

مقالات



موانع اداری سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای در حال پیشرفت^(۱) بخش اول

ژاک موریسه (Jaques Mourisset)
اولیویه لومنگانو (Oliver Lumenga Neso)

می‌کردند، زمینه را برای سرمایه‌گذاری نامساعدتر و دشوارتر می‌ساختند. اتخاذ چنین رویکردی از سوی دولت‌ها می‌تواند نشانه بی‌میلی و یا ناتوانی دولت‌ها در راستای تدوین قوانین و مقررات خاص عملکردها و فعالیتهای شرکتی، تلقی گردد. سطح این هزینه‌های اداری رابطه مستقیمی با میزان فساد و رشوه‌خواری و رابطه معکوس با کیفیت دولت، درجه باز بودن نظام اقتصادی و سطح دستمزدهای عمومی دارد. این روابط ما را به این نتیجه می‌رساند که باید یک سری تحولات اداری گسترده و کلی در حیطه‌هایی مانند آزاد سازی تجاری و مالی، مبارزه علیه فساد و بهبود وضعیت ادارات دولتی صورت داد.

مقدمه

گردش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) طی سال‌های دهه ۱۹۹۰ تا پنج برابر افزایش یافت و تا سال ۲۰۰۰ به حدود ۲۵۰ میلیارد دلار آمریکا رسید. با این حال، این گردش سرمایه‌گذاری‌ها عمدتاً در ۳۰ کشور متمرکز شده بود، کشورهایی که حدود



اداری ایجاد و اجرای کسب و پیشه، در بین کشورهای مختلف از تنوع قابل توجهی برخوردار بوده است. مهمترین موانعی که در این امر باعث وقفه و تاخیر می‌شد، بیشتر حول محور امکان دراختیار گرفتن زمین مناسب برای کار و همچنین، اخذ مجوز ساختمان سازی متمرکز بود و در بسیاری از کشورهای مورد بررسی، این کار بیش از دو سال طول کشید. کشورهایی که هزینه‌های اداری بیشتری را بر این فعالیت‌ها تحمیل

چکیده

تجربه‌های اخیر در سطح بین‌المللی نشان می‌دهد که وجود دستورالعمل‌ها و الزامات پیچیده اداری مورد نیاز برای ایجاد و پیشبرد یک حرفه جدید، باعث بروز اختلال و در نتیجه، کاهش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌شود. موریسه و لومنگانو در این بررسی کوشیده‌اند مجموعه اطلاعات جدیدی را در مورد هزینه‌های اداری پیش روی سرمایه‌گذاران خصوصی در ۳۲ کشور در حال پیشرفت فراهم آورند. البته، کلیت اطلاعات گردآوری شده، به مراتب گسترده‌تر و متنوع‌تر از بررسی موجود است زیرا تنها شامل اطلاعات مربوط به روش‌های کلی ثبت از قبیل به ثبت رساندن حرفه‌ای جدید و ثبت مالیاتی نیست، بلکه شامل اطلاعاتی در زمینه مقررات مربوط به توسعه محل کار، روش‌های واردات و بازرسی‌ها نیز می‌گردد. همچنین این اطلاعات حاوی معیارها و مقیاس‌های خاصی مانند تعداد دستورالعمل‌ها، هزینه‌های پولی مستقیم و زمان مورد نیاز برای ایجاد و انجام آن حرفه نیز می‌گردد. هزینه‌های مربوط به دستورالعمل‌های

۹۰ تا ۹۵ درصد از کل گردش FDI و سهام را به خود اختصاص داده بودند (UNCTAD, 2001).

