

تاثیر حکمرانی خوب بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به ایران

مهدي رضائي*

طرح مسأله: هدف این مقاله، بررسی اثر حکمرانی خوب بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) است.

روش: روش این مطالعه از نوع توصیفی مقایسه‌ای است و در آن عملکرد جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و شاخص حکمرانی خوب در ایران در مقایسه با چند کشور منتخب شامل چین، برزیل و مالزی بررسی شد. **یافته‌ها:** تحقیق نشان داده است که ایران در مقایسه با کشورهای دیگر در زمینه عملکرد جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی موفق نبوده و نسبت به کشورهای منتخب، دارای شاخص حکمرانی خوبی نمی‌باشد.

نتایج: در توضیح ضعف عملکرد جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ایران، مقاله با اعتقاد به اهمیت کیفیت حکمرانی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، از طریق مقایسه ایران با کشورهای منتخب موفق در این تحقیق، نشان می‌دهد که عدم موفقیت مذکور ریشه در میزان مخاطره‌بالای سیاسی در ایران دارد. به این ترتیب هزینه معاملاتی برخواستته از نااطمینانی در ایران، موجب تضعیف مزیت مکانی ایران گشته است.

کلید واژه‌ها: حکمرانی خوب، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، شاخص بالقوه جذب FDI، شاخص عملکرد جذب FDI، مخاطرات سیاسی

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۳/۱۵

* کارشناس ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، پژوهش‌گر موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
<m.rezai@itsr.ir>

مقدمه

به خاطر منافع ناشی از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۱، تقریباً تمام کشورها خواهان جذب آن می‌باشند. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، فرآیندی است که توسط آن، یک کشور (کشور مبداء)، مالکیت برخی از دارائی‌ها را در یک کشور دیگر (کشور میزبان) به هدف کنترل تولید، توزیع و دیگر فعالیت‌ها به دست می‌آورد. FDI به مثابه درگیری با سرمایه‌گذاری بلندمدت و منعکس‌کننده مناسبات بلندمدت^۲ و کنترل یک نهاد اقتصادی در کشور میزبان است. عبارت "بلندمدت" نشان‌دهنده تمایز FDI از سایر سرمایه‌گذاری‌ها نظیر سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار^۳ است. آنچه که در تعاریف مربوط به FDI شبیه به یکدیگر است، کنترل و نفع ناشی از کنترل است که بازگوکننده اهمیت بیشتر FDI نسبت به سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار است؛ زیرا سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار در پی کنترل یا مناسبات بلندمدت نیست (Moosa, 2002: 1; UNCTAD, 1999a: 316; IMF: 2006a: 73-7).

جذب FDI به هر کشوری تنها منوط به شرط آزادسازی ورود سرمایه خارجی و اهدای انگیزش‌های مالی به بنگاه‌های خارجی نمی‌باشد. یکی از مقولات مهم در استراتژی جذب سرمایه خارجی، کاهش مخاطرات کشوری است. این مخاطره دارای اجزائی می‌باشد که یکی از این اجزاء، مخاطره سیاسی کشور میزبان است. مخاطره سیاسی نزدیکی بسیاری با شاخص حکمرانی خوب دارد. خوب بودن شاخص حکمرانی، نشان‌دهنده پائین بودن مخاطره سیاسی است و این به نوبه خود موجب افزایش قابلیت یک کشور در جذب FDI می‌گردد. مساله‌ای که این تحقیق به دنبال آن می‌باشد، این است که وضعیت ایران از نظر شاخص حکمرانی خوب در مقایسه با کشورهای موفق منتخب در این مقاله چگونه است و آیا کشورهایی که در جذب FDI موفق‌اند، دارای شاخص حکمرانی خوب نیز هستند؟

1. Foreign Direct Investment (FDI)
2. Lasting Interest
3. Portfolio

ارزیابی مقایسه‌ای^۱ اقتصاد ملی، یک ابزار مهم برای سیاست‌گذاران است و مقایسه اقتصادهای مشابه با یکدیگر، یک شاخص خوب برای بررسی عملکرد یک کشور برای رقابت جهانی در جذب FDI می‌باشد؛ زیرا مقایسه یک کشور با اقتصادهای با عملکرد بهتر، می‌تواند نشان دهد که آینده آن کشور چگونه است. از آن‌جا که جذب FDI، اکنون یک مسأله بااهمیت در سیاست‌گذاری برای تمامی کشورها و در تمامی سطوح توسعه می‌باشد، مفید است تا ارزیابی‌های مربوط به عملکرد جذب FDI و عوامل تاثیرگذار بر آن ارائه گردد.

(۱) طرح مسأله

۱-۱) عملکرد جذب FDI و عوامل موثر بر آن

آنکتاد در سال ۲۰۰۱، شاخص ورود FDI (مقدار صرف ورود FDI به یک کشور) را برای ارزیابی موفقیت جذب FDI معرفی نمود (UNCTAD, 2001). آنکتاد، GDP را - که مشخص‌کننده اندازه بازار و به طور کلی، قدرت اقتصادی است - در شاخص مذکور وارد نکرده بود تا این‌که در سال ۲۰۰۲، شاخص عملکرد جذب FDI، توسط آنکتاد معرفی شد. (UNCTAD, 2002: 33)

شاخص عملکرد ورود FDI به یک کشور، نسبت سهم آن کشور در جریان FDI جهانی به سهم آن کشور در GDP جهانی است. کشورهای دارای شاخص ارزش یک، FDI را در راستای اندازه نسبی اقتصادشان جذب می‌کنند و کشورهای دارای شاخص بزرگتر از یک، FDI بیشتری را نسبت به آن چه بر اساس تولید ناخالص داخلی‌شان مورد انتظار است جذب می‌نمایند. این اتفاق، هنگامی رخ می‌دهد که کشورهای مورد نظر، رژیم‌های قانونی خوشایند داشته باشند، به نحو احسن اقتصاد کلان آن‌ها مدیریت شده باشد، محیط کسب‌وکار با هزینه پائین را فراهم نموده و یا سایر جذابیت‌های رقابت‌آمیز

