از اهداف زندگی اجتماعی را نیز محقق می‌سازند.

بدون دادگاه‌ها، مشاجرات تجاری، عمدتاً به دشمنی و مغبون شدن همه اشخاص درگیر در معامله می‌انجامد. شرکت‌هایی که به دادگاه‌ها دسترسی اندکی داشته یا اصلاً دسترسی نداشته باشند، باید به سازوکارهای خودشان، اعم از رسمی یا غیررسمی نظیر اتحادیه‌های تجاری، شبکه‌های اجتماعی، دستگاه‌های اعتباری و مجاری اطلاعاتی محرمانه تکیه کنند تا بتوانند بفهمند که با چه کسی وارد معامله شوند. احتمال آن نیز هست که شرکت‌ها به فعالیت‌های خود جنبه محافظه کارانه داده و فقط با مشتریان قبلی معامله کنند.



بدین ترتیب، معاملات با بحث‌های پیشگیرانه و توأم با سوء ظن همراه می‌شوند، چرا که هر روش دیگری غیر از این، به از دست رفتن ثروت اقتصادی و اجتماعی می‌انجامد.

#### ب) سنجش سهولت اجرای قراردادها

بانک جهانی در ۱۳۳ کشور از وکلا خواست که با بررسی یک معامله بازرگانی فرضی بگویند که شرکت‌ها برای زنده کردن مطالبات معوق خود، چه می‌کنند. این تحقیق به ارزیابی و سنجش هر مرحله از یک پرونده قضایی در پررونق‌ترین شهر هر کشور می‌پردازد. بر مبنای پاسخ‌های داده شده، سه شاخص برای قراردادها وضع شد:

- تعداد مراحل مورد نیاز و تصریح شده در قانون یا رویه‌های اجرایی دادگاه که باید بین طرفین دعوا و دادگاه طی شود.

- هزینه طرح دعوا به صورت درصدی از درآمد سرانه که در خلال حل و فصل دعوا صرف می‌شود و شامل هزینه‌های دادگاه، دستمزد وکیل مدافع و پرداخت به متخصصان دیگر است.

- زمان لازم برای حل و فصل دعوا، از موقع طرح دعوا توسط شاکی در دادگاه تا زمان رفع و رجوع آن یا پرداخت بدهی.

سهولت یا سختی و به طور کلی ضمانت اجرای قراردادهای تجاری به کمک این شاخص‌ها اندازه‌گیری می‌شود: تعداد مراحل، زمان و هزینه مورد نیاز برای حل اختلاف. وضعیت ایران از حیث این شاخص بسیار خوب بوده و در سال ۲۰۰۵ رتبه ۳۲م را به خود اختصاص داده بود، اما این رتبه در سال ۲۰۰۸ به ۵۷ تنزل یافته است. وضعیت ایران، کشورهای منطقه و کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی در جدول زیر منعکس شده است.

علاوه بر هزینه‌های دادرسی، از حیث دو شاخص دیگر نیز وضعیت ایران بسیار مطلوب‌تر از کشورهای منطقه و نزدیک به کشورهای همکاری‌های اقتصادی است.

#### جدول ۵. امور مربوط به اجرای قراردادها

شاخص	ایران	متوسط	OECD
مراحل (تعداد)	۳۶	۴۳/۵	۳۱/۳
زمان (روز)	۵۲۰	۶۹۹	۴۴۳/۳
هزینه (درصدی از طلب)	۱۷	۳۴	۱۷

جدول ۶. پرسشنامه سهولت اجرای قانون در نظام قضایی

شاخص	چگونگی مراحل انجام دادن کار (۲۰۰۷)
۳۹	تعداد مراحل انجام دادن کار
۵۲۰	کل زمان (روز)
۴۰	- دوره افتتاح پرونده (روز)
۳۰۰	- دوره قضاوت (روز)
۱۸۰	- دوره ضمانت اجرا (روز)
۱۷ درصد	- هزینه (برحسب درصد از بدهی)
۱۰	- هزینه وکیل (درصد از بدهی)
۲	هزینه دادگاه (درصد از بدهی)
۵	هزینه اجرای حکم (درصد از بدهی)

بعضی از کشورها نظیر تونس از لحاظ حل و فصل سریع دعای تجاری تعجب آورند و بعضی دیگر زمان بسیار زیادی برای اجرای یک قرارداد تجاری ساده صرف می‌کنند. عمده فاصله بین کشورها، به هزینه روش‌ها مربوط است. بعضی کشورها هزینه‌های اندکی به مراجعان تحمیل می‌کنند و در برخی دیگر هزینه‌ها تقریباً برابر عایدی هر طرف یا در کل در برابر مبلغ مورد دعوا است.

