

# سرمایه‌گذاری خارجی و اقدامات ما

سعید شیر کوند  
(عضو هیات علمی دانشگاه تهران)

## مقدمه

خیلی خوشوقتیم از این که در جمع شما حاضریم و خوشحال از این بابت که بحث سرمایه‌گذاری و مشارکت به‌عنوان یک موضوع اساسی در عرصه اقتصاد ملی سوژه‌ای برای برگزاری نمایشگاه و همایش شده است.

امروزه بسیاری از کشورهای جهان به واسطه ناکافی بودن منابع داخلی برای سرمایه‌گذاری، نیاز به فن‌آوری و دانش فنی همراه با سرمایه خارجی، کسب سهم از بازارهای جدید، گسترش صادرات و مواردی از این دست، رویکرد جدی به جذب سرمایه‌های خارجی پیدا کرده‌اند.

از سویی دیگر سرمایه‌گذاران خارجی به‌ویژه شرکت‌های فراملیتی برای ارتقای سطح رقابت‌پذیری و کسب سود بیشتر متمایل به سرمایه‌گذاری در مناطق مستعد و مزیت‌دار شده‌اند. همچنین طی دو دهه گذشته با ارتقای سطح فن‌آوری امکان انتقال سرمایه به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. نتیجه طبیعی این عوامل رشد سریع سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای مختلف، اعم از توسعه‌یافته و یا در حال توسعه، است. به‌گونه‌ای که رشد فزاینده سرمایه‌گذاری خارجی از دهه ۱۹۷۰ به بعد با پیشی گرفتن از رشد تجارت به بیش از دو برابر رشد صادرات کالا و خدمات رسیده است.

طبیعی است کشور ما نیز از چنین تعاملی در عرصه بین‌الملل بی‌نیاز نیست. ناکافی بودن سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در مقایسه با نیازهای موجود، زمینه‌های مستعد سرمایه‌گذاری و نیز ناکافی بودن منابع مالی داخلی به‌رغم تلاش برای هدایت آن‌ها به سمت سرمایه‌گذاری، ضرورت توجه جدی را به سرمایه‌های فراملی بیش از پیش آشکار می‌سازد.

در طول ربع قرن که از پیروزی انقلاب می‌گذرد، شرایط متفاوتی را از نظر سرمایه‌گذاری خارجی تجربه کرده‌ایم. سال‌های نخستین این دوره بنا بر شرایط طبیعی انقلاب و هم‌زمان با وقوع جنگ و تحریم اقتصادی، در مجموع سال‌های گریز سرمایه‌های خارجی موجود و نبود زمینه برای جذب سرمایه‌های جدید خارجی بود.

با خاتمه جنگ و آغاز دوران برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله توسعه در کشور با توجه به کمبود منابع برای سرمایه‌گذاری و پایین بودن سطح فن‌آوری توجه‌ها به جذب سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی معطوف شد. تبصره ۲۹ قانون برنامه اول، اولین گام در این راه بود. پس از آن قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری، صنعتی

ایران به تصویب رسید که در آن نیز جلب و جذب سرمایه‌های خارجی در مناطق مزبور تعریف شد. بعد از آن، تبصره ۲۲ قانون برنامه دوم توسعه در همین ارتباط تدوین شد و سرانجام در آخرین روزهای ۱۳۸۰ قانون جدید تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به تصویب رسید.

علاوه بر این در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ تأمین اعتبار موردنیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نیز جلب سرمایه‌گذاری خارجی در طرح‌های تولید برق، ساخت پالایشگاه، فاضلاب تهران، احداث راه‌آهن، اتوبان، توسعه فرودگاه‌های بین‌المللی، بنادر بزرگ تجاری و طرح‌های مخابراتی که سرمایه‌گذار داخلی و خارجی آن را مدنظر قانون‌گذار قرار داده است.

مجموعه این اقدام‌ها به منظور قانونمند ساختن این حرکت، اصلاح و به روزسازی قوانین قبلی و ایجاد شرایط مناسب صورت گرفت.

علاوه بر این رویکرد، که به‌طور مستقیم جذب سرمایه‌های خارجی را هدف قرار داد، اصلاح و تقویت زیربناها و ساختارهای اقتصادی طی سال‌های اجرای برنامه‌های پنج‌ساله و به‌ویژه اقدام‌های صورت گرفته طی سال‌های برنامه سوم به‌طور غیرمستقیم به بهبود چشم‌اندازهای اقتصادی کشور و در نتیجه روشنی افق سرمایه‌گذاری خارجی انجامیده است.