1. Benchmarking

مانند چشم‌انداز روبه‌رشد مطلوب، نیروی کار ماهر اقتصادی و زیاد، منابع طبیعی، قابلیت‌های خوب R&D^۱، زیرساخت‌های پیشرفته، حمایت‌های مالی کارا و یا بخش‌های عرضه‌کننده مواد و کالاهای اولیه و واسطه‌ای توسعه یافته را دارا باشند. همچنین کشور ممکن است مزیت دستیابی به بازارهای بزرگ برای صادرات را داشته باشد، یا آن‌که به مثابه انبار موقتی^۲ یا مأوای مالیاتی^۳ و یا از این قبیل باشد. از سوی دیگر، کشورهای دارای شاخص عملکرد پایین‌تر از یک، ممکن است مواجه با عدم‌ثبات، طرح‌ریزی سیاست‌های ضعیف و مشکلات دیگر باشند (Ibid: 23). در جدول شماره ۱، رتبه‌بندی عملکرد جذب FDI برای کشورهای برزیل، چین، مالزی و ایران را در بین ۱۴۰ کشور ملاحظه می‌کنید.

جدول ۱: رتبه‌بندی عملکرد جذب FDI برای سه کشور چین، مالزی و ایران

۲۰۰۴	۲۰۰۳	۲۰۰۲	۲۰۰۱	۲۰۰۰	۱۹۹۵	۱۹۹۰	
۶۲	۵۲	۳۸	۳۷	۴۶	۱۰۳	۷۸	برزیل
۴۵	۴۲	۵۰	۵۷	۵۲	۱۴	۴۶	چین
۵۶	۷۷	۷۴	۷۱	۵۱	۹	۵	مالزی
۱۳۰	۱۳۱	۱۳۲	۱۳۲	۱۳۳	۱۲۵	۱۱۱	ایران

Source: UNCTAD, 2005: Annex A.I.13

جدول شماره ۱ نشان می‌دهد که کشورهای برزیل، چین و مالزی، در بین ۱۴۰ کشور، در بالای رتبه میانی قرار دارند؛ درحالی‌که ایران در زیر سطح میانی رتبه‌بندی قرار دارد. همچنین مشاهده می‌گردد که در سال‌های پس از ۲۰۰۰، ایران در جایگاه ۱۰ کشور انتهایی رتبه‌بندی قرار گرفته است.

1. Research & Development
2. Entrepot
3. Tax Haven

عملکرد جذب FDI و قابلیت کشور در جذب FDI، دو مسأله متفاوت از هم‌اند. به طور گسترده عقیده بر آن است که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، هنگامی که مجموعه‌ای از عوامل تعیین‌کننده وجود داشته باشند، انجام می‌پذیرد. این عوامل براساس نظریه تقاطعی دانینگ در سه جزء طبقه‌بندی می‌گردند (Dunning, 1993). نظریه تقاطعی دانینگ به عنوان پارادایم غالب می‌گردد:

- اگر از مزیت‌های ویژه مالکیت یک بنگاه (مثلاً فناوری اختصاصی) به صورت بهینه بهره‌برداری شود، می‌تواند هزینه‌های اضافی ایجاد واحدی تولیدی در یک محیط خارجی را جبران نماید و بر عدم مزیت‌های کشور خارجی میزبان FDI غلبه نماید. اگر بنگاهی بخواهد FDI انجام دهد، می‌بایست نسبت به دیگر بنگاه‌ها دارای مزیت رقابتی باشد که از مالکیت بعضی از دارایی‌های نامشهود ناشی می‌شود. این‌ها را مزیت‌های مالکیت می‌نامند که شامل عناصری مثل حق فن‌آوری مخصوص، قدرت انحصاری، توانائی دسترسی به مواد خام و دارایی‌های ارزان و یا قدرت چانه‌زنی با مقامات دولتی کشور میزبان می‌باشد.

- مزیت‌های ویژه مالکیت بنگاه می‌بایست با مزیت‌های مکانی کشور میزبان ترکیب گردد (مثلاً بازار بزرگ، هزینه‌های پائین‌تر منابع یا زیرساخت‌های بارز).

- در نهایت، بنگاه، منافع بزرگ‌تری را در بهره‌برداری از مزیت‌های مالکیت و مکان به‌وسیله درونی‌سازی کسب می‌نماید (مثلاً از طریق FDI به جای معاملات مستقل)؛ این حالت ممکن است به چندین دلیل صورت گیرد؛ برای مثال، بازارهای دارائی‌ها و نهاده‌های تولید (فن‌آوری، دانش یا مدیریت) ممکن است غیرکامل باشند، اصلاً وجود نداشته باشند یا این‌که با هزینه‌های معاملاتی چشمگیر و با وقفه زمانی درگیر باشند. برای سایر نمونه‌ها، ممکن است بهره‌مندی بنگاه برای پایداری حقوق انحصاری بر دارایی‌ها (مثلاً دانش) باشد که موجب مزیت رقابتی چشمگیر (مثلاً رانت‌های انحصاری) می‌گردد.

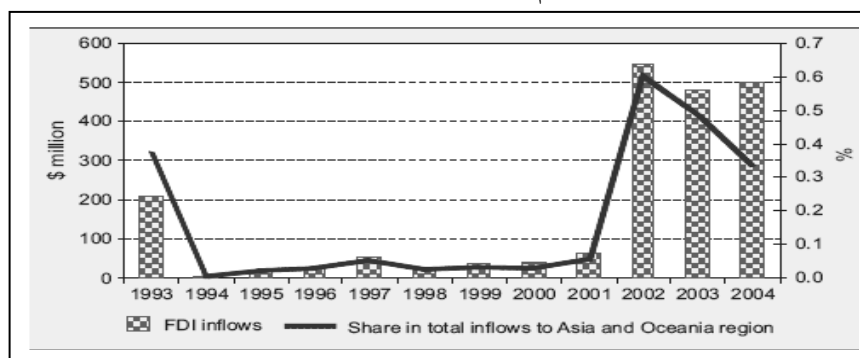
از آن‌جا که شرایط اول و سوم تعیین‌کننده ویژه بنگاه‌ها برای FDI می‌باشند، شرط دوم ویژه مکان بوده و تأثیر مهمی بر جریان FDI به یک کشور دارد. حکمرانی خوب نیز در زمره شرط دوم بوده و از مزیت‌های مکانی کشور میزبان می‌باشد.