عامل مهم دیگری که بر تصمیم‌گیری درباره رجوع به دادگاه تأثیر می‌گذارد، امکان پیش‌بینی حل و فصل یک دعوا است. از وکلا خواسته شد که حداقل و حداکثر روزهای لازم برای اجرای ضمانت اجرای یک قرارداد را برای یک پرونده تعیین کنند. دامنه تغییرات خیلی زیاد است. عدم اطمینان در امکان پیش‌بینی حل و فصل دعوا همبستگی مستقیمی با زمان متوسط لازم برای حل و فصل اختلاف دارد، یعنی کشورهایی که دادگاه‌های ناکارآمد دارند، بیشتر احتمال دارد که نتیجه کار دادگاهشان نامعلوم باشد.

بررسی‌ها نشان داده است که تأثیر عدم اطمینان از نتیجه حل و فصل دعوا به اندازه  $\frac{1}{3}$  طول زمان متوسط حل و فصل در مراجعه به دادگاه برای طرح دعوی شغلی تأثیر دارد. به عبارتی، متمرکز کردن اصلاحات بر طول زمان دادرسی، اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد.

ج) چگونه می‌توان تفاوت کارآمدی دادگاه‌ها را توضیح داد؟

کشورهای ثروتمند، سیستم‌های قضایی پیشرفته‌تر داشته و پول بیشتری خرج می‌کنند تا دادگاه‌های تخصصی ایجاد کرده، قاضی و کارمندان دیگر تربیت کنند و پیشرفته‌ترین فن‌آوری را در دادگاه‌ها به کار بگیرند. اگر کشورها را برحسب درآمد به چهار گروه تقسیم کنیم، در ثروتمندترین کشورها سیستم‌های قضایی، کمترین هزینه میانه یعنی ۶/۶ درصد از عایدی هر طرف، کوتاه‌ترین زمان میانه در حدود ۲۱۰ روز - و کمترین تعداد مراحل و رویه‌ها را دارند. کشورهای بالاتر از متوسط، با ۲۷۰ روز طولانی‌ترین زمان را داشته و بعد از آنها به ترتیب فقیرترین کشورها و کشورهای پایین‌تر از متوسط با ۲۴۸ و ۲۲۵ روز قرار می‌گیرند. بیشترین هزینه دادگاهی به اندازه ۳۱ درصد درآمد سرانه آن کشور، مربوط به فقیرترین کشورها بوده و این کشورها بیشترین تعداد مراحل دادرسی (۳۰ مرحله) را دارند.

سنت حقوقی نیز یکی از عواملی است که با کارایی اجرای قرارداد رابطه دارد. کشورهای با نظام حقوقی آلمانی و کشورهای اسکاندیناوی به ترتیب اولین و دومین رتبه را در هزینه دادرسی دارند. کشورهایی با سنت حقوقی فرانسوی از لحاظ زمان و هزینه دومین رتبه را دارند. در میان کشورهای حقوق مدنی، سیستم قضایی آمریکای لاتین، از نظر تعداد مراحل و زمان دادرسی برای اجرای قراردادها، در زمره دشوارترین نظام‌های قضایی است. کشورهای پردرآمد OECD، کوتاه‌ترین زمان، کمترین هزینه و کمترین مراحل دادرسی را دارند. در هر سنت حقوقی و در هر سطحی از درآمد، پیچیدگی فرایندهای قضایی، عامل اصلی کارایی اجرای قراردادهاست. کشورهای قوانین عرفی - به خصوص آنها که ثروتمندترند - کمترین پیچیدگی در مراحل دادرسی را دارند. پیچیدگی مراحل با هزینه دادرسی و طولانی‌تر شدن آن ارتباط مستقیم دارد.

