

گزارش پژوهشی :

تبيين سازوکار سرمايه‌گذاري خارجي چين و آموزه‌هايي براي ايران



انديشكده اقتصاد مقاومتي

گروه توليد و تجارت

مردادماه ۱۴۰۰

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

معرفی اندیشکده اقتصاد مقاومتی

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

تبیین سازوکار سرمایه‌گذاری خارجی چین و آموزه‌هایی برای ایران

تولید و تجارت	گروه موضوعی:
پژوهشی	نوع گزارش:
۱۴۰۰۰۵۳۲۳	شناسه:
۱۴۰۰/۰۵/۲۰	تاریخ انتشار:
رضا سهرابی	تهیه و تدوین:
سید حسن محفوظی موسوی	مدیر مطالعه:
محمد مهدی یزدانی	ناظر علمی:

خلاصه مدیریتی

چین دولتی است که طی دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، وام‌های متعددی به کشورهای کمونیست به عنوان متحدین خود اعطا کرده بود، اما اعطای وام خارجی به شیوه امروزی را از حدود سال ۲۰۰۰ میلادی به بعد آغاز کرده است. اغلب این وام‌ها در راستای تامین مالی پروژه‌های زیرساختی که سودآور بودن آن به تایید چین برسد، به کشورهای در حال توسعه اعطا می‌شود و همین امر تا حدود زیادی، اختیار دولت وام‌گیرنده در نحوه هزینه‌کرد وام را محدود می‌کند.

در بررسی متن اصلی برخی قراردادهای اعطای وام چین به کشورهای مختلف، به قیود و شرط‌های یکسانی در این اسناد بر می‌خوریم که همگی در راه حفاظت حداکثری از منابع مالی چین در دیگر کشورها در قرارداد گنجانده می‌شوند. از جمله این قیود، می‌توان به قید «محرمانه بودن»، «ایجاد حساب وثیقه برای ضمانت وام»، «عدم پرداخت متقابل»، «شرط ثبات» و «خروج از قرارداد به علت تغییرات سیاسی» اشاره کرد.

به عنوان نمونه به موجب قید «عدم پرداخت متقابل»، وام‌دهنده «الف» حق دارد در صورت ناتوانی وام‌گیرنده از بازپرداخت وام‌های نهاد الف و یا هر نهاد دیگری، پرداخت وام را متوقف کرده و بازپرداخت کامل و فوری مبالغ پرداختی خود را مطالبه نماید. به موجب «شرط ثبات»، وام‌گیرنده موظف می‌شود هزینه‌های اضافی تحمیل شده به سرمایه‌گذار خارجی به موجب تغییر قوانین را به طرق مختلف جبران نماید. گسترش امتیازات، کاهش مالیات، پرداخت پول به عنوان غرامت و... از جمله راه‌های اجرای این شرط است.

همچنین به موجب قید «خروج از قرارداد به علت تغییرات سیاسی» که برای مقابله با تغییرات احتمالی مقررات بانک و یا سازگار شدن با تحریم‌های احتمالی است که مراودات بانکی با کشور هدف را غیرقانونی می‌کند، حق خروج از قرارداد و مطالبه بازپرداخت فوری وام در شرایط تغییرات سیاسی مهم به کشور تامین‌کننده اعتبار داده می‌شود.

از سوی دیگر، عمده تولیدات رسانه‌ای و گزارش‌های منتشرشده از طرف کشورهای غربی، فعالیت کشور چین در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی را به «تله بدهی» تعبیر می‌کنند. «تله بدهی» نوعی دیپلماسی میان بازیگران عرصه بین‌الملل است که به موجب آن، نهاد «الف» وام‌های متعدد و سنگینی را به نهاد «ب» - که عموماً یک دولت است - اعطا می‌کند، با این انگیزه‌ی سوء که در صورت ناتوانی دولت «ب» در بازپرداخت، اهرم فشاری علیه دولت اخیر پیدا کند و به وسیله آن، سیاست‌های مورد نظر خود را در قلمرو آن دولت به اجرا بگذارد و امتیازات سیاسی و اقتصادی متعددی از دولت ناتوان در بازپرداخت وام اخذ کند.

در این مفهوم عام، بدهکار کردن دیگر کشورها به قصد منفی، قدمتی به بلندای دوران استعمار دارد. اما در معنای خاص، «تله بدهی» نخستین بار توسط «براهما چلانی»، نویسنده هندی، در سال ۲۰۱۷ برای اشاره به وام‌های خارجی چین به دیگر کشورها مورد استفاده قرار گرفت.

