

کیفیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

شهریور ۱۴۰۱

مریم خزاعی

معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران



مقدمه

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (Foreign Direct Investment-FDI) یکی از منابع مهم تامین مالی دولتهاست و نقش مهمی در اقتصاد کشورها در راستای دستیابی به اهداف توسعه پایدار (Sustainable Development Goals-SDGs) دارد. از منظر اقتصادهای میزبان، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی پتانسیل تقویت رشد و نوآوری، خلق مشاغل با کیفیت و توسعه سرمایه انسانی، ارتقای سطح استانداردهای زندگی و پایداری محیط زیست را داراست و از طریق اتصال بنگاه‌های داخلی به بنگاه‌های فراملیتی، می‌تواند دسترسی بنگاه‌های داخلی اقتصاد میزبان به بازارهای جهانی و درآمیختگی آنها در زنجیره‌های ارزش جهانی را تسهیل و تقویت نماید.

صرف نظر از ارزش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب شده، کیفیت آن هم مهم است. برای ارزیابی میزان اثربخشی و تحقق اهداف موردنظر از جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی سازمان توسعه همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، جعبه ابزاری را برای ارزیابی کیفیت FDI طراحی کرده که در این مطلب به آن پرداخته شده است.

- قبل از همه‌گیری کووید-۱۹، برآورد شده بود که برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار (SDGs) سالانه به ۲.۵ تریلیون دلار سرمایه‌گذاری نیاز است و در شرایط فعلی برآورد می‌شود که شکاف سرمایه‌گذاری موردنیاز تا ۷۰ درصد افزایش یافته است. انجام تعهدات انجام شده در رابطه با موافقت‌نامه پاریس و مهار تغییرات اقلیمی، مستلزم آن است که سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر تا سال ۲۰۳۰، سه برابر شود. سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در حوزه انرژی به سرعت در حال تغییر از سوخت‌های فسیلی به سمت انرژی‌های تجدیدپذیر است به نحوی که ۳۰ درصد از سرمایه‌گذاری‌های جدید جهانی را حوزه انرژی‌های تجدیدپذیر تشکیل می‌دهد.
- سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی یک منبع مهم تامین مالی برای توسعه پایدار است و هر ماه تقریباً ۱۸۰ هزار شغل در سراسر جهان از این محل خلق می‌شود. بنگاه‌های خارجی بازدهی بیشتری نسبت به بنگاه‌های داخلی دارند، دستمزد بیشتری می‌پردازند و فرصت‌های بیشتری برای پیشرفت شغلی به زنان ارائه می‌دهند. با این حال، همانطور که ارزیابی کیفیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نشان می‌دهد، اثرات توسعه پایدار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی همیشه مثبت نیست، به طوری که برخی از کشورها بیشتر از سایرین سود می‌برند و در داخل کشورها هم، بخش‌هایی از جمعیت از کسب منافع سرمایه‌گذاری خارجی عقب می‌مانند. تأثیرات مزبور همچنین می‌تواند در مناطق گوناگون نیز از لحاظ توسعه پایدار متفاوت باشد، زیرا برخی از اهداف توسعه پایدار متقابلاً تقویت می‌شوند در حالی که برخی دیگر دارای اثرات بده-بستان هستند.



- سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) مجموعه ابزار سیاستی کیفی مشتمل بر یک سری شاخص‌ها را برای ارزیابی FDI با هدف کمک به دولت‌ها در زمینه شناسایی اولویت‌های سیاست‌گذاری و اصلاحات نهادی طراحی کرده است که می‌تواند تأثیرات سرمایه‌گذاری پایدار را در چهار حوزه تقویت کند:

- بهره‌وری و نوآوری

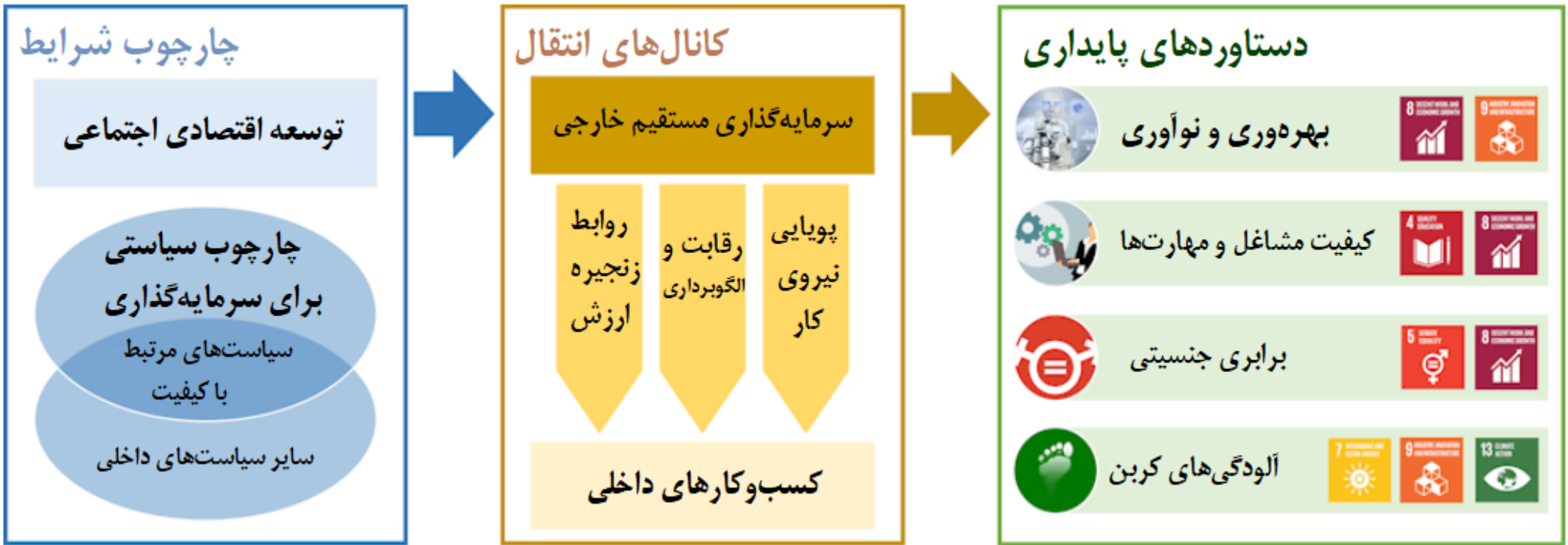
- مهارت‌ها و کیفیت مشاغل

- برابری جنسیتی

- کربن‌زدایی

با هدف ارائه تصویری از وضعیت سیاست‌های فعلی و ارزیابی شرایط سیاستی که بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در آن حوزه تأثیر می‌گذارد، جعبه ابزار مزبور چارچوب سیاستی را در نظر گرفته (شکل ۱) که دولت‌ها می‌توانند از آن برای خودارزیابی کیفی سیاست‌های موجود و طراحی اصلاحات موردنیاز استفاده کنند.