از جمله این اقدام‌ها، ایجاد حساب ذخیره ارزی، یکسان‌سازی نرخ ارز و اصلاح نظام ارزی کشور، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، تصویب و اجرای قانون تجمیع عوارض، لغو مقررات پیمان سپاری، آزادسازی تجارت خارجی از طریق لغو موانع غیرتعرفه‌ای و تبدیل آن به موانع تعرفه‌ای، تقویت بازار سرمایه، مدیریت مطلوب بدهی‌ها و شرایط مناسب درآمدهای نفتی در بخش اقتصادی و تداوم سیاست تنش‌زدایی در روابط خارجی کشور و در نهایت پیوستن به معاهده NPT برای شفاف‌سازی فعالیت‌های هسته‌ای کشور در بخش سیاست خارجی است. همان گونه که گفته شد بهبود از طریق شرایط اقتصادی، ثبات سیاسی و در نهایت کاهش درجه ریسک کشور امکان حضور سرمایه‌گذاران خارجی و جذب سرمایه‌های آنان را سهل‌تر ساخته است. اما سرعت و گستره آن باید افزایش یابد.

مجموعه این اقدام‌ها گرچه تحرکی را در جلب و جذب سرمایه‌های خارجی به همراه داشته و باعث گشایش در این امر شده ولی آن‌چه تاکنون تحقق یافته به



هیچ وجه کافی نیست. برای بالندگی هر چه بیشتر در امر جذب سرمایه‌های فراملی باید به فکر تغییر و بازنگری در نحوه و فرایند سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی - عمرانی بخش‌های دولتی و عمومی و در نهایت گسترش حدود و ثغور مشارکت بخش‌های خصوصی داخلی و خارجی و بازنگری در نحوه تعامل با جهان پیرامون باشیم.

برای روشن تر شدن موضوع توضیحی اجمالی در این مورد ارائه می‌شود.

### پیشنهاد اجرایی

همان‌گونه که عزیزان مستحضرنند روش‌های تأمین مالی خارجی را در یک چارچوب کلی می‌توان به دو بخش روش‌های استقراری و غیراستقراری تقسیم کرد. رکن اصلی در تفکیک دو روش مذکور به قبول ریسک‌های مختلف سرمایه‌گذاری از قبیل ریسک‌های فنی، تولیدی، بازاریابی، بهره‌برداری، حوادث غیرمترقبه، مدیریت، دانش فنی و برگشت اصل و سود سرمایه‌گذاری بر می‌گردد. در روش استقراری طرف خارجی بدون پذیرش هیچ‌گونه ریسکی در موارد گفته شده و فقط با اخذ تضمین‌های مناسب از جانب دولت اقدام به تأمین سرمایه می‌کند و تمامی ریسک‌های مذکور از سوی کشور سرمایه‌پذیر تقبل می‌شود. به سخن دیگر در این روش تأمین مالی، ارتباط میان نحوه سرمایه‌گذاری و مصرف آن با سرمایه‌گذار قطع می‌شود و سرمایه‌گذار بدون توجه به نحوه مصرف آن و سرنوشت و نتیجه پروژه یا طرح مورد نظر در یک مدت زمان معین، اصل و سود سرمایه خود را طلب می‌کند. از جمله اشکال تأمین مالی با این روش می‌توان به وام‌ها و اعتبارات مؤسسه‌های بین‌المللی اشاره کرد.

در حالی که در روش غیراستقراری که خود دارای اشکال متفاوتی مانند سرمایه‌گذاری مستقیم، معاملات جبرانی، بیع متقابل و تأمین مالی پروژه است، ریسک‌های مذکور به عهده طرف سرمایه‌گذار است و تضمین‌های دولت در موارد محدودی ارائه می‌شود که متضمن ایجاد فضای امن برای کسب و کار سرمایه خارجی است. با توجه به این مطالبه گزینه مطلوب استفاده از روش‌های

غیراستقراری یا روش‌های سرمایه‌گذاری است که علاوه بر ایجاد ارتباط بین سرمایه‌گذاری با سرنوشت و نتیجه طرح یا پروژه، منجر به بهره‌گیری از سایر مزایای متعلقه از جمله انتقال دانش فنی، افزایش سهم بازار و... نیز می‌شود. اما در مواردی نیز ناگزیر هستیم که با توجه به ماهیت طرح یا پروژه مورد نظر که چندان دارای انگیزه‌های اقتصادی و سودآوری نیستند از روش‌های استقراری بهره بگیریم.