۱-۲) آزادسازی به عنوان پیش شرط ورود FDI

اهمیت سیاست آزادسازی FDI به مثابه یک عامل تعیین کننده در جذب FDI، از این حقیقت نشأت می گیرد که FDI نمی تواند انجام شود مگر این که به آن اجازه ورود به یک کشور داده شود. سیاست های باز اقتصادی به طور اساسی جهت تشویق FDI به کار برده می شوند؛ اما سایر انگیزه ها ممکن است اعمال نگردند. از طرف دیگر، سیاست های محدود سازی، نظیر پاک سازی ملی^۱ شرکت های وابسته خارجی می تواند به طور موثری درها را به روی FDI ببندد. به طور خلاصه، در اصل تمام کشورها راضی به FDI هستند اما هیچ کشوری نیست که تمام مجوزها، برای ورود FDI را به هر فعالیتی بدهد، هرچند تعداد فعالیت هایی که انجام FDI در آنها ممنوع می باشند، مخصوصاً در بخش تولید کارخانه ای و در بخش منابع طبیعی و خدمات به طور بارزی در حال کاهش است (UNCTAD, 1998: 92-8 & Box IV.2). در ایران نیز به دلیل وجود برخی مشکلات و کاستی ها و نیز قدیمی بودن قانون جلب و حمایت سرمایه های خارجی، تهیه قانونی جدید و همخوان با شرایط امروز جهان که پاسخ گوی نیازهای امروز ایران نیز باشد ضروری بود؛ لذا قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱ (۲۰۰۲)، جایگزین قانون جلب و حمایت سرمایه های خارجی مصوب ۱۳۳۴ (۱۹۵۵) گردید. همان طور که شکل شماره ۱ نشان می دهد، روند جذب FDI پس از تصویب قانون ۲۰۰۲ جهش ناگهانی نشان می دهد. اگرچه افزایش زیادی در جریان FDI به ایران بعد از اختیار نمودن قانون جدید در سال ۲۰۰۲ رخ داده است، اما این جریان نسبتاً کم باقی مانده است. شکل شماره ۱ بر اساس گزارش آنکتاد نشان می دهد که حدود ۰/۵ میلیارد دلار FDI به طور متوسط در طی دوره ۲۰۰۲-۲۰۰۴ جذب گردیده و سهم ایران از کل جریان FDI به آسیا و اقیانوسیه در طی این سال از ۰/۶ درصد بیشتر نبوده است.

1. National Sweeping

شکل ۱: جریان FDI به ایران و سهم آن از کل جریان FDI به آسیا و اقیانوسیه ۱۹۹۳-۲۰۰۴



منبع: UNCTAD, 2006b, *FDI/TNC database* (www.unctad.org/fdistatistics) & UNCTAD, 2005: Annex Table B.1.

باید توجه نمود که یک چارچوب سیاستی مبتنی بر آزادی، برحسب این که TNCها را قادر می‌سازد در کشور میزبان سرمایه‌گذاری نمایند، تعیین‌کننده FDI می‌باشد. این سیاست به FDI اجازه ورود به کشور میزبان را می‌دهد و حتی ممکن است آن را تشویق نماید؛ اما تضمین نمی‌کند که سرمایه‌گذاری واقعاً اتفاق بیافتد. سیاست آزادسازی یک شرط لازم برای انجام FDI است، اما شرط کافی برای FDI و سایر تعیین‌کننده‌های جریان سرمایه خارجی نیست.

۱-۳ اقدامات پس از سیاست‌های آزادسازی FDI

مسیر توسعه سرمایه‌گذاری، دارای مراحل است که در مراحل اول و دوم آن کشورهای درحال توسعه سعی در دریافت FDI می‌کنند. در طی مرحله یک، مزیت مکانی کشور برای جذب FDI کافی نیست، به استثنای این که این کشور ممکن است دارای دارایی‌های طبیعی باشد. نابسندگی این کشورها در دارایی‌ها ممکن است بازگوکننده بازارهای داخلی محدود باشد - سطوح تقاضا به علت درآمدهای پائین کمینه است - و یا این که علت آن ممکن است سازوکار نامناسب اقتصادی یا سیاست‌های دولت باشد. زیرساخت‌های ناکافی

از قبیل تسهیلات حمل و نقل و ارتباطات، و از همه مهم‌تر نبود آموزش و پرورش نیروی کار، مزید بر علت است. در این مرحله، دولت دو نقش ایفاء می‌کند: الف) فراهم کردن زیرساخت‌های اساسی و ارتقای سرمایه انسانی از طریق تعلیم و آموزش و همچنین مبادرت به رفع شکست‌های بومی بازار که مانع توسعه است؛ ب) دولت می‌بایست با انواعی از سیاست‌های اجتماعی و سیاسی درگیر شود که این سیاست‌ها - چه خوب و چه بد - بر ساختار بازار تاثیر گذارد. حمایت از واردات، سیاست‌های داخلی و یارانه‌های صادراتی نمونه‌هایی از فعالیت‌های دولت در این مرحله می‌باشد.