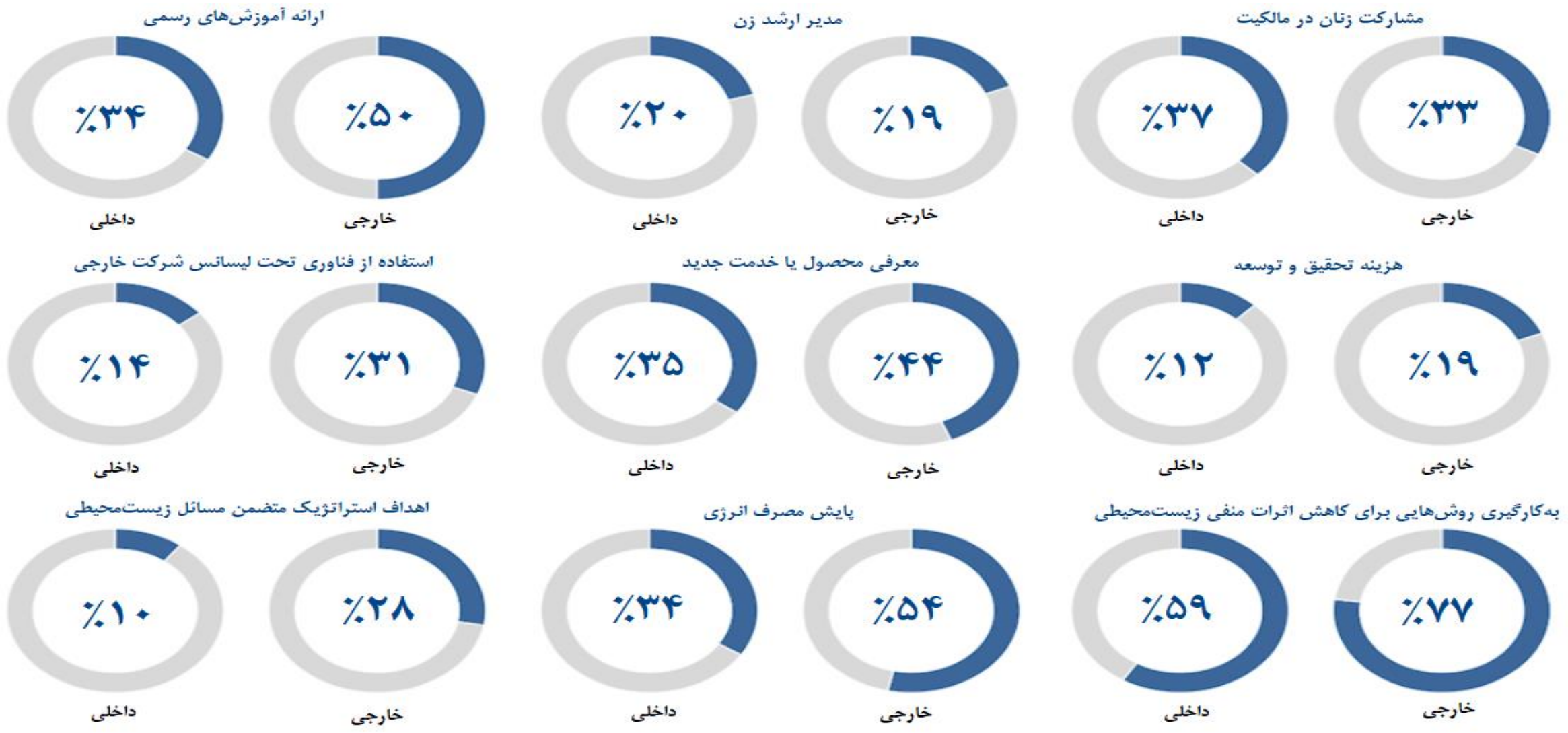
شکل ۱- چارچوب مفهومی - جعبه ابزار سیاست کیفی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی



- سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند اثرات گوناگونی بر توسعه پایدار در کشورهای میزبان داشته باشد. این اثرات، تحت تأثیر ویژگی‌های FDI قرار دارد. به عنوان نمونه بسته به اینکه نوع سرمایه‌گذاری، تاسیس یک شرکت جدید (به عنوان مثال پروژه جدید یا نمایندگی شرکت تابعه) یا خرید یک شرکت موجود مورد نظر باشد و یا بسته به انگیزه سرمایه‌گذاری (به عنوان مثال جستجوی کارآیی یا جستجوی بازار) و همچنین بسته به مکان انتخابی (مناطق شهری یا مناطق کمتر توسعه‌یافته) و یا اینکه چه نوع شرکت‌های خارجی درگیر هستند (بزرگ یا SME) و چه نوع فرهنگ شرکتی و شیوه‌های مدیریتی استفاده می‌شود، سرمایه‌گذاری آثار و پیامدهای متفاوتی با خود به همراه دارد.
- آثار FDI از طریق چندین کانال منتقل می‌شود. بنگاه‌های خارجی از طریق فعالیت‌های خود مستقیماً بر توسعه پایدار تأثیر می‌گذارند. به‌روزرسانی شاخص‌های کیفیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سال ۲۰۲۲ نشان می‌دهد که برای مثال، شرکت‌های خارجی به احتمال زیاد ایجاد فرصت‌های آموزش رسمی، سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و گنجاندن مسائل زیست‌محیطی را در اهداف استراتژیک خود دارند (شکل ۲). عملیات بنگاه‌های خارجی همچنین دارای اثرات سرریزی بر مشاغل داخلی است که ناشی از روابط زنجیره ارزش بین شرکت‌های خارجی و داخلی، تقویت تعاملات بازار از طریق رقابت و الگوبرداری، و تحرک نیروی کار است.
- فرض اساسی در رابطه با سرریزهای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی این است که بنگاه‌های خارجی اغلب مولدتر، از نظر فناوری برتر و مهارت بیشتری هم دارند و به نوبه خود، ممکن است منافع به شرکت‌های داخلی نیز سرایت کند. جهت و بزرگی ترکیب اثرات مستقیم و سرریز FDI ممکن است نه تنها در بین کشورها، بلکه از حیث نتایج پایداری نیز متفاوت باشد. شرایط چارچوب - مانند ساختار اقتصادی و توسعه، ویژگی‌های شرکت‌های داخلی و مهارت‌های نیروی کار داخلی - میزان تأثیرات مستقیم و سرریز را تعیین می‌کند. دولت‌ها می‌باید به طور معمول ویژگی‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و تأثیر آن بر توسعه پایدار را، هم از طریق فعالیت‌های بنگاه‌های وابسته خارجی و هم از طریق سرریزها بر بنگاه‌های داخلی، بررسی کنند.