دلایل این تمرکز متنوع و مختلف است. کشورهایی که دارای بازارهای مصرف بزرگتر و منابع طبیعی غنی تری هستند، بیشتر مورد توجه شرکت‌های چند ملیتی قرار دارند و در نتیجه، سرمایه‌گذاری‌های خارجی مستقیم بیشتری را جذب می‌کنند. تحقیقات و مطالعات اخیر از جمله موریس (۲۰۰۰)، نشان داده‌اند که کیفیت و شرایط مساعد سرمایه‌گذاری می‌تواند نقشی مهم و اساسی در تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران در مورد تعیین محل سرمایه‌گذاری خود، ایفا کند. در حال حاضر، به طور فزاینده‌ای شاهدیم که روش‌های اداری و هزینه‌ها و تاخیرهای مرتبط با آن می‌تواند بر تعیین محل فعالیت شرکت‌های چند ملیتی و در نتیجه، بازدهی قابل توجه آن، تاثیر و نفوذ بسزایی بگذارند. (Dollar et al., ۲۰۰۱).

نقش موانع اداری و تاثیر آن بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، به وسیله همانندو دی سوتو (Hemando de Soto) و در تحقیق او در زمینه تاثیر منفی ((خط قرمزها)) بر فعالیت‌های کاری، مورد بررسی و کنکاش قرار گرفت. عامل زمان نیز برای سرمایه‌گذاران خارجی و هم سرمایه‌گذاران داخلی و محلی، حایز اهمیت بوده است. کشورهایی که ایجاد و توسعه یک حرفه جدید در آنها مستلزم صرف زمان و هزینه‌های گزافی باشد، چندان مورد توجه سرمایه‌گذاران بالقوه نیستند زیرا آنها این نوع سرمایه‌گذاری‌ها را یک نوع دور ریختن پول می‌دانند، در نتیجه، ترجیح می‌دهند تا در جای دیگری سرمایه‌گذاری کنند و لذا، از سرمایه‌گذاری در چنین کشورهایی صرف نظر می‌کنند. علیرغم اینکه تاثیر این امر بر همگان آشکار شده است، اما تلاش و کوشش چندانی برای سنجش و کنترل این موانع در کشورهای در حال پیشرفت صورت نگرفته است. دلیل اصلی برای فقدان چنین بررسی‌هایی در این امر نهفته است که گردآوری و تدوین این

اطلاعات مستلزم تجربه زیاد و همچنین داشتن تماس مداوم و پیگیر با کارکنان بلندپایه دولت می‌باشد.

هدف از انجام این بررسی آن است که

سطح این هزینه‌های اداری رابطه مستقیمی با میزان فساد و رشوه‌خواری و رابطه معکوس با کیفیت دولت، درجه باز بودن نظام اقتصادی و سطح دستمزدهای عمومی دارد.

میزان اهمیت و تاثیرگذاری موانع اداری را در ۳۲ کشور در حال پیشرفت مورد مطالعه و بررسی قرار دهیم. ویژگی مهم و خاص این تحقیق عبارتست از فراهم آوردن مجموعه اطلاعات جدیدی در زمینه دستورالعمل‌های اداری و تاخیرها و هزینه‌های مرتبط می‌باشد که سرمایه‌گذاران با آنها دست به گریبان هستند. این اطلاعات شامل اطلاعاتی جامع در مورد ثبت شرکت‌ها و مالیات‌ها و همچنین دستورالعمل‌های اجرایی در امر صادرات و واردات می‌شود که برخی از این روش‌های جدیدتر، در مطالعات قبلی وجود نداشته‌اند (به عنوان مثال، در تحقیقات صورت گرفته توسط جانکوف (Djankou) ۲۰۰۲ و گزارش رقابت جهانی (۲۰۰۱). به طور کلی، می‌توان گفت که نقش اساسی و محوری این دستورالعمل‌ها و هزینه‌های مرتبط با آنها در انتخاب محل سرمایه‌گذاری از سوی سرمایه‌گذاران، غیر قابل انکار است. علاوه بر این، بررسی دستورالعمل‌های اجرایی و عملیاتی، این امکان را به ما می‌دهد تا مشخص سازیم به کدام دولت‌ها می‌توان پس از تاسیس یک شرکت جدید اعتماد کرد. این بررسی همچنین، می‌کوشد علت وجود تفاوت هزینه‌های اداری پیش روی سرمایه‌گذاران را در کشورهای مختلف توضیح دهد. با تمرکز و تامل بر جنبه‌های اداری، فناوری

و سازمانی این روش‌ها و خطمشی‌ها می‌توان گفت که برای تحریک و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی باید از کاغذ بازی‌های اداری موجود برای ایجاد و گسترش یک حرفه جدید کاست و یک شبکه مجازی مدون و منظم الکترونیکی به وجود آورد و زمینه را برای ثبت الکترونیکی آن حرفه فراهم آورد.