در مرحله دوم، جریان جذب FDI افزایش یافته و شروع به صعود می‌نماید. در این مرحله دولت می‌تواند یک دور مثبت^۱ از انباشت دارایی‌ها ایجاد کند. در این مرحله، مزیت مالکیت به خاطر گسترش حمایت از خوشه‌های صنعتی پیرامون صنایع اولیه، به وجود می‌آید و تولید به سمت کالاهای مصرفی نیمه‌حرفه‌ای و نسبتاً دانش‌گرا سوق می‌یابد. عوامل فشاری^۲ یعنی عواملی که باعث می‌شود بنگاه‌ها از جای دیگر به کشور میزبان وارد شوند، نظیر یارانه‌های صادراتی و توسعه فن‌آوری، مزیت درونی‌سازی بنگاه‌های داخلی را متاثر می‌سازد و به همان‌گونه، مزیت مکانی کشور از هزینه نسبی پائین تولید برخوردار می‌گردد.

شکست دولت برای فرا رفتن از مرحله دو، مرتبط با دور باطل فقر است؛ یعنی همان مشکلی که در مرحله یک، کشور میزبان دچار آن می‌باشد. در این مرحله، چرخه درآمد کم، پس‌انداز کم و سرمایه‌گذاری کم روی می‌دهد و این به نوبه خود به درآمد کم منجر می‌گردد. از منظر پارادایم التقاطی دانینگ، این پائین بودن سرمایه‌گذاری، به خصوص در سرمایه ثابت، موجب غیاب مزیت‌های مکانی کشور و مالکیت بنگاه و در نهایت عدم جذب FDI می‌گردد (Dunning, 1996:1-27). برای خروج از دور باطل فقر، دولت نقش اصلی را ایفاء می‌کند. به طور کلی دولت در قبال FDI در هر یک از مسیرهای سرمایه‌گذاری، خواه خروج سرمایه و خواه ورود سرمایه رخ دهد، نقش دارد.

1. Virtuous Circle

2. Push Factors

دولت برای جذب سرمایه خارجی، ابتداء اقدام به آزادسازی سرمایه‌گذاری می‌نماید و علاوه بر آن، کشورها برای جذب سرمایه خارجی برخی از انگیزه‌ها را ارائه می‌دهند. برخی از کشورها نرخ‌های مالیات بر شرکت‌های پائینی را برای جذب شرکت‌های خارجی (و تشویق شرکت‌های داخلی مقیم) به کار می‌برند. سایر استراتژی‌ها شامل رژیم ترجیحی تعرفه، کم کردن قوانین دست‌وپاگیر^۱، سرمایه‌گذاری در زیربناها، ایجاد بازارهای مالی پیشرفته، ارائه تسهیلات بانکی به سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری در موضوعات فرهنگی (نظیر آموزش و پرورش و نیز اقدامان دولت برای تغییر نگرش مردم نسبت به بنگاه‌های خارجی) می‌باشد (OECD; 2003: 11-2). جدول شماره ۲، تعیین‌کننده‌های مندرج در قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و آئین‌نامه اجرایی آن را بر اساس تعیین‌کننده‌های بهبود سرمایه‌گذاری نشان می‌دهد؛ گرچه برخی از عوامل مندرج در این جدول، جزئی از فرآیند آزادسازی به حساب می‌آیند.

جدول ۲: تعیین‌کننده‌های جذب FDI به ایران مندرج در قانون تشویق و حمایت

سرمایه‌گذاری خارجی و آئین‌نامه اجرایی آن

ماده ۸ و ۲۱ قانون، و بند ۱ آئین‌نامه اجرایی	عدم تبعیض سرمایه‌گذار خارجی با سرمایه‌گذاران داخلی و سایر سرمایه‌گذاران
ماده ۹ قانون و بند ۴ قسمت الف و بند ۱-۲ قسمت ب ماده ۴ آئین‌نامه	تضمین و عدم سلب مالکیت و ملی کردن سرمایه خارجی
مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۵ قانون، و بند ۵ قسمت الف ماده ۴ آئین‌نامه	انتقال سود و سرمایه
ماده ۱۲، ماده ۱۷ و تبصره ماده ۱۷ قانون	تامین ارز
ماده ۲۰ قانون، و بندهای ۲ و ۳ قسمت الف و بند ۱-۱ و ۲-۱ قسمت ب ماده ۴، و مواد ۶، ۱۵، ۲۶ و فصل چهارم آئین‌نامه اجرایی	تسهیل و تسریع سرمایه‌گذاری خارجی

منبع: قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و آئین‌نامه اجرایی آن، مصوب ۱۳۸۱

1. Red-Tape

اگر به قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی نگاه کنیم، ملاحظه می‌کنیم که قانون تشویق حمایت، برای جذب سرمایه خارجی بسیار منعطف شده است، به طوری که عوامل آزدسازی سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاران خارجی و بهبود سرمایه‌گذاری را در خود دارد.

۲) روش اجرای مطالعه

روش اجرای مطالعه در این مقاله، روش توصیفی و مقایسه‌ای است. در این مقاله، ابتداء وضعیت کشور ایران و کشورهای منتخب در این تحقیق شامل چین، برزیل و مالزی از نظر عملکرد جذب FDI بررسی و سپس بر اساس نظریات راجع به جذب FDI، عوامل موثر بر قابلیت بالقوه کشور میزبان ذکر می‌گردد. یکی از عواملی که بر قابلیت بالقوه کشور میزبان تاثیر می‌گذارد، مخاطرات کشوری است و این عامل با شاخص حکمرانی خوب ارتباط نزدیکی دارد. این مقاله شاخص مخاطرات کشوری را برای ایران و کشورهای منتخب با یکدیگر مقایسه و بررسی می‌نماید. داده‌های مورد استفاده در این مقاله از سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران، آنکتاد، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر نهادهای بین‌المللی گرفته شده‌اند.