شکل ۲- عملکرد شرکتهای خارجی و داخلی در حوزه توسعه پایدار





- ۳۰ درصد از سرمایه‌گذاری جهان در زمینه انرژی‌های تجدیدپذیر در سال ۲۰۲۰ مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی بوده است. با این حال در برخی کشورها همچنان بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در حوزه تولید برق از سوخت‌های فسیلی صورت گرفته است.



- در سطح جهان بنگاه‌های خارجی ۶۰ درصد بیشتر از بنگاه‌های داخلی تمایل به سرمایه‌گذاری در حوزه تحقیق و توسعه و دوبرابرداخلی‌ها گرایش به استفاده از فناوری‌های جدید دارند اما در اقتصادهای در حال توسعه جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در فعالیتهای با سطح فناوری کم و بهره‌وری پایین متمرکز است.

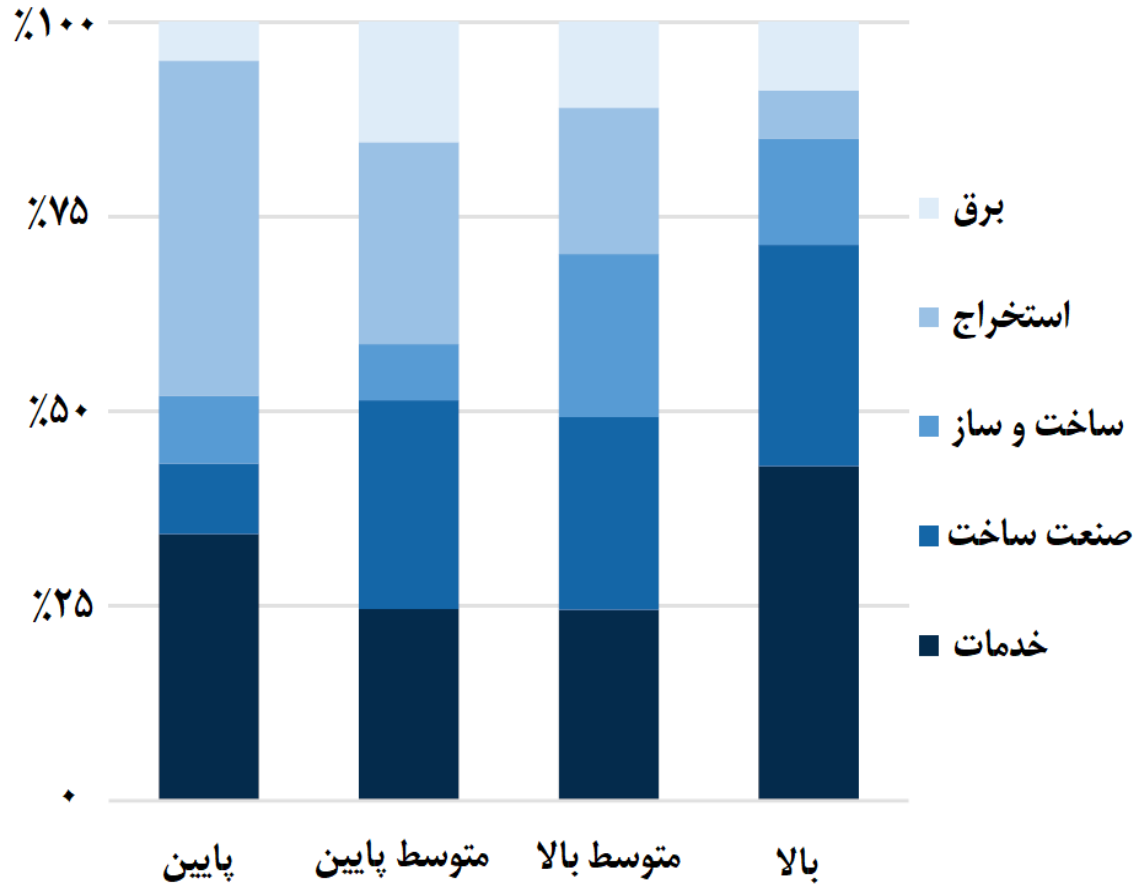


- اکثر جریان‌ات سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به بخش‌هایی هدایت می‌شوند که سهم کمتری از نیروی کار زنان را دارند با این حال بنگاه‌های خارجی تمایل زیادتری به جذب بیشتر نیروی کار زنان در مقایسه با شرکت‌های مشابه داخلی دارند.



- سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به طور تقریبی در هر ماه موجب خلق ۱۸۰ هزار نفر شغل و به روزرسانی و ارتقای سطح مهارت نیروی کار و استانداردهای زندگی در جهان می‌شود، اما اغلب همه گروه‌های گوناگون جوامع به صورت برابر از این منافع برخوردار نمی‌شوند.

ترکیب فعالیت‌های مرتبط با FDI ورودی به اقتصادها بر حسب سطح درآمد آنها



- به طور متوسط هر میلیون دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جدید ورودی، سه شغل مستقیم در اقتصاد میزبان ایجاد می‌کند که البته این رقم بسته به سطح توسعه یافتگی و ساختار اقتصادی در میان اقتصادهای گوناگون، متفاوت است.

- بسیاری از اقتصادهای با سطح درآمد پایین، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را اکثراً در حوزه استخراج منابع طبیعی جذب می‌کنند که معمولاً اشتغال مستقیم کمتری هم خلق می‌کند.