دولت سری‌لانکا به عنوان نخستین کشور مورد مطالعه در این پژوهش، بعد از سال‌ها درگیری با گروه‌های شورشی داخلی و مقابله با بلایای طبیعی از جمله سیلاب‌ها، از سال ۲۰۰۸ و به دنبال ایده توسعه زیرساخت‌های



فرسوده خود، از راه‌های مختلفی برای جذب سرمایه خارجی اقدام کرد. در همین راستا مقادیر زیادی اوراق قرضه در بازارهای مالی بین‌المللی به فروش رساند و سایر هزینه‌ها را نیز از طریق دریافت وام خارجی برای طراحی و تکمیل پروژه‌های زیربنایی تامین نمود. با این حال، رکود جهانی عظیمی که از همان سال‌ها، یعنی ۲۰۰۸، آغاز شده بود، موجب کاهش صادرات سری‌لانکا به مقاصد اصلی صادراتی این کشور، یعنی اروپا و آمریکا شد. در کنار این اتفاق، عدم توجه به اولویت‌های اقتصادی و تکمیل زنجیره ارزش در تعیین پروژه‌های زیرساختی، باعث شد این پروژه‌ها نیز نتوانند هزینه‌های خود را از طریق بازده کافی جبران کنند و سری‌لانکا وارد بحران بدهی شد. اقدامات بعدی دولت سری‌لانکا از جمله اجاره بندر هامبانتوتا به شرکت چینی «CMPORT» به صورت ۹۹ ساله نیز در راستای کاهش درآمدها و به علت تقویت ذخایر ارزی برای بازپرداخت مبالغ اوراق قرضه و وام‌های خارجی سری‌لانکا انجام شده است.

نکته قابل ذکر اینکه اساساً ورود سری‌لانکا به بحران بدهی به علت وام‌های دریافتی از بانک‌های چینی نیست. موجب گزارش سالانه وزارت دارایی سری‌لانکا در سال ۲۰۱۷، استقراض از بازار آزاد از طریق فروش اوراق قرضه، با سهم ۳۹ درصدی، بیشترین حجم از بدهی خارجی سری‌لانکا را به خود اختصاص داده است. در کنار اوراق قرضه، میزان بدهی سری‌لانکا به بانک توسعه آسیایی (متعلق به بانک جهانی) ۱۴ درصد، به ژاپن ۱۲ درصد، به بانک جهانی ۱۱ درصد، به چین ۱۰ درصد و به هند، ۳ درصد از مجموع بدهی خارجی این کشور است. بنابراین مشکل اصلی را باید در ساختار اقتصادی سری‌لانکا جستجو نمود و برخلاف موارد مطورحه در رسانه‌ها، تله بدهی یا ورود نظامی چین به سری‌لانکا و تصاحب بنادر این کشور اساساً مطرح نبوده است.

ونزوئلا، به عنوان دومین مورد مطالعاتی این پژوهش، از سال ۱۹۹۹ با رشد قیمت نفت، رفاهی نسبی را تجربه کرد و به جای هدایت دلارهای نفتی به سمت توسعه سایر بخش‌های مولد و کاهش وابستگی به نفت، مستقیماً به واردات کالا و مصرف آن در داخل پرداخت. با آغاز رکود جهانی و کاهش قیمت نفت، دولت چاوز به دریافت وام خارجی برای تامین مالی پروژه‌های زیرساختی روی آورد. از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۶، تعداد ۱۷ وام از سوی بانک‌های چینی به ونزوئلا تعلق گرفت. این وام‌ها که تحت عنوان «مشارکت وام در برابر نفت» پرداخت می‌شد، چین را به سرعت به منبع نخست بدهی خارجی ونزوئلا بدل کرد. در اینجا هم مسئله‌ای مانند آنچه در سری‌لانکا مطرح شد، زمینه ساز شدت مشکلات بود؛ یعنی عدم وجود طرح اولویت‌دار اقتصادی با هدف تکمیل زنجیره ارزش‌ها در دولت مرکزی.