د) چه چیز را باید اصلاح کرد؟

برای ارتقای کارایی اجرای قراردادها، چهار نوع اقدام اصلاحی مفید بوده است.  
 - **ایجاد سیستم‌های اطلاعاتی و آماری قضایی:** استقرار سیستم‌های آمار و اطلاعات در مورد دعاوی و آمارهای قضایی بسیار مفید است. سیستم‌های قضایی برخوردار از این مزیت می‌توانند استفاده کنندگان اصلی خود را شناخته و مهم‌ترین تنگناها را تشخیص دهند.  
 - **حل و فصل پرونده‌های امور حسبی در خارج از دادگاه:** کنار گذاشتن (جدا کردن) آن دسته از وظایف دادگاه‌ها که مربوط به دعاوی نیست مانند ثبت شرکت‌های بازرگانی جدید

می‌تواند باعث آزاد شدن نیروهای دادگاه برای رسیدگی به دعاوی تجاری شود. از آنجا که چنین تغییری به قوانین جدید نیاز دارد، دولت می‌تواند کار ثبت شرکت‌ها را به جای قضات، به کارمندان قضایی بسپارد.

- ساده سازی مراحل در رویه‌های قضایی: ساده سازی دستورالعمل‌های موجب راحت‌تر شدن دعاوی تجاری به خصوص در کشورهای در حال توسعه می‌شود. مثلاً صورتجلسه خلاصه دیون به شکلی که اخیراً در مکزیک به اجرا درآمده است.

- تأسیس دادگاه‌های تخصصی: اصلاح ساختار قضایی از طریق شکل‌گیری دادگاه‌های دعاوی خرد و دادگاه‌های تخصصی تجاری. بعضی از کشورها که دادگاه‌های دعاوی خرد دارند، اخیراً حداقل مبلغ قابل طرح در دادگاه‌ها را افزایش داده‌اند. در بعضی کشورها که نظام قضایی و دادگاه‌های تخصصی آنها توسعه نیافته است، به مسئولان اصلاح نظام قضایی اجازه داده می‌شود تا با دادرسی اختصاری در دادگاه‌های قضایی عام یا تربیت قضات متخصص در دادگاه‌های عام، بر اجرای احکام تأکید داشته باشند.

#### ۴-۴- کسب اعتبار

##### الف) مقدمه

در اکثر کشورها، بانک‌ها به کسی اعتبار نمی‌دهند مگر اینکه تضمین شود که وام گیرنده اعتبار داشته و در صورت بروز مشکل، بازپس‌گیری دیون امکان پذیر است. در نتیجه، کارآفرینانی که فرصت‌های بازرگانی امیدبخشی دارند، در صورتی که بانک نتواند اطلاعات کافی درباره ارزش دارایی و پیشینه اعتباری آنها کسب کند و در صورتیکه سیستم قانونی از اعتبار دهندگان حمایت نکند، قادر به دریافت وام نخواهند بود.

دو نوع از نهادها، موجب بسط دسترسی به اعتبار و بهبود تخصیص اعتبارات می‌شوند: مؤسسات یا ادارات ثبت اطلاعات اعتباری، و حقوق اعتبار دهنده در مجموعه قوانین «معاملات وثیقه‌ای و ورشکستگی هر کشور». این دو به همراه هم بهتر عمل می‌کنند. تشریک اطلاعات، اعتبار دهندگان را قادر می‌کند که مشتریان خوب را از بد تمیز دهند و حقوق قانونی، حسن اجرای دعاوی را در هنگام خطا کاری افراد تضمین می‌نماید. بعضی وقت‌ها، سازوکارهای تشریک اطلاعات، حمایت‌های قانونی ضعیف را جبران می‌کند. مؤسسات عمومی ثبت اعتبار نیز می‌توانند فقدان ادارات اعتباری خصوصی را در کشورهای فقیر جبران کنند. آنچه که اغلب «فرهنگ اعتباری» نامیده می‌شود، در واقع پیامد نهادهای بنیادین است.