با این حال، شاهدیم که در بسیاری از کشورهای در حال پیشرفت، اجرای چنین سیاست‌هایی نتوانسته است نتایج مورد انتظار را در پی داشته باشد. این امر بدان معناست که ریشه و مبدا موانع اداری بر سر راه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در عوامل و زمینه‌های اساسی تری نهفته است. نقش باز بودن و گشودگی حاکمیت، تجارت و فعالیت‌های مالی، نظام سیاسی، سطح دستمزدهای عمومی و نظام حقوقی کشورها، نقشی قابل توجه و تعیین کننده (در میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی) داشته است. نتایج و یافته‌های ما (نویسندگان) در این تحقیق چنین است که باید به دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های اداری با دیدی وسیع‌تر از آنچه که سیاست‌گذاران و مشاوران و دست‌اندرکاران می‌نگرند، توجه کنیم.

بررسی حاضر به صورت زیر تنظیم و گزارش شده است:

- بخش اول به بحث و بررسی در مورد تعریف و نقش موانع اداری اختصاص دارد.
- بخش دوم، حاوی اطلاعاتی جامع در مورد منابع اطلاعاتی و مفروضات و محدودیت‌های موجود بر سر راه جمع‌آوری این اطلاعات است.
- بخش سوم، شامل نتایج اصلی و مقایسه آنها در کشورها و مناطق مختلف است.
- بخش چهارم، به بررسی دلایل وجودی و ماهیتی موانع اداری اختصاص دارد و در نهایت،
- بخش پنجم، شامل نتیجه‌گیری، یک خلاصه مختصر و چهار موضوع برای تحقیقات آینده در این زمینه است.

دستورالعمل‌های اداری کدامند؟

در تمام کشورها دستورالعمل‌های اداری وجود دارد. در واقع، این حق مسلم دولت‌هاست که بتوانند بر فعالیت‌ها و عملکرد سرمایه‌گذارانی که می‌خواهند در آن کشور سرمایه‌گذاری کنند، نظارت داشته باشند. دلایل و استدلال‌های متعددی وجود دارد که وجود این دستورالعمل‌ها را توجیه می‌کند. در این حالت، مقامات دولتی در مورد مفاهیمی از قبیل امنیت، حفاظت از محیط زیست، حفظ سلامتی افراد و کنترل کیفیت سخن به میان می‌آورند. ماهیت وجودی این امر، یعنی مداخله دولت در جهت احقاق حق ملت، به نظریه پیگو (pigou) (۱۹۳۹) برمی‌گردد. به طور خلاصه و مختصر می‌توان گفت که وضع قوانین و مقررات به وسیله دولت باعث کاهش سقوط بازار و در نتیجه، افزایش کارآمدی عمومی و جهانی می‌گردد.^(۲)

با این حال، کشورها از نظر راه‌های وضع قوانین و مقررات در زمینه ثبت کار و فعالیت‌های مرتبط با آن، با هم تفاوت‌های بسیار دارند. وضع قوانین سخت و دست و پاگیر می‌تواند منجر به بروز تاخیر در کار و در نتیجه، تحمیل هزینه‌های گزاف به شرکت‌هایی گردد که می‌خواستند در یک کشور سرمایه‌گذاری کنند و در نتیجه، آنها را وادار می‌دارد تا مکان و کشور دیگری را برای سرمایه‌گذاری انتخاب کنند یا اینکه به فعالیت‌های غیر رسمی رو آورند. لذا، در همین چارچوب، می‌توان گفت که مقررات و قوانین می‌توانند به وسیله بوروکرات‌ها، سیاستمداران و یا دست اندرکاران صنایع به وجود آیند، کسانی که احتمال دارد به خاطر اینکه می‌خواهند رقبایشان را از گردونه خارج کنند، چنین قوانینی وضع کنند (Vishny , Shleifer , Stigler , ۱۹۶۹). در هر دو صورت، کارآمدی احتمالی در سطح کلان کاهش می‌یابد و منحصر به خواسته‌ها و منافع گروه‌های خاص می‌گردد. اما تشخیص این که چه موقع مقررات از حالت اعتدال خارج شده و دست و پاگیر می‌گردند، امری دشوار است. روشی که در این بررسی مورد استفاده قرار گرفته است،