عمده استقراض خارجی که قرار بود در کنار سایر سیاست‌های انقباضی مالی از جمله صدور اوراق قرضه و هدایت به سمت فعالیت‌های مولد، به کمک اقتصاد ونزوئلا بیاید، به علت نبود طرحی برای تکمیل زنجیره ارزش و یا به امید عبور از رکود جهانی و رشد مجدد قیمت نفت، مجدداً به توسعه صنایع نفتی اختصاص پیدا کرد و نتیجه آن، بهره‌برداری از پروژه‌هایی یک‌شکل و غیرمکمل به واسطه وام‌های چینی بود که در آن برهه هیچ کمکی به اقتصاد آشفته ونزوئلا نمی‌کرد. در نهایت، تشدید تحریم‌های آمریکا علیه صنعت نفت ونزوئلا از سال ۲۰۱۷، کار را برای این کشور بسیار دشوار نمود. بدیهی است که در این مورد هم ضمن عدم انکار نقش سودجویانه چین، باید فرضیه وجود تله بدهی را منتفی دانست و دلیل اصلی مشکلات ونزوئلا را در بی‌برنامگی دولت مرکزی این کشور جستجو نمود.

در انتها، با نگاهی به ایران، متوجه می‌شویم که ایران از جمله کشورهای است که ظرفیت بسیار بالایی برای حضور کلان‌پروژه‌ها در خود دارد. از بخش نفت و گاز و پتروشیمی‌ها گرفته تا معادن، نیروگاه‌ها، خطوط ریلی، مخابرات و تکنولوژی‌های با فناوری بالا (High Tech)، همگی از نظر حضور مگا پروژه‌ها اشباع نشده باقی مانده‌اند.

تامین بخش‌های متعددی از هزینه‌های طراحی و ساخت مگا پروژه‌ها می‌تواند از طریق منابع موجود در داخل از طریق بازار سرمایه و نهادهایی مانند صندوق توسعه ملی صورت گیرد. همچنین بودجه عمرانی کشور با اصلاحات قانونی در امور مالیاتی، می‌تواند ظرفیت بالایی را برای تامین مالی این دست پروژه‌ها ایجاد نماید. اما در بخش تجهیزات که عموماً به تجهیزات با فناوری بالا اشاره دارد، ایران در بسیاری از بخش‌ها با کمبود دانش فنی و تجهیزات روبروست که کشور را ناگزیر از تامین بخشی از نیاز خود به واسطه جذب سرمایه‌گذاری خارجی خواهد ساخت.

با این حال، به طور کلی در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی باید به نکاتی توجه کرد که در زیر به آن‌ها اشاره شده است:

۱. آنچه که در توجیه‌پذیری تامین مالی پروژه‌ها از خارج اهمیت دارد، عبارت است از نیاز واقعی پروژه‌های کشور به سرمایه خارجی به واسطه نیاز به واردات کالاهای سرمایه‌ای یا دانش فنی و عدم امکان تامین سرمایه مورد نیاز از سایر روش‌های تامین مالی.

۲. ضروری است در انتخاب پروژه‌های هدف‌گذاری شده برای تامین مالی از خارج، اولویت با پروژه‌های ارزش‌آور باشد تا بتوان از طریق خود پروژه‌ها، مبالغ اصل و فرع وام‌ها را در سررسیدهای مشخص، تامین نمود.

۳. بدیهی است که در صورت کافی بودن منابع داخلی برای تامین نیازهای واقعی پروژه‌های کشور و عدم تحقق شرایط مذکور، تامین مالی خارجی هیچ‌گونه توجیه و ضرورتی ندارد و بلکه برای اقتصاد کشور مخاطره‌آمیز خواهد بود.

۴. لازم است در خصوص میزان نیاز به سرمایه خارجی، دانش فنی، تجهیزات و کالاهای سرمایه‌ای در هر پروژه، برآوردی فنی و کارشناسی صورت گیرد تا در صورت وجود ظرفیتی در داخل برای تامین بخشی از این نیازها، ظرفیت‌های داخل در اولویت قرار گیرد.

از جمله نگرانی‌های سرمایه‌گذاران خارجی برای ورود به ایران، ریسک بالای سرمایه‌گذاری در ایران است. مواردی مانند عدم ثبات در بازار و قوانین مربوط به تجارت و سرمایه‌گذاری و نیز مشکلاتی نظیر عدم وجود سیستم پرداخت بین‌بانکی، ریسک ورود به ایران را افزایش داده است. بنابراین اصلاح قوانین مرتبط در کنار ایجاد سازکارهای منطقه‌ای برای اتصال سیستم‌های پرداخت بومی یا عضویت در سیستم پرداختی نظیر CIPS چین می‌تواند تا حدودی زمینه را برای ورود سرمایه خارجی فراهم کند.