کشورهای مختلف، روش‌های متفاوتی را برای بسط دسترسی به اعتبار به کار می‌گیرند. با اینکه در کشورهای فقیر، مؤسسات اعتباری و حقوق اعتباری معتبر وجود دارد، ولی ضمانت اجرای قوانین، ضعیف‌تر از کشورهای پیشرفته است. در کشورهای صاحب بازار مالی پیشرفته، استفاده از مؤسسات اعتباری خصوصی خیلی بیشتر شایع است. کشورهای حقوق عرفی در قوانین خود، بیشتر بر حمایت از بستانکار تأکید می‌کنند. کشورهای حقوق مدنی به ویژه در نظام فرانسوی از ادارات عمومی ثبت اعتبار، بیشتر استفاده می‌کنند. دولت‌ها برای مطمئن ساختن بستانکاران از دریافت مطالباتشان چه کاری می‌توانند انجام دهند؟ تدوین قوانین مناسب در مورد عملکرد ادارات اعتباری خصوصی، نقطه شروع و اقدام تعیین کننده‌ای است. برطرف نمودن موانع حقوقی تبادل اطلاعات اعتباری، تأیید شفاف ادارات اعتباری از طرف بانک مرکزی، طراحی مناسب قوانین حمایت از مصرف کننده و قوانین حریم خصوصی، مشارکت و بهره‌گیری صحیح از اطلاعات اعتباری معتبر را تشویق می‌کنند. با اصلاح قانون وثیقه‌ها می‌توان از اعتبار دهندگان حمایت کرد. ایجاد رویه‌های اجرای سریع دادرسی، حذف موانعی که بر سر راه استفاده از دارایی‌ها به عنوان وثیقه و امها وجود دارد و شفاف سازی حق حبس مال توسط بستانکار از طریق دستگاه‌های ثبت وثیقه و وضع قوانین جدید درباره اولویت افراد بستانکار برای کسب حمایت‌های قانونی.

#### ب) سنجش سهولت کسب اعتبار

در دوره ۲۰۰۵-۰۸ رتبه ایران از حیث اخذ اعتبارات از ۵۹ به ۶۸ تنزل یافته است (۹ رتبه کاهش). وضعیت اعتبارات بر اساس چهار مؤلفه اندازه‌گیری می‌شود. نخست شاخص حقوق قانونی قرض‌گیرندگان و وام‌دهندگان است. دوم شاخص اطلاعات مربوط به اعتبارات است. دو مؤلفه دیگر مربوط به پوشش ثبت مؤسسات عمومی و خصوصی می‌شود. وضعیت ایران با کشورهای منطقه و عضو همکاری‌های اقتصادی در جدول زیر مقایسه شده است.

جدول ۷. سهولت اخذ اعتبار

شاخص	ایران	منطقه	OECD
شاخص حقوق قانونی	۵	۳/۷	۶/۴
شاخص اطلاعات مربوط به اعتبارات	۳	۲/۶	۴/۸
پوشش ثبت مؤسسات عمومی (درصد افراد بالغ)	۲۲/۲	۳/۶	۸/۶
پوشش ثبت مؤسسات خصوصی (درصد افراد بالغ)	۰	۸/۱	۵۹/۳



ج) قواعد و مقررات مربوط به تشریک عمومی اطلاعات اعتباری

مؤسسات عمومی ثبت اعتبار، از لحاظ میزان حمایت از معاملات استقراضی، تفاوت‌های گسترده‌ای با هم دارند. اولین تفاوت به نحوه جمع‌آوری اطلاعات برمی‌گردد. بیش از  $\frac{2}{3}$  مؤسسات ثبتی فقط وام‌هایی را ثبت می‌کنند که بزرگتر از یک مبلغ کف باشد. حداقل متوسط وام‌ها ۸۷ هزار دلار است. طول دوره جمع‌آوری داده‌ها نیز متنوع است. مسئله دوم، حوزه انتشار اطلاعات است. برخی از مؤسسات ثبتی عمومی، فقط داده‌های مربوط به کل بدهی قرض‌کننده را جمع‌آوری می‌کنند. بعضی دیگر الگوهای بازپرداخت وام، نحوه پرداخت قبوض آب و برق و تلفن، درخواست‌های اعتباری و نرخ آن را منتشر می‌کنند. تمایز دیگر مؤسسات، در انتشار اطلاعات خوشایند یا ناخوشایند یا هر دو است. داده‌های خوشایند شامل کل وام‌ها، دارایی‌ها و اطلاعات اشخاص، به منظور شناسایی کل قروض و ارزیابی توان بازپرداخت آنها است. داده‌های ناخوشایند، به تقصیرات گذشته و بدهی‌های معوق و اطلاعات مربوط به وظیفه‌شناسی افراد در انجام تعهدات اختصاص دارد. حدود ۷۰ درصد مؤسسات هر دوی داده‌های خوشایند و ناخوشایند، ۲۵ درصد فقط داده‌های خوشایند و ۵ درصد فقط اطلاعات ناخوشایند را جمع‌آوری می‌کنند.