- اقتصادهای نوظهور با قابلیت‌های صنعتی قوی‌تر، معمولاً بیشترین شدت خلق شغل را به ازای ارزش سرمایه‌گذاری دارند. اقتصادهای پیشرفته اغلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را در حوزه صنایع با فناوری بالا و دانش‌گرا که نیروی کار نسبتاً کمتری نیاز دارد، جذب می‌کنند.

- در اقتصادهای با سطح درآمد متوسط بالا و متوسط پایین، حدود ۵۰ درصد از ارزش FDI در صنعت تولید برق، استخراج معادن و ساخت و ساز جذب می‌شود در حالی که در اقتصادهای با سطح درآمد بالا بیش از ۷۰ درصد از جذب FDI در بخش‌های خدمات و صنعت ساخت صورت می‌گیرد.



سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند از مسیرهای گوناگونی به توسعه پایدار کمک کند و ازین منظر لازم است تأثیرات مزبور ارزیابی و اولویت‌های اصلاحات موردنیاز به دقت مورد بررسی قرار گیرند.

جعبه ابزار طراحی‌شده توسط OECD چهار کانال تأثیر را مشخص کرده است:

- اولین مسیر، عملیات مستقیم ناشی از فعالیت بنگاه‌های خارجی در کشورهای میزبان است، مانند استقرار فناوری‌های جدید که به عنوان نمونه کربن‌زدایی یا دیجیتالی‌شدن را پیش می‌برد، معرفی شیوه‌های برقراری بهتر برابری جنسیتی یا ایجاد مشاغل با کیفیت و آموزش کارکنان.
- این عملیات همچنین دارای اثرات سرریزی است که از سه مسیر غیرمستقیم ناشی می‌شود:
 - روابط در زنجیره ارزش میان بنگاه‌های خارجی با بنگاه‌های داخلی، اعم از خریداران یا تامین‌کنندگان.
 - تعاملات بازار از طریق رقابت و اثرات یادگیری؛
 - پویایی و جابجایی کارکنان بین بنگاه‌های خارجی و داخلی.
- این کانال‌ها می‌توانند سرریز دانش را تسهیل کنند و به نوبه خود بهره‌وری و استانداردهای زندگی را نیز بهبود دهند. آنها همچنین می‌توانند از انتشار گسترده‌تر استانداردهای محیطی، کاری یا جنسیتی پشتیبانی کنند.