۳) یافته‌ها

شاخص بالقوه ورود FDI، برعکس شاخص عملکرد FDI که مبتنی بر جریان‌ات FDI می‌باشد، به مقدار زیادی تحت تأثیر عوامل ساختاری اقتصاد است که به صورت نسبتاً آرامی در طی زمان تغییر می‌کند و روی هم رفته، به سطح توسعه اقتصاد کشور میزبان بستگی دارد. یک کشور با توجه به شاخص‌های بالقوه جذب FDI و عملکرد جذب FDI، یکی از حالات شکل شماره ۲ را خواهد داشت.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

شکل ۲: وضعیت یک کشور در جذب FDI با توجه به شاخص‌های بالقوه و عملکرد

	عملکرد بالای جذب FDI	عملکرد پائین جذب FDI	
بالتوجه جذب FDI بالا	پیشگامان ^۱	زیر ظرفیت ^۲	
	بالای ظرفیت ^۳	عملکرد پائین ^۴	
			بالتوجه جذب FDI پائین

منبع: UNCTAD, 2002:31, Table II.3

در گزارش‌های مختلف که برای هر سه سال متوالی (برای جلوگیری از اتفاقات ناگهانی تأثیرگذار بر FDI) محاسبه می‌گردد، ایران در طبقه‌بندی، زیر ظرفیت و به مدت یک سال مادون ظرفیت بوده است (UNCTAD, 2002: 31, 2003: 15, 2004: 17, 2005: 25 & 2006a: 24). کشورها به این دلایل ممکن است در این گروه قرار بگیرند: مثلاً آمریکا با آن‌که بزرگ‌ترین میزبان FDI است و بالاترین ظرفیت را داراست، اما FDI جذب‌شده نسبت به GDP آن کوچک است. ممکن است کشوری مانند عربستان، وفور سرمایه داشته و به سرمایه خود تکیه کند؛ کشوری مانند مکزیک ممکن است رشد GDP آن در سال‌های اخیر بالا بوده باشد؛ و یا این‌که مانند ایران، مقدار جذب FDI آن پائین بوده باشد. (UNCTAD, 2002: 32).

1. Front-runner
2. Below-potential
3. potential-Above
4. Under-performance

شاخص بالقوه ورود FDI، متوسط امتیاز هشت متغیر برای هر کشور است. امتیاز هر یک از این هشت متغیر بدین صورت به دست می‌آید:

$$SCOR = \frac{V_i - V_{Min}}{V_{Max} - V_{Max}} \quad \text{که در آن،}$$

V_i : ارزش متغیر برای کشور i ؛

V_{Min} : کمترین ارزش متغیر در بین کشورها؛

V_{Max} : بیشترین ارزش بین کشورها می‌باشند (see UNCTAD, WIR, 2002. Ch. II, Annex)؛

این هشت متغیر عبارتند از:

الف) درآمد سرانه؛ ب) رشد واقعی درآمد سرانه در طی ۱۰ سال گذشته؛ ج) صادرات به عنوان درصدی از GDP؛ د) تعداد خط تلفن به ازای هر ۱۰۰۰ نفر؛ ه) انرژی تجاری مورد استفاده سرانه؛ و) دانشجویان در مقطع دانشگاهی به عنوان درصدی از کل جمعیت؛ ز) هزینه‌های R&D به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی؛ و ح) مخاطره کشوری.

مخاطره کشوری، شامل مخاطره سیاسی و مخاطره بازرگانی مرتبط با سرمایه‌گذاری در یک کشور است. مخاطره کشوری، شاخصی برای درجه ثبات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی یک کشور است. تحلیل مخاطره کشوری به چند دلیل مهم است:

الف) شرکت‌های چند ملیتی^۱ (MNC) می‌توانند از مخاطره کشوری به مثابه ابزار گزینش^۲ برای اجتناب از سرمایه‌گذاری در کشورهایی که مخاطره بالا دارند، استفاده کنند. ب) مخاطره کشوری می‌تواند توسط کشورهای ناظر^۳ که در آن MNCها در حال حاضر با کسب و کار بین‌المللی درگیرند، استفاده شود. اگر MNCها احساس کنند مخاطره کشوری فزونی یافته، در این صورت، ممکن است تصمیم به سلب بهره‌مندی کشور میزبان کنونی بگیرند؛ مثلاً می‌توانند مکان سازوکار تولید خود را به جای دیگر انتقال دهند.

1. Multinational Company (MNC)

2. Screening Device

3. Monitor Countries

ج) MNCها به ارزیابی اشکال به‌خصوصی از مخاطره برای انجام پروژه‌ها در کشورهای خارجی احتیاج دارند. این اشکال از مخاطره ممکن است حالت متداولی نظیر مخاطره اقتصادی و مخاطره سیاسی و یا حالت ویژه‌تری نظیر مخاطره ناشی از دولت میزبان را داشته باشد. ارزیابی مخاطره بالاتر برای یک کشور، جذابیت کمتری برای سرمایه‌گذاران دارد.

مفاهیم مخاطره کشوری، مخاطره حکومتی و مخاطره سیاسی، با توجه به این که بسیار با یکدیگر تعامل دارند، مورد اشتباه قرار می‌گیرند. با توجه به این که مخاطره سیاسی ارتباط بیشتری با FDI دارد، لذا باید مورد بحث بیشتری قرار بگیرد. مخاطره کشوری ممکن است باعث زیان در تعاملات بین کشوری شود. این زیان‌ها ناشی از عملکرد یا قصور دولت بوده، و بخش خصوصی دخالتی در این زیان‌ها ندارد. فقط وقایعی که از بعضی جهات تحت کنترل دولت است، می‌تواند به مخاطره کشوری جامعه عمل بپوشاند؛ مثلاً اگر ورشکستگی شعبات خارجی، معلول عدم‌مدیریت اقتصاد توسط دولت باشد، باید در زمره مخاطره کشوری در نظر گرفته شود؛ اما اگر در نتیجه سوء مدیریت بنگاه باشد، باید جزء مخاطره بازرگانی^۱ در نظر گرفته شود. در شرایط مصیبت ملی، اگر این مشکل غیرقابل پیش‌بینی باشد، نمی‌توان این بلاها را به مخاطره کشوری منسوب کرد؛ اما اگر تجربه گذشته نشان دهد که این اتفاقات به صورت دوره‌ای گرایش به رخ دادن دارند، از آنجا که دولت قادر است کمیته‌کردن عواقب این مصائب را تدارک ببیند، عدم‌توفیق در کمیته کردن اثرات سوء را باید به دولت منسوب کرد و لذا باید به حساب مخاطره کشوری گذاشته شود (Moosa, 2002: 131-2).