مسئله سوم، دسترسی به اطلاعات است، یعنی چه کسی از داده‌ها استفاده می‌کند و آیا داده‌ها ظرف مدت یک روز به صورت الکترونیکی و رایگان در دسترس هست یا خیر. در ۳۹ درصد کشورها فقط ناظران بانکی و مؤسسات متقاضی به داده‌ها دسترسی دارند. در ۴۱ درصد کشورها، اعتبار دهندگان فقط به اطلاعات مشتریان خود دسترسی پیدا می‌کنند. قرض دهندگان در بعضی کشورها چندماه صبر می‌کنند تا نسخه مکتوب اطلاعات به دستشان برسد. مؤسسات ثبتی عمومی به جز در برخی از کشورها هیچ هزینه‌ای دریافت نمی‌کنند.

چهارمین ویژگی، کیفیت اطلاعات است که شامل به هنگام بودن داده‌ها و تضمین‌های موجود در تأیید صحت داده‌هاست. حدود  $\frac{2}{3}$  کشورها برای داده‌های نادرست، جریمه وضع کرده‌اند و  $\frac{1}{3}$  دیگر، دستگاه قانونی را مکلف به پاسخگویی شکایات این حوزه کرده‌اند. در جدول ۸، خلاصه‌ای از حقوق قانونی اعتبار دهندگان و اعتبار گیرندگان، به همراه امکان دسترسی به اعتبارات و چارچوب حقوقی ادارات ثبت اعتبار در ایران آمده است.

## جدول ۸. پرسشنامه سهولت اخذ اعتبار

کسب اعتبار در ایران			
شاخص	مؤسسات خصوصی	مؤسسات دولتی	ویژگی های نظام اطلاعات اعتباری ( سال ۲۰۰۷ )
			<b>شاخص های اطلاعات اعتباری</b>
۱	خیر	بله	- آیا هم اشخاص و هم نگاهها در قیمت ثبت اعتبار قرار می گیرند؟
۱	خیر	بله	- آیا هر دو دسته اطلاعات خوشایند و ناخوشایند ثبت می شوند؟
۰	خیر	خیر	- آیا مؤسسات ثبت اعتبار، اطلاعات خود را از مؤسسات تأمین مالی و علاوه بر آن از شرکت های خدمات عمومی (مخابرات، شرکت برق و ...) جمع آوری می کنند؟
۰	خیر	خیر	- آیا سابقه ای بیش از ۳ سال از اطلاعات اعتباری هر فرد یا نگاه برای او دسترس قرار ندهد و خود دارد؟
۱	خیر	بله	- آیا داده های مربوط به کلیه وام های بزرگتر از یک درصد درآمد سرنانه ثبت می شود؟
۰	خیر	خیر	- آیا قانون تضمین می کند که اعتبار دهندگان بتوانند به اطلاعات مورد نیاز خود دسترسی داشته باشند؟
		۵ بله	<b>شاخص حقوق قانونی</b>
			- آیا قانون به اشخاص حقیقی و حقوقی اجازه می دهد که به عنوان یکی از طرفها در موافقت نامه های وثیقه ای شرکت کنند؟
	خیر		- آیا قانون توضیحی کلی از دارایی ها را مشخص کرده است که طبق آن بتوان همه انواع دارایی ها را به عنوان وثیقه به کار برد؟
	خیر		- آیا قانون شرح کاملی از بدهی ها را مشخص کرده است، به نحوی که همه انواع تعهدات را بتوان (با وثیقه ها) تضمین نمود؟
	خیر		- آیا نوعی ثبت متحدالشکل برای اعتبارات وجود دارد که امکان رهن گذاشتن اموال منقول را فراهم سازد.
	خیر		- آیا اعتبار دهندگان برخوردار از وثیقه خارج از پول دستورالعمل های ورشکستگی (برای ضبط مطالبات خود) از اولویت منطبق برخوردار هستند؟
	خیر		- آیا اعتبار دهندگان برخوردار از وثیقه در خلال دستورالعمل های ورشکستگی نسبت به سایرین اولویت دارند؟
	خیر		- آیا مطالبات اعتبار دهندگان برخوردار از وثیقه در خلال زمان تجدید سازمان (در نگاه ورشکسته) از ضمانت اجرای توقیف خودکار مستثنی است؟
			- آیا در خلال دوران تجدید ساختار، تسلط مدیریت (شرکت ورشکسته) در دارایی های آن به تعلیق در می آید؟
	خیر		- آیا قانون به طرف های درگیر، اجازه توافق بر سر حل و فصل دعوا در خارج از چارچوب دادگاه را داده است؟
			- آیا طرف های درگیر می توانند بدون محدودیت به اجرای حکم در خارج از چارچوب دادگاه متوسل شوند؟
	تعداد اشخاص حقوقی	تعداد اشخاص حقیقی	<b>پوشش (در سال ۲۰۰۷)</b>
	۲۲۲/۰۰۰	۱/۴۴۵/۰۰۰	پوشش مؤسسات عمومی ثبت اعتبار
	۰	۰	پوشش مؤسسات خصوصی ثبت اعتبار