- به دلایل گوناگونی ممکن است اثرات مثبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بر توسعه پایدار محقق نشود که مواردی مانند عدم تامین مسئولانه نهاده‌های موردنیاز توسط شرکت‌های خارجی، پرداخت دستمزد کمتر به کارکنان زن و یا تولید مقادیر زیاد از گازهای گلخانه‌ای را در بر بگیرد. میزان تاثیرات منفی احتمالی FDI به توانایی اقتصاد میزبان برای تعدیل عوامل تولید در پاسخ به ورود بنگاه‌های خارجی نیز بستگی دارد. برای مثال، اگر کمبود مهارت‌ها شدید و تحرک نیروی کار کم باشد، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ممکن است پیامدهای منفی برای شرکت‌های کوچک و متوسط داخلی بدنبال داشته باشد و یا نابرابری‌های درآمدی را تضعیف کند. پرداختن به این چالش‌ها و سایر نارسایی‌های بازار برای به حداکثر رساندن مشارکت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در توسعه پایدار نیازمند مداخلات سیاستی - در قالب تنظیم سیاست‌های با کیفیت در حوزه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی - است به نحوی که بر روی کانال‌های گوناگون به نحو مطلوب تاثیر بگذارد.
- جعبه ابزار، خط‌مشی‌های کیفیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را در چهار حوزه توسعه پایدار شناسایی می‌کند و آنها را بر اساس نقشه‌برداری از سیاست‌ها و نهادها در کشورهای گوناگون دسته‌بندی می‌کند. نقشه‌برداری مزبور نشان می‌دهد که سیاست‌های کیفی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی شامل بسیاری از حوزه‌های سیاستی می‌شوند که به طور عمومی برای سرمایه‌گذاری مفید هستند و یا به نوبه خود، پاسخ‌های سیاستی که به طور مستقیم با هیچیک از بخش‌های مستقل یا آژانس‌های مرتبط بخش عمومی منطبق نیست را در برمی‌گیرد. شیوه‌های عملکرد خوب را به طور خلاصه ارائه می‌کند و نشان می‌دهد که اکثر سیاست‌های شناسایی شده به صراحت FDI را هدف قرار نمی‌دهند و به دلیل تفاوت در نحوه تاثیر آنها بر مشارکت شرکت‌های خارجی و داخلی در توسعه پایدار، بسیار مهم است که حوزه سیاست‌گذاری به این تاثیرات متفاوت نیز توجه کرده و آنها را در نظر بگیرد.

جعبه ابزار ارزیابی کیفیت سیاست‌ها در حوزه FDI حول پنج اصل تنظیم شده است:

- **حکمرانی** - محیط نهادی حاکم بر مسائل نوظهوری از جمله دیجیتالی‌سازی، تغییرات اقلیمی و آینده کار است که توسط سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با هدف توسعه پایدار می‌تواند بسیار پیچیده باشد و احتمال شکست هماهنگی را افزایش دهد. استراتژی‌ها و برنامه‌های سرمایه‌گذاری و اهداف باید منسجم و مرتبط با چشم‌انداز فراگیر برای توسعه پایدار باشد تا ازین طریق بده-بستان‌های میان اهداف سیاستی گوناگون را به حداقل برسانند. در همین راستا به کارگیری مکانیسم‌های فراگیرتر بین وزارتی و سازمانی برای طراحی و اجرای مؤثر این چارچوب‌های استراتژیک ضروری است. حکمرانی خوب همچنین مستلزم مشاوره عمومی، گفت‌وگوی اجتماعی و مکانیسم‌های نظارت و ارزیابی سیاست‌های موجود و ترویج راه‌حلی‌های خارجی هدایت و یا تقویت می‌شوند.

- **تنظیم‌گری داخلی و بین‌المللی** - سیاست‌های باز، شفاف و بدون تبعیض، پایه و اساس فضای سرمایه‌گذاری را برای توسعه پایدار فراهم می‌کنند، اما برای مقابله با چالش‌های اجتماعی و محیطی کافی نیستند. یک شرط لازم برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی پایدار این است که قوانین و مقررات داخلی، استانداردهای بین‌المللی مربوط به اقدام اقلیمی، کیفیت شغل و برابری جنسیتی را رعایت کنند یا استانداردهای ملی را به نحوی تعیین کنند که حتی بلندپروازانه تر از استانداردهای بین‌المللی باشد. همسویی قراردادهای سرمایه‌گذاری و کسب و کار با اهداف سرمایه‌گذاری پایدار نیز برای تقویت قوانین داخلی و تشویق رفتار کسب و کار مسئولانه مهم است.