آنکتاد نرخ‌گذاری مخاطرات کشوری را بر اساس مجموعه‌ای از ۲۲ جزء گروه‌بندی شده در ۳ فهرست اصلی (مخاطرات سیاسی، مالی و اقتصادی) آورده است که در این‌جا مخاطرات سیاسی بررسی می‌گردد.

مخاطره سیاسی دربرگیرنده چندین جزء است: ثبات دولت؛ شرایط اجتماعی - اقتصادی؛ نمای سرمایه‌گذاری؛ مناقشات درونی؛ مناقشات بیرونی؛ قانون و نظم؛ تنش‌های قومی؛

1. Commercial Risk

حساب پس‌دهی دموکراتیک؛ و کیفیت دیوان‌سالارانه (UNCTAD, 2002, Ibid). این مخاطره شامل جنگ، حوادث ناشی از قدرت خارجی، آشوب، بی‌نظمی، گرایش‌های مصرف‌کنندگان در کشور میزبان، تغییرات در قوانین و مقررات FDI، انسداد انتقال وجوه، عدم تبدیل‌پذیری پول رایج و ورشکستگی می‌باشد. تمام عوامل مخاطره سیاسی می‌توانند آشکارا اثر معکوس بر جریان درآمدی منتج از پروژه‌های FDI بگذارند. به‌طور کلی، مخاطره سیاسی، مربوط به زیان‌های بالقوه بنگاه‌ها در اثر توسعه و آروند کشور میزبان است که می‌تواند دامنه‌ای از سلب مالکیت دارایی‌ها تا تغییرات غیرمنتظره قوانین مالیاتی که به سوددهی پروژه‌های FDI صدمه می‌زند را در برگیرد (Moosa, 2002: ibid). برای بررسی مخاطره سیاسی، از شاخص‌های حکمرانی خوب استفاده می‌کنیم زیرا بسیاری از شاخص‌های مخاطره سیاسی در شاخص‌های حکمرانی خوب نهفته است. در جدول شماره ۳ اجزاء شاخص حکمرانی برای چهار کشور ایران، چین، برزیل و مالزی آورده شده است.

جدول ۳: شاخص‌های حکمرانی خوب برای کشورهای ایران، چین، برزیل و مالزی برای دوره

۱۹۹۶-۲۰۰۵

۲۰۰۵	۲۰۰۴	۲۰۰۳	۲۰۰۲	۲۰۰۰	۱۹۹۸	۱۹۹۶	
ثبات سیاسی							
-۱/۱۴	-۰/۹۸	-۱/۰۵	-۰/۸۰	-۰/۵۱	-۰/۴۹	-۰/۶۳	ایران
-۰/۱۸	-۰/۱۵	-۰/۱۹	-۰/۰۷	-۰/۰۸	-۰/۱۱	-۰/۱۰	چین
-۰/۱۳	۰/۱۳	۰/۱۷	-۰/۰۶	-۰/۰۳	-۰/۵۲	-۰/۴۳	برزیل
۰/۴۹	۰/۲۴	۰/۳۲	۰/۲۴	۰/۱۵	۰/۱۸	۰/۷۷	مالزی
کیفیت قوانین							
-۱/۴۹	-۱/۲۰	-۱/۱۴	-۱/۲۷	-۱/۳۵	-۱/۵۵	-۱/۴۵	ایران
-۰/۲۸	-۰/۳۸	-۰/۳۵	-۰/۴۶	-۰/۰۳	-۰/۱۱	-۰/۱۵	چین
۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۲۸	۰/۲۰	۰/۳۰	۰/۲۳	۰/۱۲	برزیل
۰/۵۰	۰/۵۷	۰/۵۹	۰/۵۳	۰/۲۸	۰/۴۹	۰/۸۰	مالزی

ادامه جدول ۳

کنترل فساد							
ایران	-۰/۸۸	-۰/۷۰	-۰/۶۷	-۰/۴۰	-۰/۴۵	-۰/۵۹	-۰/۴۷
چین	۰/۰۰	-۰/۲۰	-۰/۳۸	-۰/۴۰	-۰/۵۱	-۰/۵۹	-۰/۶۹
برزیل	-۰/۱۰	۰/۰۳	-۰/۰۱	-۰/۱۰	۰/۰۳	-۰/۰۵	-۰/۲۸
مالزی	۰/۵۷	۰/۶۷	۰/۲۱	۰/۳۳	۰/۳۶	۰/۲۹	۰/۲۷
پاسخ گوئی دولت							
ایران	-۱/۱۶	-۱/۰۸	-۰/۸۲	-۱/۱۰	-۱/۴۶	-۱/۳۸	-۱/۴۳
چین	-۱/۳۶	-۱/۷۲	-۱/۵۸	-۱/۳۷	-۱/۶۰	-۱/۵۲	-۱/۶۶
برزیل	۰/۱۶	۰/۵۷	۰/۵۰	۰/۲۷	۰/۳۹	۰/۳۳	۰/۳۶
مالزی	-۰/۱۱	-۰/۲۲	-۰/۳۵	-۰/۳۰	-۰/۳۹	-۰/۳۵	۰/۴۱
حاکمیت مبتنی بر قانون							
ایران	-۰/۸۳	-۰/۵۴	-۰/۵۱	-۰/۵۸	-۰/۵۹	-۰/۶۹	-۰/۷۶
چین	-۰/۵۰	-۰/۳۵	-۰/۴۲	-۰/۲۸	-۰/۴۱	-۰/۴۱	-۰/۴۷
برزیل	-۰/۳۱	-۰/۱۷	-۰/۲۱	-۰/۳۷	-۰/۲۸	-۰/۳۴	۰/۴۱
مالزی	۰/۸۰	۰/۵۷	۰/۳۹	۰/۴۸	۰/۴۸	۰/۵۵	۰/۵۸