## ۵. جمع‌بندی

راهبرد گروه «کسب و کار» بانک جهانی ریشه در ایده‌های کوز مبنی بر هزینه‌بر بودن مبادلات و آرای دسوتو مبنی بر دشواری تبدیل دارایی به سرمایه در اقتصادهای توسعه نیافته دارد و به دنبال تبیین این نکته است که چه عواملی باعث بالا رفتن هزینه‌های فعالیت اقتصادی و در نتیجه دشواری تبدیل نمودن دارایی‌های غیر مولد به سرمایه‌های مولد، در قالب کسب و کارهای تازه، رسمی، و بزرگتر می‌شود.

بر این اساس، عصاره بحث گروه کسب و کار در موضوع اشتغالزایی تسهیل فضای کسب و کار است. به عبارت دیگر، از نظر این گروه اگر کشوری بخواهد فرصت‌های شغلی موجود را حفظ کند و علاوه بر آن فرصت‌های شغلی جدیدتری را هم به وجود آورد چاره‌ای ندارد جز اینکه اولاً هزینه فعالیت در محیط اقتصادی را برای فعالان کنونی کاهش دهد و ثانیاً هزینه‌ها و موانع ورود به یک بازار و به عبارت دیگر هزینه تأسیس فعالیت‌های جدید را پایین آورد؛ زیرا کانال اصلی خلق فرصت‌های شغلی همین فعالیت‌ها و همین بنگاه‌های اقتصادی است. اگر بنگاهی شکل نگیرد و اگر بنگاه‌های موجود نتوانند رشد کنند، فرصت شغلی جدیدی به وجود نمی‌آید و اگر بنگاه‌های فعلی نتوانند به حیات اقتصادی خود ادامه دهند فرصت‌های شغلی موجود نیز دوام نمی‌آورند.

گروه «کسب و کار» برای کاربردی کردن این ایده خود ده حوزه نهادی را شناسایی کرده، به طور منظم به ارزیابی هزینه‌های این مولفه‌های چارچوب نهادی بر فعالیت‌های اقتصادی همت گمارده است. برای مثال، در مورد اثر نهادهای بازار کار بر اشتغال به طور خاص و هزینه‌های کسب و کار به طور عام، نکاتی از این دست را ارزیابی می‌کند: برای استخدام نیروی کار جدید چه مقرراتی وجود دارد و اینها تا چه حد هزینه فعالیت را افزایش می‌دهد؟ آیا ساعات کاری نیروی کار انعطاف‌پذیر است یا دولت محدودیت‌هایی برای آن در نظر گرفته است؟ اگر بنا به دلایلی موجه یا ناموجه کارفرمایی تصمیم به اخراج یک کارگر بگیرد باید چه مراحل را طی کند، بابت هر سال کار کارگر چقدر باید به او پردازد، نقش دادگاه در این باره چیست و آیا دادگاه می‌تواند نیروی کار را به بنگاه بازگرداند؟

ایده گروه «کسب و کار» این است که هر چه نهادهای بازار کار انعطاف‌ناپذیرتر باشد احتمال استخدام در شرایط رونق و اخراج در شرایط رکود کاهش می‌یابد و به طور کلی پویایی بازار کار تقلیل می‌یابد. لذا اگر بناست که سیاستی برای افزایش اشتغال اتخاذ شود باید به تدریج نهادهای بازار کار از یک طرف و سایر نهادهای موثر بر شکل‌گیری و تداوم

کسب و کار از طرف دیگر انعطاف پذیرتر شود. بدین ترتیب، هزینه‌های فعالیت اقتصادی کاهش می‌یابد و نه تنها بنگاه‌های موجود رقابت پذیرتر می‌شوند بلکه بنگاه‌های تازه‌ای شکل می‌گیرند و فعالیت‌های غیررسمی به دامن قانون بازمی‌گردند و با بهره‌مندی از آثار شبکه‌ای هر چه بیشتر توسعه می‌یابند و همه اینها یعنی شغل‌های جدید و مولدتر. در این چارچوب، حمایت‌های دولتی (نظیر اعطای وام به فعالیت‌های زود بازده) زمانی اثربخش خواهد بود که در کشور فضای مساعد کارآفرینی وجود داشته باشد. در غیر اینصورت، سیاست‌های حمایتی چیزی نیست جز اتلاف منابع.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 رتال جامع علوم انسانی