با توجه به موارد مطروحه در گزارش، برای تعامل با چین به عنوان یکی از برترین شرکای تجاری ایران در گذشته و احتمالاً آینده، رعایت نکاتی ضرورت دارد که به اختصار به آن‌ها اشاره می‌گردد:

۱. باید طرحی جامع برای اولویت‌بندی اقتصادی - و نه سیاسی - برای همکاری با چین در پروژه‌های مختلف، با هدف تکمیل زنجیره ارزش‌ها در کشور، طراحی شود.
۲. در زمینه حسابرسی مالی پروژه‌ها باید اولویت با شرکت‌های معتبر ایرانی باشد و در صورت عدم امکان، حتماً حسابرسی به صورت مشترک انجام شود. سپردن امور حسابداری پروژه به شرکت‌های تخصصی بین‌المللی گزینه بعدی است و ضروری است که شرکت‌های چینی به تنهایی مسئولیت حسابرسی پروژه‌ها را عهده‌دار نشوند.
۳. لازم است تلاش شود تا با گنجاندن قیدی در قراردادهای سرمایه‌گذاری، مبنی بر اعطای اولویت تامین مواد اولیه مورد نیاز به بازار داخلی ایران، به رونق کسب‌وکارهای متعددی که به هر پروژه ارتباط پیدا می‌کند، کمک شود.
۴. ضروری است ضمن جلوگیری از اضافه شدن مکانیزم‌هایی مانند عدم پرداخت و فسخ متقابل در قراردادهای تامین مالی خارجی، با ایجاد تنوع در بانک‌ها و نهادهای چینی همکار با طرف ایرانی از اتصال زنجیره‌وار پروژه‌ها به یکدیگر توسط چین جلوگیری به عمل آید تا در صورتی که طرف ایرانی به هر دلیلی به تعلیق یا توقف یکی از پروژه‌ها روی آورد، اعمال فشار به واسطه سایر قراردادها برای چین ممکن نباشد.

فهرست مطالب

فصل ۱. تله بدهی در گذار تاریخ.....	۹
۱-۱- تاریخچه	۹
۱-۱-۱- قدمتی به بلندای دوران استعمار	۹
۱-۱-۲- جنگ جهانی اول و بدهی آلمان به فاتحین جنگ	۱۰
۱-۱-۳- از برتون وودز و آغاز استعمار فرانسه تا نبرد اعراب با رژیم صهیونیستی	۱۰
۱-۱-۴- از دهه نود میلادی تا امروز	۱۱
۲-۱- مفهوم تله بدهی و بازیگران فعال در عرصه اعطای وام بین‌المللی	۱۲
۱-۲-۱- چه اتفاقی در حال رخ دادن است و چرا؟	۱۲
۲-۲-۱- وام‌دهندگان عرصه بین‌المللی؛ از کشورها تا سازمان‌ها	۱۳
۳-۲-۱- وام‌گیرندگان و دسته‌بندی آن‌ها	۱۴
فصل ۲. ویژگی‌های موجود در قراردادهای اعطای وام چین	۱۷
۱-۲- محرمانه بودن	۱۸
۲-۲- سازکارهایی برای تضمین بازپرداخت وام	۱۹
۳-۲- ممنوعیت توسل به مقررات پاریس کلاب	۲۰
۴-۲- قدرت سیاسی چین و نمود آن در مفاد مرتبط با لغو قراردادها	۲۰
۱-۴-۲- قید عدم پرداخت متقابل	۲۱
۲-۴-۲- فسخ متقابل	۲۱
۳-۴-۲- قطع روابط دیپلماتیک	۲۳
۵-۲- شرط ثبات	۲۳
۱-۵-۲- عبارات مسدودکننده	۲۳
۲-۵-۲- مقررات تعادل اقتصادی	۲۳
۶-۲- خروج از قرارداد	۲۴
۷-۲- نتیجه‌گیری	۲۴
فصل ۳. تعامل مالی چین با سری‌لانکا و ونزوئلا و پیامدهای آن	۲۵
۱-۳- سری‌لانکا؛ سرزمینی حد فاصل دو تنگه مالاکا و هرمز	۲۶
۱-۱-۳- الگوی توسعه سری‌لانکایی و حواشی آن	۲۷
۲-۱-۳- بندر هامبانتوتا	۲۹
۳-۱-۳- دولت چین و تامین مالی پروژه توسعه بندر هامبانتوتا	۳۱
۴-۱-۳- افزایش بدهی خارجی دولت سری‌لانکا	۳۲
۵-۱-۳- سهم چین در مشکلات اقتصادی سری‌لانکا	۳۸
۲-۳- ونزوئلا	۳۹
۱-۲-۳- هوگو چاوز و گسترش ارتباطات اقتصادی ونزوئلا با چین	۳۹