مقایسه آمار و ارقام موجود مربوط به ۳۲ کشور در حال پیشرفت از نظر وجود ۲۶ دستورالعمل اصلی اداری می‌باشد که به گونه‌ای به شروع به کار یک حرفه جدید ارتباط می‌یابد. برای این که جانب اختصار و خلاصه‌گویی را رعایت کرده باشیم، آنها را به سه مقوله اصلی تقسیم کرده‌ایم که در زیر بدان اشاره شده است. (هر کدام از این دستورالعمل‌ها را می‌توان در جدول شماره یک مشاهده کرد).

الف- تاییدیه ثبت

برای یک سرمایه‌گذاری خارجی، ثبت یک حرفه جدید با ثبت قانونی آن حرفه، میزان مستمری و مسایل پولی و مالی آغاز می‌گردد. اغلب اوقات نیز سرمایه‌گذار باید شواهد و مدارکی دال بر عملکرد و پیشینه کاری خود را در آن زمینه به مسوولان ذیربط ارایه کند که ضرورت و اهمیت این کار باتوجه به چارچوب‌های اداری و سازمانی کشورهای مختلف، متفاوت است. برخی از کشورها قادرند این مراحل متعدد را در قالب یک فرم درخواست یا تقاضانامه، یک شماره شناسایی یا یک آژانس خلاصه کنند،^(۳) در حالی که کشور دیگر ممکن است همین فرآیند را پیچیده‌تر کند.

ب- دسترسی به زمین، توسعه در محل و ارتباطات

پس از ثبت حرفه جدید یا همزمان با این کار، سرمایه‌گذار باید به کارهایی مانند دسترسی به زمین و توسعه کار و ارتباطات کاری خود بپردازد و آنها را در راس اقدامات خود قرار دهد. مالکیت زمین یک مساله حساس به شمار می‌آید، به ویژه در آفریقا (اتحادیه‌های محلی) و همچنین در اروپای شرقی و مرکزی. به همین دلیل، سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دهند به جای خرید زمین، آنها را از دولت اجاره کنند که هر دوی این راه‌ها در بررسی ما مد نظر قرار گرفته است. فرآیند خرید یا اجاره زمین می‌تواند فرآیندی گران و پر هزینه باشد زیرا مستلزم موافقت و

همکاری نهادها و سازمان‌های مختلف محلی و دولتی است. مثلاً، بعد از اینکه یک سرمایه‌گذار زمینی را اختیار کرد، چالش قانونی و حقوقی بعدی که سد راه او می‌گردد، عبارتست از کسب مجوزهای خاص به ویژه از طرف مقامات محلی به منظور توسعه و گسترش ساختمان و محل کار خود و این کار نیازمند کسب موافقت ضمنی مسوولان، بازرسی از محل (از نظر بهداشت، امنیت، کار و غیره) و موافقت نهایی است. در نهایت، سرمایه‌گذار باید ارتباطات و تماس‌های جانبی دیگری را به منظور برخورداری از امکانات و تسهیلات ضروری از قبیل برق و تلفن، برقرار سازد.

ج- نیازمندی‌های عملیاتی

در مرحله آخر، یک سری نیازمندی‌های عملیاتی وجود دارند که برای مرتفع ساختن آنها، سرمایه‌گذار می‌بایستی از یک سری سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان و نهادینه شده، پیروی کند. نیازهای اساسی در این زمینه عبارتند از رعایت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های واردات-صادرات، کنترل انواع ارزها، مالیات‌ها، عوارض مربوط به امنیت اجتماعی و همچنین، بازرسی‌های محل کار و کنترل بهداشت محل. این نیازمندی‌های عملیاتی، به ویژه برای امر واردات و صادرات، یکی از ضروریات و شرایط مورد نیاز برای ورود به بازارهای خارجی است.