منبع: World Bank, Worldwide Governance Indicators Country Snapshot, 2005

شاخص ثبات سیاسی، دامنه‌ای بین ۲/۵- و ۲/۵+ را در بر می‌گیرد. جدول شماره ۳ نشان می‌دهد که در بین این چهار کشور، وضعیت ثبات سیاسی ایران بدتر می‌باشد. این وضعیت برای ایران به مرور زمان بدتر گشته است. ثبات سیاسی و آسیب، احتمال تهدیدهای آسیب‌زننده به دولت و یا تغییر دولت را اندازه‌گیری می‌کند که شامل تروریسم نیز می‌گردد (Kauffmann, 2005: ch. 2.1). توسعه اقتصادی بازار در کشورهای درحال توسعه، به مقدار زیادی به امکان سوددهی سرمایه‌گذاری و انباشت سرمایه وابسته است. دسترسی به سرمایه و سرمایه‌گذاری خارجی به یک کشور رخصت می‌دهد تا از

فرصت‌هایی که نمی‌توانست استفاده کند، بهره‌برداری نماید. به خاطر بحران‌های ناشی از سرمایه‌گذاری اعتباری کوتاه‌مدت و سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار که یکباره به سبب مخاطره یا تغییر در اوضاع یک کشور از آن خارج می‌گردند، کشورها می‌بایست در گام نخست، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را جذب نمایند. کشورهای در حال توسعه از FDI بسیار استفاده می‌کنند، زیرا کمتر مستعد بحران است و جریان آن ناگهان متوقف نمی‌گردد. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی حالت ارتجاعی بیشتری در برابر بحران‌ها دارد، اما ورود آن به یک کشور به ثبات سیاسی و چگونگی نهادهای سیاسی حساس است. از میان سنجه‌های مخاطره‌ سیاسی و نهادها که مرتبط با FDI می‌باشند، ثبات دولت، قانون و نظم و کیفیت بوروکراسی، ارتباط زیادی با جذب FDI دارند و علاوه بر این سه عامل، بنا بر مطالعات بین‌کشوری، مناقشات داخلی و خارجی، منازعات قومی و پاسخ‌گوئی دموکراتیک، تعیین‌کننده‌های مهمی برای جریان سرمایه‌گذاری می‌باشند. از این میان، ثبات دولت و نظم و قانون ارتباط زیادی با تصمیم به سرمایه‌گذاری شرکت‌های چندملیتی دارند. شاخص کیفیت قوانین و مقررات بین ۲/۵- و ۲/۵+ قرار دارد. ملاحظه می‌گردد که ایران در بین این چهار کشور از این منظر وضع بدی دارد. قوانین و مقررات، قواعد اعمال کارگزاران اقتصادی را نشان می‌دهد، گرچه خود از بُعدی، برآیند بازی کارگزاران نیز می‌باشد. با آن‌که عدم‌کارایی نهادها در طول تاریخ نه یک استثنا، بلکه یک قاعده بوده است، اما اجرا و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات از طریق تعیین اوزان و مقیاس‌ها، در جهت کاهش هزینه‌های معاملاتی عمل می‌کنند. نهادها برحسب شدت ارتباط، بر رفتار شرکت‌های چندملیتی قید وارد می‌کنند، ولی از سوی دیگر رفتار آن‌ها را قابل پیش‌بینی می‌نمایند. کیفیت بد قوانین، شرکتهای فراملیتی را در پیش‌بینی آینده دچار مشکل می‌نماید. حتی در ماواهای مالیاتی، با گستردگی زیاد انگیزه‌ها، ثبات همه‌جانبه فضای سیاسی و اقتصادی دوستدار کسب‌وکار و FDI، اولین قدم لازم و بلندمدت برای موفقیت مناطق پردازش صادرات^۱ است. این ثبات، شامل یکنواختی سیاست‌های اقتصاد کلان (پولی و

1. Export Processing Zones (EPZ)

مالی) و نرخ ارز می‌باشد (Madani, 1999). یکی از دلایل موفقیت چین در جذب سرمایه‌گذاری خارجی این است که بنگاه‌های خارجی، محیط چین را از نظر شرایط، شامل قوانین و مقررات، مانند کشور خویش احساس می‌کنند. این در واقع، نشان‌دهنده پائین بودن هزینه‌های معاملاتی در چین است (Chengze, 1998).

شاخص کنترل فساد نشان می‌دهد که در بین این چهار کشور، ایران از نظر کنترل فساد ابتداء وضع بدی داشته، اما به مرور زمان بهتر شده است. در این گروه، ایران وضعیتی بهتر از چین و بدتر از برزیل و مالزی دارد. در تحقیقاتی که راجع به کشورهای در حال گذار در جذب FDI و رابطه آن با فساد انجام گردید، این نتایج به دست آمد:

- فساد، مقدار جریان FDI را کم و به‌طور متوسط سرمایه‌گذاران با کیفیت پائین‌تر را جلب می‌نماید؛ به خصوص، در این حالت، بنگاه‌های حامل FDI به احتمال بیشتری نسبت به هم‌تایان داخلی خود درگیر اشکال فساد نفوذ سیاسی می‌گردند؛^۱

- برعکس کشورهایی که از دام تسخیر دولت اجتناب نموده‌اند، بنگاه‌های حامل FDI به احتمال کمتری نسبت به هم‌تایان داخلی خود درگیر اشکال فساد نفوذ سیاسی شده‌اند؛

- ممکن است برخی از سرمایه‌گذاران ادعا نمایند که هدف رشوه دست تطاول دولت^۲ واقع شده‌اند؛ اما گواهی بر این مدعا که بنگاه‌های حامل FDI رشوه بالاتری نسبت به هم‌تایان داخلی خود به دولت پرداخته‌اند، پیدا نشده است (حتی آن‌هایی که در اشکال به‌خصوصی از فساد درگیرند). به علاوه، منافع مستقیم سرمایه‌گذاران خارجی از این اشکال فساد بارز است و این‌گونه نشان می‌دهد که بنگاه‌های FDI از سهم ابقاء شده‌ای از فساد بهره‌مند می‌گردند. هم‌چنین شاهدی بر این امر که سرمایه‌گذاران خارجی به قهر رشوه می‌پردازند، پیدا نشده است (Hellman, et al, 2001: 4).