- ۳-۲-۲- سقوط اقتصاد ونزوئلا با سقوط قیمت نفت ۴۲
- ۳-۲-۳- نقش چین در وضعیت اقتصادی ونزوئلا ۴۶
- ۳-۳- نتیجه‌گیری ۴۹
- فصل ۴. آموزه‌هایی برای تعامل با چین ۵۰
- ۴-۱- پنهان بودن متن قراردادهای چین ۵۰
- ۴-۲- نیاز ایران به سرمایه‌گذار خارجی ۵۱
- ۴-۲-۱- چه زمانی باید به تامین مالی پروژه‌ها از خارج اندیشید؟ ۵۱
- ۴-۲-۲- الزامات ورود سرمایه‌گذار خارجی به پروژه‌های ایرانی ۵۲
- ۴-۳- بایدهایی برای ایران در تعامل با چین ۵۳
- ۴-۳-۱- اولویت‌بندی پروژه‌ها بر اساس تکمیل زنجیره ارزش ۵۳
- ۴-۳-۲- تنوع بخشی به نهادهای چینی همکار با ایران و خارج کردن ابزارهای اعمال فشار در قراردادها ۵۴
- ۴-۳-۳- حسابرسی مالی پروژه‌ها ۵۴
- ۴-۳-۴- قید تامین حداکثری مواد اولیه مورد نیاز از داخل ۵۴
- ۴-۴- نتیجه‌گیری ۵۵
- منابع ۵۷

فهرست جداول

- جدول ۱. کشورهای دارای بحران بدهی خارجی (در نقشه با رنگ قرمز نشان داده شده است)..... ۱۴
- جدول ۲. کشورهای در معرض خطر بحران بدهی خارجی دولتی (در نقشه با رنگ سبز نشان داده شده است)..... ۱۵
- جدول ۳. کشورهای پرخطر در خصوص بحران بدهی خارجی دولتی (در نقشه با رنگ آبی نشان داده شده است)..... ۱۵
- جدول ۴. کشورهای در معرض خطر بحران بدهی بخش خصوصی (در نقشه با رنگ نارنجی نشان داده شده است)..... ۱۶
- جدول ۵. حجم نفت خام و فرآورده‌های نفتی عرضه شده در جهان به تفکیک گلوگاه‌های دریایی (میلیون بشکه در روز)..... ۲۷
- جدول ۶. نسبت ذخایر ارزی به بدهی خارجی (منبع: بانک جهانی)..... ۲۸

فهرست اشکال

- شکل ۱. طرح پروژه توسعه بندر هامبانتوتا..... ۳۱
- شکل ۲. مناطق توسعه یافته بندر هامبانتوتا در فاز یک و دو تامین مالی..... ۳۲

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. محرمانه بودن وام‌های چین..... ۱۹
- نمودار ۲. نسبت بدهی خارجی به GDP در سری لانکا..... ۳۳
- نمودار ۳. نسبت بدهی خارجی دولت سری لانکا به درآمد حاصل از صادرات..... ۳۴
- نمودار ۴. ترکیب بدهی خارجی سری لانکا به تفکیک وام‌دهندگان..... ۳۵
- نمودار ۵. نرخ تورم ماهانه ونزوئلا طی سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۸ (منبع: بانک مرکزی ونزوئلا)..... ۴۰
- نمودار ۶. قیمت هر بشکه نفت ونزوئلا طی سال‌های متمادی..... ۴۳
- نمودار ۷. درآمد حاصل از صادرات ونزوئلا طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹..... ۴۴
- نمودار ۸. نسبت درآمد حاصل از فروش نفت خام به کل صادرات ونزوئلا..... ۴۵