### پی نوشت‌ها:

۱- البته در سال ۲۰۰۴ این حوزه‌ها محدود به ۵ حوزه بود ولی به مرور زمان به ۱۰ حوزه افزایش یافت. تعداد کشورهای مورد پوشش نیز در سال ۲۰۰۴، ۱۵۵ کشور بود که در آخرین گزارش (۲۰۰۹) به ۱۸۱ کشور افزایش یافته است.

۲- البته این نکته درخور توجه است که کسان دیگری هم پیش از کوز متوجه هزینه‌بر بودن مبادلات بودند، منتها نقش کوز طرح این موضوع در قالب نظریه (رایج) اقتصادی بود.

۳- Hernando De Soto (۱۹۸۹): «The Other Path»: Harper & Row Publisher

این کتاب را دکتر جعفر خیرخواهان ترجمه کرده‌اند و توسط نشرنی در حال چاپ است.

۴- این کتاب در سال ۱۳۸۵ به فارسی ترجمه شد.

۵- دسوتو در این خصوص به قانون متکلف اشاره می‌کند و معتقد است که مالکیت نیز از این قانون تبعیت می‌کند. بر اساس قانون متکلف ارزش یک شبکه بر اساس مطلوبیت آن تعیین می‌شود و مطلوبیت شبکه تابعی است تقریبی از مربع تعداد استفاده‌کنندگان از شبکه. یک تلفن به تنهایی به دردی نمی‌خورد. چون کسی را نداریم که به او زنگ بزنیم. دو تلفن کمی ارزشمند است. چون حداقل یک نفر وجود دارد که با او از طریق تلفن تماس برقرار کنیم. اما ارزش این شبکه با افزایش تعداد دارندگان تلفن به صورت فزاینده‌ای افزایش می‌یابد. فقط زمانی که اکثر مردم تلفن داشته باشند قدرت شبکه به توان کامل خود برای تغییر دادن جامعه دست می‌یابد.

بر این اساس، «نظام‌های مالکیت نیز مانند شبکه‌های رایانه‌ای که قبلاً وجود داشتند و کسی به فکر متصل کردن آنها نیفتاده بود، وقتی در یک شبکه وسیع‌تر به یکدیگر متصل شوند قدرت فوق‌العاده زیادی پیدا می‌کنند. فقط در آن صورت است که قدرت بالقوه یک حق مالکیت خاص (مثلاً بر دارایی) تنها به قدرت تخیل مالک، همسایه‌ها یا آشنایان او محدود نمی‌شود بلکه می‌تواند از قدرت تخیل بسیار وسیع‌تر یک شبکه گسترده نیز استفاده کند.» (دسوتو: ۸۳۶)

به این ترتیب، می‌توان بدون توسل به زور بخش قابل توجهی از فعالیت‌ها را در درون اقتصاد رسمی تلفیق کرد، و به آنها امکان مبادله، گسترش مقیاس فعالیت‌ها، استفاده از صرفه‌های ناشی از مقیاس و تنوع و خلق فرصت‌های شغلی بیشتر داد. راهبرد پیشنهادی دسوتو برای توسعه کشورهای فقیر اصلاح نظام قانونی و اداری کشورها به نحوی است که مالکیت همه افراد در سایه یک نظام قانونی رسمی به رسمیت شناخته شود و آنها بتوانند در درون یک شبکه پیچیده رسمی به مبادله بپردازند و از منافع آن بهره‌مند شوند. او معتقد است نظام‌های فراگیر مالکیت رسمی گروه‌های مختلف را به شبکه‌ای وسیع‌تری متصل می‌کند که در آن امکان ایجاد سرمایه بیشتر است.