از نظر شاخص پاسخ‌گوئی^۳، نحوه ترتیب کشورها از نظر بزرگی برزیل، مالزی، ایران و

۱. به این اتفاق، تسخیر دولت (State Capture) گفته می‌شود. پژوهش‌های علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

2. Grabbing Hand

3. Voice & Accountability

چین می‌باشد. از نظر شاخص حاکمیت مبتنی بر قانون^۱ طبق جدول شماره ۳ ملاحظه می‌گردد که این شاخص برای مالزی مثبت و برای مابقی کشورها منفی می‌باشد. در ضمن در این گروه، وضعیت ایران از نظر حاکمیت مبتنی بر قانون از بقیه کشورها بدتر می‌باشد.

(۴) نتیجه‌گیری

در این مقاله، ابتدا ملاحظه گشت که ایران از نظر شاخص عملکرد، جزء گروه‌های زیر ظرفیت می‌باشد. با بررسی تعیین‌کننده‌های FDI در ایران دیده شد که ایران از نظر آزادسازی جذب FDI، آن را در نظر گرفته است. هم‌چنین برخی از انگیزه‌های بعد از آزادسازی FDI نیز در قوانین ایران آمده است. اما با بررسی شاخص‌های تاثیرگذار بر عملکرد بالقوه ایران در جذب FDI، دیده شد که ایران از نظر شاخص‌های حکمرانی خوب به عنوان نماینده مخاطرات سیاسی وضعیت خوبی ندارد؛ در واقع، هزینه معاملاتی در ایران برای سرمایه‌گذاران خارجی که برخاسته از عدم اطمینان می‌باشد بالاست.

ملاحظه گشت کشورهای منتخب در این تحقیق که دارای عملکرد خوب در جذب FDI بوده‌اند، در عین حال دارای شاخص حکمرانی خوب نیز می‌باشند؛ به عبارتی مخاطرات سیاسی در این کشورها پائین است و این باعث می‌گردد که هرچه بیشتر محیط برای جذب سرمایه خارجی مساعدتر و مزیت مکانی این کشورها بارزتر گردد.

هزینه معاملاتی گرچه در مدل‌های نئوکلاسیک وارد نمی‌گردد، اما کارگزاران اقتصادی، خواه از طریق محاسبه فنی و یا به طور ضمنی، آن‌ها را در نظر می‌گیرند. هزینه معاملاتی برخوایسته از نااطمینانی در ایران، موجب تضعیف مزیت مکانی ایران گشته است. نگاه‌های چندملیتی آن را در نظر گرفته، با ثبات سایر شرایط، دیگر بدیل‌ها را انتخاب می‌نمایند.

- بهکیش، محمد مهدی. (۱۳۸۱)، اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن، تهران، نشر نی، ج ۲.
- جمشیدی، هادی. (۱۳۸۵)، تحلیلی بر نقش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در رشد اقتصادی ایران و کشورهای در حال توسعه منتخب، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.
- وزارت امور اقتصاد و دارائی. (۱۳۳۴). قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی و آئین‌نامه اجرائی آن.
- وزارت امور اقتصاد و دارائی. (۱۳۸۴)، قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و آئین‌نامه اجرائی آن مصوب ۱۳۸۱، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران.
- Chengze Simon, Fan. (1998), "Why China Has Been Successful in Attracting Foreign Direct Investment: A Transaction Cost Approach", **Journal of Contemporary China**, Vol. 7, Issue 17.
- Dunning J. H. (1993), **Multinational Enterprises and the Global Economy**, Wokingham, Addison-Wesley.
- Dunning J. H. & Rajneesh Narula. (1996), "The Investment Path Revisited: Some Emerging Issues", in **Foreign Direct Investment and Government: Catalyst for Economic Restructuring**; edited by Dunning, H. & Rajneesh Narula, London & New York, Rutledge.
- Hellman, Joel S.; Jones, Geraint & Kaufmann, Daniel. (2006), **Far From Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?**, World Bank, Draft for discussion and comments.
- IMF. (2006), **Balance of Payment Manual; Revision of the Fifth Edition of the IMF's Balance of Payments Manual**.
- Kauffmann, Daniel. (1999), **Myths and Realities of Governance and Corruption**, World Bank.
- Madani, Dorsati. (1999), **A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones**, World Bank.
- Moosa, Imad. (2002), **Foreign Direct Investment: Theory, Evidence and**

- Practice**, Palgrave.
- Narula, Rajneesh & Dunning, J. H. (2000), "Industrial Development, Globalization and Multinational Enterprises: New Realities for Developing Countries"; **Oxford Development Studies**, vol. 28, No. 2.
 - OECD. (2003), **Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies**.
 - UNCTAD. (1998), **World Investment Report 1998: Trends and Determinants**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (1999), **World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (2001), **World Investment Report 2001: Promoting Linkages**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (2001), **World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (2003), **World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (2004), **World Investment Report 2004: The Shift towards Services**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (2005), **World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R & D**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (2006a), **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development**, United Nations, New York & Geneva.
 - UNCTAD. (2006b), **UNCTAD Statistics**, available at: <www.unctad.org/fdistatistics>.
 - World Bank. (2005), **Worldwide Governance Indicators Country Snapshot**, available at: <www.worldBank.org>.