ما معتقدیم که این سه مقوله که شامل ۲۶ دستورالعمل اصلی اداری می‌شود، می‌تواند به طور کلی، یک مینا و چارچوب کلی برای مقایسه میدانی در اختیار بگذارد. با این حال، ترجیح دادیم از دستورالعمل‌های کم اهمیت و سایر ارزیابی‌ها و بررسی‌های جزئی مربوط به محیط که در کشورهای مختلف از میزان اهمیت متفاوتی برخوردار است، صرف نظر کنیم و عمده توجه خود را بر دستورالعمل‌های کلی‌تر و جامع‌تر معطوف سازیم. علاوه بر این، لازم به یادآوری است که تحقیق ما در مقایسه با تحقیقات قبلی از حالتی کلی‌تر برخوردار است و طیف گسترده‌تری از

جدول شماره یک
خلاصه‌ای از دستورالعمل‌های اداری

مقولات	
الف	تاییدیه ثبت
۱	ثبت شرکت
۲	ثبت کد سرمایه‌گذاری
۳	سپرده بانکی اولیه
۴	مجوز سکونت و کار
۵	ثبت در اداره مالیات‌ها
۶	پروانه سرمایه‌گذاری خارجی
۷	مجوز کار و تجارت
۸	ثبت در اداره آمار
۹	گزارش آغاز کار، موجودیت و مطابقت با شرایط
۱۰	مراقبت‌های بهداشتی و برنامه‌های مستمری و پاداش
۱۱	ثبت بیمه‌های اجتماعی
۱۲	زمین، توسعه محل، امکانات رفاهی
ب	زمین، توسعه محل، امکانات رفاهی
۱۳	شناسنامه برنامه شهری
۱۴	بازرسی از محل و تاییدیه‌های کلی
۱۵	محوزهای ساختمان
۱۶	برق و نیرو
۱۷	تلفن و تلکس
۱۸	آب و فاضلاب
۱۹	پست صندوق پستی و صندوق امانات خصوصی
ج	نیازمندی‌های عملیاتی
۲۰	مجوزها برای واردات و صادرات
۲۱	شفافیت در امر واردات و صادرات
۲۲	کنترل ارز خارجی
۲۳	شناسایی موقعیت پولی
۲۴	بازرسی‌های بهداشتی و ایمنی
۲۵	بازرسی‌های کار
۲۶	پرداخت برای برنامه رفاه اجتماعی

با تمرکز کلی بر کشورهای در حال پیشرفت، ما به نوعی همگونی و همسانی بین این کشورها از نظر دانش فنی و اداری برمی‌خوریم، که در نوع خود، جالب توجه می‌باشد. مقایسه این کشورها با کشورهای صنعتی از این جهات می‌تواند بسیار مفید و سودمند باشد زیرا تفاوت‌های شگرف و قابل ملاحظه‌ای را بین این کشورها آشکار می‌سازد، تفاوت‌هایی که لزوماً محدود به دستورالعمل‌های اداری نمی‌گردد بلکه به سطح پیشرفت و تکامل اقتصادی این کشورها مربوط است.^(۴)

زیرنویس‌ها

(۱) در اینجا لازمست که از بخش آفریقایی بانک جهانی به ویژه بخش ۱۴ و مدیر آن، "جان مک اینتایر" که زمینه فعالیت و تحقیق آقای "لامگانزو" در واشنگتن را فراهم آورد و همچنین از آقای ایرج علیخانی که نقشی اساسی در پیشبرد این پروژه بر عهده داشت، تشکر و قدردانی شود. همچنین باید، سیاس ویژه خود را از "سیمون جانکوف"، به خاطر تشویق‌ها، مشاوره‌ها و اطلاعاتی که در اختیارمان قرار داد، ابراز داریم. ما همچنین در تحقیقات خود از کمک‌ها و پیشنهادات و راهنمایی‌های این افراد نیز بهره جستیم: "لوئیس ولز"، "مارسلو اولاگا"، "بیتا اسمارنيسکا"، "چارلز ویلوتینی" و همکاران ما در FIAS از جمله "جو باتات" "گوخان آکینسی"، "اندراستور" و "جکی کولیح"