یک روال سنتی و البته نامطلوب و ناکارا که از گذشته به وجود آمده این است که دولت به تنهایی تأمین‌کننده و متولی مالی طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های کوچک و بزرگ در کشور بوده است. این وظیفه در حالی بر دوش دولت است که مهم‌ترین متبوع تأمین مالی این طرح‌ها همان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام است که علاوه بر نقش تأمین هزینه‌های عمرانی، برای هزینه‌های جاری نیز به کار می‌رود. این درآمدها در مقابل حجم هزینه‌ها به شدت ناکافی است. علاوه بر این بانوسان غیرقابل کنترل زیادی همراه است. مجموعه این شرایط در کنار بهره نگرفتن از منابع خارجی به ویژه با استفاده از روش‌های سرمایه‌گذاری، تداوم یکنواخت فعالیت‌های عمرانی را با مشکل و تردید مواجه می‌کند. شرایط مزبور از یک سو بودجه دولت را ناکافی و تحقق آن را توأم با تردید می‌سازد. این وضع باعث می‌شود تا به مجرد بر هم خوردن تعادل بودجه و تحقق نیافتن درآمدهای پیش‌بینی شده و از آن‌جا که بودجه جاری کمتر منصف است مهم‌ترین بی‌تعادلی پیش آمده از طریق تحدید هزینه‌های عمرانی جبران شود.

از سوی دیگر تحمیل ضرورت‌ها کشور را پیوسته با حجم انباشته‌ای از طرح‌های تعریف شده و به اصطلاح کلنگ خورده و گاهی توأم با تاءخیرهای طولانی مواجه می‌سازد. به عبارت دیگر می‌توان گفت که در وضع موجود: نخست این که بودجه‌های عمرانی ناکافی است؛ دوم، همین بودجه‌های ناکافی هم معمولاً به صورت صددرصد محقق نمی‌شود و میان مصوب و عملکرد آن اختلاف نسبتاً عمیقی وجود دارد؛ و سوم، حجم انباشته‌ای از طرح‌های عمرانی انجام نشده باقی

ماند. که در روند گذشته دائماً بر تعداد آن‌ها نیز افزوده شده است.

این موارد کاملاً در بودجه‌های مصوب، عملکرد آن‌ها و گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی قابل مشاهده است و مرتب تکرار می‌شود. به‌طور مثال از ۱۳۷۵ تاکنون میانگین عملکرد بودجه‌های عمرانی در مقایسه با مصوب آن حدود ۷۰ درصد بوده است. همچنین به موجب گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی در ۱۳۸۱ تعداد ۱۹۲۴ طرح عمرانی مشتمل بر ۸۹۲۱ پروژه در دست اجرا بود.

۶۸/۱ درصد از پروژه‌ها از برنامه زمانی عقب مانده‌اند و تنها ۲۵/۶ درصد از پروژه‌هایی که مقرر بود به بهره‌برداری برسند به اتمام رسیدند. همچنین در سال مزبور تعداد ۱۸۱۲ پروژه جدید نیز شروع شد.

به نظر می‌رسد برای گسستن این دور باطل، بازنگری در همه ابعاد مالکیت مدیریت و فرایند سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی-عمرانی که بیشتر به آن اشاره شد برای جلب همکاری و مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی، برای اجرای طرح‌های عمرانی ضروری است. با توجه به شرایط مورد اشاره، این بازنگری باید از طریق تعریف دوباره طرح‌های مزبور صورت پذیرد. بازنگری از طریق تعریف دوباره طرح‌های عمرانی و در نظر گرفتن جنبه‌های انتفاعی برای آن‌ها، می‌تواند منجر به ایجاد انگیزه در سرمایه‌گذار خارجی برای مشارکت شود. از این طریق برای آن دسته از پروژه‌های عمرانی که با تعاریف فعلی معمولاً بدون انگیزه سودآوری هستند، راهبردهای انتفاعی تعریف می‌شود و یا جنبه‌های انتفاعی در آن دسته از طرح‌ها که سوددهی ناچیز دارند تقویت می‌شوند.

در این صورت بخش قابل توجهی از طرح‌های مزبور فقط با معرفی و هدایت آن‌ها از سوی دولت بدون نیاز به سرمایه‌گذاری دولتی و از طریق مشارکت فعال سرمایه‌گذاران بخش غیردولتی به ویژه سرمایه‌گذاران خارجی قابل اجرا خواهد بود. طرح‌های مزبور با احراز انگیزه‌های انتفاعی از طریق انواع روش‌های غیراستقراضی (سرمایه‌گذاری) بنا بر اقتضائات طرح مورد نظر و خواست سرمایه‌گذاران می‌تواند به کار گرفته شود. اجرای برخی از طرح‌های عمرانی از جمله احداث نیروگاه‌های تولید برق، سد‌ها و بزرگراه‌ها می‌تواند در وهله اول در این رابطه مورد توجه قرار گیرند.

اما باقی مانده طرح‌ها که اجرای آن‌ها به‌طور کامل برای افزایش شاخص‌های رفاه اجتماعی است و مطلقاً جنبه سودآوری ندارند نیز در این چارچوب می‌توانند در کنار استفاده از منابع مالی دولت مشمول استفاده از روش‌های استقراضی باشند. رویکرد پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال جاری و آتی نیز متوجه چنین جریان‌هایی است. لایحه بودجه ۱۳۸۳ هم با این جهت‌گیری در مورد طرح‌های عمرانی تنظیم شده است که اجرای طرح‌های عمرانی را بخش غیردولتی اعم از داخلی و یا خارجی انجام می‌دهد.