- **پشتیبانی فنی و مالی** - ممکن است اعمال حمایت هدفمند برای رفع نارسایی‌های بازار (مانند هزینه‌های تحقیق و توسعه، اثرات محیطی، عدم تطابق مهارت‌ها، تفاوت‌های جنسیتی در محل کار) که مانع سرمایه‌گذاری پایدار می‌شوند، تضمین شوند، اما ارائه چنین طرقي از پشتیبانی باید شفاف و مشمول بازبینی منظم باشد. دولت‌ها اغلب از مشوق‌های مالیاتی یا تخصیص وام‌ها و کمک‌های یارانه‌ای برای ترویج سرمایه‌گذاری در فعالیت‌ها، بخش‌ها و مکان‌های خاص استفاده می‌کنند. گاهی اوقات حمایت مالی مشروط به معیارها یا فعالیت‌های خاصی است که می‌تواند به ارتقای توسعه پایدار نیز کمک کند. حمایت‌های فنی که به طور مستقیم توسط دولت‌ها ارائه می‌شود، ابزار مؤثری برای توسعه قابلیت‌های داخلی و افزایش پتانسیل سرریز FDI است.

- **خدمات اطلاع‌رسانی و تسهیل‌گری** - اطلاعات ناکافی، نادرست یا پرهزینه می‌تواند موانعی برای سرمایه‌گذاری ایجاد کند یا منجر به تصمیم‌گیری‌های نامطلوب توسط فعالان اقتصادی شود. آژانس‌های تشویق سرمایه‌گذاری (Investment Promotion Agency-IPA) بازیگران کلیدی در پرکردن شکاف‌های اطلاعاتی هستند که ممکن است مانع تحقق سرمایه‌گذاری‌های خارجی و تأثیرات بالقوه آن بر توسعه پایدار شود. وجود IPAها در اقتصادهایی که بدنبال جذب سرمایه‌گذاران خارجی هستند، ضرورت دارد زیرا این آژانس‌ها می‌توانند از طریق پیوند دادن سرمایه‌گذاران خارجی به شرکای محلی، اثرات سرریز سرمایه‌گذاری را تقویت کنند. سایر خدمات اطلاعاتی قابل ارائه دولت‌ها، می‌تواند شامل تشکیل کمپین‌های ارتقای آگاهی برای کمک به تغییر هنجارهای سنتی ریشه‌دار در زمینه نابرابری جنسیتی یا اطلاعاتی در مورد انتشار کربن موجود در محصولات برای افزایش درک عمومی از ردپای کربن در گزینه‌های مصرف آنها باشد. تشویق به افشای ریسک‌های اجتماعی و زیست‌محیطی بنگاه از طریق معرفی چارچوب‌های گزارش‌دهی مرتبط با شاخص‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و حکمرانی (Environmental, Social, and Governance- ESG) نیز می‌تواند به سرمایه‌گذاران کمک کند تا شیوه‌های مسئولانه خود را ارزیابی کرده و دقت لازم را در زنجیره‌های تامین به کار گیرند.



- **توسعه همکاری** - شرکای توسعه، بخش قابل توجهی از منابع خود را برای حمایت از بخش خصوصی با تأمین مالی طرح‌هایی برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری، توسعه ظرفیت‌های کسب و کار و ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی اختصاص می‌دهند. دولت‌ها و جوامع پشتیبان می‌باید برای شناسایی راه‌حل‌های مبتنی بر ارائه کمک‌های مالی و فنی برای حمایت از اصلاحات و اجرای سیاست‌ها، ارتقای همسویی با استانداردهای بین‌المللی، کاهش احتمال قرارگرفتن در معرض تهدیدهای اجتماعی و زیست محیطی و حمایت از بخش خصوصی، با یکدیگر همکاری کنند. شناسایی و مشارکت‌دهی جوامع پشتیبان و ارائه‌دهنده کمک‌های اهدایی نیز می‌تواند به ارزیابی همسویی با اولویت‌های ملی در زمینه سرمایه‌گذاری و توسعه پایدار کمک کند.

منبع:

FDI Qualities Policy Toolkit, OECD, June 2022