۶- Doing Business

۷- Job Creation



### منابع فارسی:

- اسمیت، آدام (۱۷۷۶)؛ «ثروت ملل»؛ ترجمه سیروس ابراهیم زاده، تهران: انتشارات پیام، ۱۳۵۷.
- دوستو، هرماندو (۲۰۰۰)؛ «راز سرمایه، چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟»؛ ترجمه فریدون تفضلی، تهران: نشرنی، ۱۳۸۵.
- دوستو، هرماندو، «چرا اقتصاد غیررسمی اهمیت دارد؟»، مترجم، جعفر خیرخواهان، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۰، سال هفتم، ۱۳۸۴.
- کوز، رونالد اچ. (۱۹۳۷)، «ماهیت بنگاه»؛ ترجمه محمد ارجمند، فرهنگ و تعاون، شماره ۲، تیر ۱۳۷۶.
- میدری، احمد و قودجانی، اصلان؛ «سنجش و بهبود محیط کسب و کار»؛ تهران: جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.
- نورث، داگلاس سی. (۱۹۹۱)؛ «نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی»؛ ترجمه محمد رضا معینی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۷۷.
- یانکوف، سیمون و مکلیش، کارالی (۲۰۰۶)؛ «فضای کسب و کار در سال ۲۰۰۶»؛ تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
- قاسمی، محمد؛ «بررسی دو مبحث از قانون کار ایران (قرارداد کار و شرایط کار) بر مبنای نگرش حقوق و اقتصاد»؛ رساله دکترا، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
- کریمی موغاری، زهرا (۱۳۸۱)؛ «تأثیر عملکرد نهادهای بازار کار ایران بر سطح اشتغال»؛ رایحه شده در سمینار رایحه نتایج طرح نیاز سنجی نیروی انسانی متخصص، ۲۱ و ۲۲ خرداد، ۱۳۸۱.
- کامجو، کامران و شمس، مجید؛ «شناخت هزینه‌های معاملاتی و بررسی چگونگی کاهش آنها در یک بنگاه تولیدی: مورد شرکت پشم شیشه ایران»؛ پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد در رشته مدیریت اجرایی، سازمان مدیریت صنعتی، تهران، ۱۳۷۶.
- هاشمی، سید علی؛ «نقش قوانین و مقررات در بازار کار ایران با توجه به کار دانش‌آموختگان آموزش عالی»؛ رایحه شده در سمینار رایحه نتایج طرح نیاز سنجی نیروی انسانی متخصص، ۲۱ و ۲۲ خرداد، ۱۳۸۱.

### منابع انگلیسی:

- Afghah, Seyed Morteza (2000), "Non-economic Factors in the Proces of Production in Iran"; in Alizadeh, P., Hakimian, H. and Karshenas, M. (Eds.); "The Economy of Iran: dilemmas of an Islamic state, St. Martins Press.
- Allen, Douglas W.(1999), "Transaction Cost"; in "Encyclopedia of Law and Economic", Edited by Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest, Edward Elgar, p. 893-926.
- Allen, Douglas W.(1991), "What are Transaction Costs?"; Research in Law and Economics, Vol: 14, P. 1-18.
- Bertola, G. (1990). Job Security, Employment and Wages. European Economic Review, 34, 851-886.
- Bertrand, Marianne and Francis Kramarz (2002); "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from French Retail Industry"; The Quarterly Journal of Economics, November.

- Blanchard, Oliver E. (1997); "Labor-Market Flexibility and Aggregate Employment Volatility: A Comment"; Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 46, p. 229-239.
- Botero, Juan; Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Lopez-DE-Silanes, Florencio and Andrei Shelifer (2004); "The Regulation of Labor"; The Quarterly Journal of Economics, p. 1339-1382.
- Erickson, C.L. and Mitchell, D. (1995). Labour Market Regulation, Flexibility and Employment. Labour, 9(3), 443-462.
- Hopenhayn, H. and Rogerson, (1993). Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis. Journal of political Economy, Vol. 101, n. 5. 915-933.
- Kugler, A. (2000). The Incidence of Job security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence From the 1990 Reform. Inter America Development Bank, Research Department, working Paper, No. 393.
- Lazear, E.P. (1990). Job Security Provisions and Employment. Quarterly Journal of Economics, Vol. CV, No. 3, 699-726.
- Micco, Alejandro and Carmen Pages (2004); "Employment Protection and Gross Job Flows"; Inter-American Bank, March.
- OECD (1999). Employment Protection and Labour Market Performance, In Employment outlook, OECD.
- Pages, C. and Montenegro, C. (1999). Job Security and the Age-composition of Employment: Evidence from Chile. Washington D.C., United States; Inter American Development Bank, Working paper. No. 398.
- Pissarides, Christopher A. (2001); "Company Start-Up Costs and Employment"; Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 22p.
- World Bank (2004); "World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone"; A Copublication of The World Bank and Oxford University Press