خدمات مشاوره سرمایه‌گذاری خارجی (IFC بانک جهانی)

(۲) برای جزئیات بیشتر؛ رجوع کنید به جانکوف (۲۰۰۲)

(۳) برای جزئیات بیشتر رجوع شود به ال-ولز (۱۹۹۲)

(۴) به عنوان نمونه، می‌توان به ثبت حرفه جدید اشاره کرد. در حالی که ثبت حرفه جدید در بسیاری از کشورهای صنعتی و پیشرفته، تنها با یک کلیک ساده بر روی ماوس کامپیوتر صورت می‌پذیرد، همین.

دستورالعمل‌ها و تاییدیه‌های اداری را پوشش می‌دهد. (برای مقایسه می‌توانید به جانکوف ۲۰۰۲ و Bertrand و Kramaz، ۲۰۰۱ مراجعه کنید).

با ارایه ارزیابی‌های مربوط به زمین و برخورداری از امکانات رفاهی، کوشیدیم دستورالعمل‌ها و موانع اداری خاصی را که باعث بروز اختلال و تاخیر در ایجاد یک حرفه جدید در بسیاری از کشورها می‌گردد، مطالعه کنیم، یعنی همان عواملی که بر تصمیمگیری سرمایه‌گذاران در مورد محل سرمایه‌گذاری، تاثیر بسزایی می‌گذارد. در ضمن، وجود اطلاعات و داده‌های مرتبط با عملیات شغلی، ما را قادر ساخته است تا بفهمیم تا چه حد می‌توان به دولت‌ها در جهت اعطای مجوز کار و تجارت، اطمینان کرد. دولت‌ها به این دلیل در مورد ثبت حرفه جدید سختگیری می‌کنند و بار سنگین‌تری را بر آن تحمیل می‌کنند که نمی‌توانند یا نمی‌خواهند مقررات و قوانینی را برای فعالیت شرکت‌های خصوصی، وضع کنند.

منابع و روش شناسی

مجموعه اطلاعات مندرج در تحقیق ما، ۳۲ کشور را پوشش می‌دهد از جمله ۲۰ کشور آفریقایی و هفت کشور اروپایی شرقی و مرکزی که براساس ترتیب حروف الفبایی، عبارتند از (زمان جمع‌آوری اطلاعات نیز در مقابل نام کشور ذکر شده است): آرژانتین (۱۹۹۹)، ارمنستان (۲۰۰۰)، بلغارستان (۲۰۰۰)، بورکینافاسو (۲۰۰۰)، شیلی (۱۹۹۹)، جمهوری چک (۱۹۹۹)، مصر (۱۹۹۹)، غنا (۱۹۹۵)، هند (۱۹۹۹)، اردن (۱۹۹۸)، کنیا (۱۹۹۹)، لتونی (۱۹۹۹)، لسوتو (۱۹۹۷)، لیتوانی (۱۹۹۹)، ماداگاسکار (۱۹۹۸)، مالاوی (۲۰۰۰)، مالی (۱۹۹۸)، موریتانی (۱۹۹۹)، مراکش (۱۹۹۹)، موزامبیک (۱۹۹۶)، نیجریه (۲۰۰۱)، رومانی (۲۰۰۰)، اسلوانی (۲۰۰۰)، سنگال (۱۹۹۹)، آفریقای جنوبی (۱۹۹۹)، سوازیلند (۱۹۹۷)، تانزانیا (۱۹۹۷)، تونس (۱۹۹۹)، ترکیه (۲۰۰۱)، اوگاندا (۱۹۹۷)، زامبیا (۱۹۹۹)، زیمبابوه (۱۹۹۹).