عملکرد دو سال اخیر نیز شاهد تأکید دولت بر مشارکت با بخش خصوصی ایرانی و خارجی و پیش‌بینی راه کارهای مختلف تأمین مالی طرح‌های عمرانی است.

در سال گذشته و بر اساس بند "م" تبصره ۲۱ قانون بودجه ۱۳۸۱، دولت اجازه پیدا کرد نسبت به تأمین و تضمین معادل دو میلیارد دلار برای تأمین اعتبار مورد نیاز طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای اقدام کند. در این چارچوب مقرر شد تا سقف یک میلیارد دلار اوراق قرضه ارزی به فروش برسد که در همین ارتباط طی دو نوبت به ترتیب ۶۲۵ میلیون یورو و ۳۷۵ میلیون یورو اوراق مزبور منتشر و به فروش رسیده است.

در سال جاری، همان‌گونه که در ابتدای بحث اشاره کردم، به موجب بند "ل" تبصره ۲۱ قانون بودجه امکان جلب سرمایه‌گذاری خارجی در طرح‌های زیربنایی و اساسی مثل طرح‌های تولید برق از نیروگاه‌های آبی، بخاری، گازی، سیکل ترکیبی، تلمبه ذخیره‌ای و انرژی نو تا ظرفیت ۱۲ هزار مگاوات و طرح‌های ساخت پالایشگاه تا ظرفیت ۳۰۰ هزار بشکه در روز، فاضلاب تهران و احداث ۳۴۰۰ کیلومتر راه آهن و ۱۳۰۰ کیلومتر آزادراه، توسعه و بهره‌برداری فرودگاه امام خمینی و هفت فرودگاه بین‌المللی موجود، توسعه و تجهیز بندر تجاری بزرگ کشور و تأمین ناوگان ریلی و طرح‌های مخابراتی را سرمایه‌گذار داخلی و خارجی با اولویت سرمایه‌گذار ایرانی از طریق مذکور در بند (ب) ماده ۳ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذار خارجی اقدام کند. در همین ارتباط طبق گفته‌های همکاران ما در سازمان سرمایه‌گذاری مذاکرات در مورد چند قرارداد در حال انجام است. ضمن آن که براساس مفاد ماده ۲۶ لایحه برنامه چهارم، مقرر شده این شیوه تأمین مالی برای اجرای طرح‌های عمرانی در طول سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۴ نیز استمرار داشته باشد.

ما همچنین برنامه‌های همکاری با بانک جهانی داریم هر سه سال یک بار در قالب راهبرد همکاری کشوری، راهبرد کشور تنظیم و براساس آن رئوس طرح‌های مشمول کمک بانک جهانی در ایران مشخص می‌شوند.

باز هم در همین ارتباط برای دوره ۲۰۰۳-۲۰۰۲ در چارچوب راهبرد کمک موقتی، بانک جهانی کمک‌هایی در مورد اصلاحات مدیریت اقتصادی، مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست و حمایت‌های اجتماعی اختصاص داده است.

علاوه بر کمک‌های مذکور در زمینه طرح‌های اول و دوم بهداشت فاضلاب تهران، زلزله استان‌های کرمانشاه، همدان، زنجان، قزوین و زلزله رودبار و منجیل و طرح محیط‌زیست منابعی از سوی بانک جهانی تصویب و به تدریج و بنا به میزان عملکرد در اختیار قرار گرفته است.

در خاتمه همان‌گونه که در ابتدا متذکر شدم، به‌ویژه با توجه به اهداف کمی که در لایحه برنامه چهارم برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی در نظر گرفته شده است (در حدود ۱۳/۹ میلیارد دلار برای سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۴) اقدام‌های صورت گرفته را کافی نمی‌دانیم و معتقدیم باید انرژی تازه‌ای به این جریان دمیده شود تا بالندگی و رونق در امر سرمایه‌گذاری محقق شود. ما در وزارت امور اقتصادی و دارایی در این زمینه تلاش می‌کنیم و امیدواریم بتوانیم به توفیقاتی در خور دست پیدا کنیم.

**۶۸/۱ درصد از پروژه‌ها  
از برنامه زمانی عقب مانده‌اند  
و تنها ۲۵/۶ درصد از پروژه‌هایی که  
مقرر بود به بهره‌برداری برسند  
به اتمام رسیدند  
همچنین در سال مزبور  
تعداد ۱۸۱۲ پروژه جدید نیز  
شروع شد**

