

چالش های حقوقی اعطای اقامت یا شهروندی از طریق سرمایه گذاری

سهیلا کوشا^۱، محسن فیاضی^۲

^۱ استادیار دانشگاه پیام نور تهران

^۲ دانشجوی کارشناس ارشد رشته حقوق بین الملل دانشگاه پیام نور تهران (نویسنده مسئول)

چکیده

اخیرا شورای عالی اقتصاد مصوبه ای را اعلام کرده است که بر مبنای آن به افراد خارجی که اقدام به سرمایه گذاری ۲۵۰ هزار دلاری در ایران بنمایند، حق اقامت پنج ساله داده می شود. تجربه سیاست اعطای تابعیت در قبال سرمایه گذاری (ویزای طلایی) سالهاست که بعنوان یک رویکرد موفق از سوی کشورهای غربی مانند اعضای اتحادیه اروپا و آمریکا و کانادا و امروزه از سوی کشورهای موفق منطقه در عرصه سرمایه گذاری مانند ترکیه و امارات برگزیده شده است. حال این سؤال مطرح است که آیا مصوبه شورای اقتصاد می تواند اهداف تدوین گران این قانون را مبنی بر افزایش سرمایه گذاری مانند سایر کشورها تامین کند؟ در پاسخ تلاش خواهد شد تا بر اساس الگوهای مورد استفاده کشورها و مقایسه آن با شرایط اقتصادی کشور و با شیوه ای توصیفی- تحلیلی به اثبات این فرضیه بپردازیم که مصوبه اخیرا در صورتی موفق خواهد بود که با قانون تکمیلی جزئیات آن تبیین شود که این امر متضمن درج دقیق جزئیات از جمله احصاء حوزه های خاص سرمایه گذاری است و گرنه تبعات اجتماعی و اقتصادی آن ممکن است نتایج معکوسی به بار آورد.

واژه های کلیدی: اعطای اقامت، اعطای شهروندی، سرمایه گذاری

مقدمه:

مصوبه جدید سرمایه گذار- شهروند، بیانگر عزم جدی مقامات جمهوری اسلامی ایران برای تحول در جذب سرمایه های خارجی است. این مصوبه هنوز در مراحل اولیه بسر می برد و هنوز آئین نامه اجرایی آن تهیه و ابلاغ نشده است؛ لذا فرصتی است که چالش هایی که قوانین مشابه در سایر کشورها داشته است را با توجه به شرایط و قوانین داخلی تحلیل نمائیم تا شاید بتوانیم توجه مقامات ذی ربط را به خلاهای موجود که ممکن است مانع اجرای موفقیت آمیز این مصوبه شود، جلب نمائیم. نظر به تازگی این طرح، با وجود بررسی های انجام شده، پیشنهاد پژوهشی در این خصوص مشاهده نشد، اگر چه مقالاتی کلی در زمینه مشکلات سرمایه گذاری وجود دارد که بعضا بنابه تناسب موضوع مورد بهره برداری قرار خواهد گرفت. در این پژوهش ابتدا جایگاه قانون شهروند- سرمایه گذار در سطح را جهان مورد بررسی قرار داده و تجاربی که کشورهای مختلف در جغرافیایی متفاوت بدست آورده اند را مد نظر قرار داده ایم. از آنجا که در این نوشتار به این نقطه نظر رسیده ایم که دلیل موفقیت قانون شهروند - سرمایه گذار در سایر کشورها، وجود سایر قوانین پیشرفته و دقیق سرمایه گذاری در کنار و همراه قانون مذکور بوده است. لذا در این مقاله بررسی مشکلات قوانین و مقررات داخلی در کشورمان در زمینه سرمایه گذاری در مقایسه با سایر کشورها که در اجرای برنامه شهروند- سرمایه گذاری موفق بوده اند، محوریت دارد. این پژوهش در دو بخش کلی به طرح استنادات خود می پردازد. در بخش اول مشکلات قوانین داخلی برای اجرایی شدن این برنامه مورد تحلیل قرار گرفته است. در بخش دوم ضعف های موجود در ایران برای تعامل با نهادها و سازمانهای اقتصادی بین المللی مورد امعان نظر قرار گرفته است.

تعریف قانون شهروند سرمایه گذار:

شهروندی با سرمایه گذاری^۱ (CBI) یا اقامت با سرمایه گذاری^۲ (RBI) که امروزه به پاسپورت طلایی یا ویزای طلایی شهرت دارد. روشی است که بر اساس آن به اتباع کشورهای دیگر در قبال میزان خاصی از وارد کردن سرمایه به کشور میزبان، اجازه اقامت و در شرایط خاص، گذرنامه اعطاء می شود.

امروزه غالب دولت هایی که مایل به جذب سرمایه خارجی هستند از کشورهای ذره ای مانند بارادوس^۳ و دومینیکن^۴ گرفته تا قطب های مهم و صنعتی مانند آمریکا و کانادا و اعضاء اتحادیه اروپا در زمره کشورهایی هستند که این قانون را در داخل نهادینه کرده اند. هدف قانون مذکور، جذب سرمایه داران کشورهای در حال توسعه است و اقبال این افراد نیز از این فرمول موفقیت آمیز بوده است. پاسپورت و اقامت ویزای این کشورها به خاطر مزایای آن مورد توجه اتباع سایرین بوده است، زیرا هم امکان دسترسی بیشتری را برای آنها فراهم می کند و هم شرایط پویاتری را به خاطر قوانین سهل سرمایه گذاری برای آنها ایجاد می نماید. بعنوان نمونه، به گزارش ایسنا به نقل از اکونومیست، تاکسین شیناواترا- نخست وزیر سابق تایلند شاید یکی از مشهورترین کسانی باشد که تابعیت یک کشور دیگر را با طرح سرمایه گذاری کسب کرد. او در پاسخ به این سوال که چگونه شهروندی مونته نگرو را بدست آوردید؟ پاسخ داده بود: یک جزیره خریدم. (ایسنا/ ۱۷ آذر ۹۷)

شرایط و قانون مربوطه در هر کشوری بنا به اقتضائات و نیاز کشورها متفاوت و بالتبع امکاناتی و امتیازاتی که هر کدام می توانند ارائه دهند، مختلف است. در مجموع قانون سرمایه گذاری اقامت با بهره گیری تجارب کشورها در طول زمان توانسته

^۱ Citizenship by investment^۲ Residency by investment^۳ Barbados^۴ Dominican

روند تدریجی تکاملی خود را بپیماید و امروزه نمونه در دسترس مناسبی از این قانون که تبعات منفی کمتری نسبت به نسخه قدیمی دارد، در اختیار داریم.

جایگاه قانون شهروند- سرمایه گذار در جهان:

بسیاری از کشورهای جهان توانسته‌اند با اجرای طرح اقامت سرمایه‌گذاری برای اتباع خارجی بر بسیاری از مشکلات داخلی فائق بیایند و روند توسعه خود را شتاب بسیار بخشند. در حال حاضر ۱۰۰ کشور جهان برنامه اعطای اقامت یا تابعیت از طریق سرمایه‌گذاری را دارند و برای بسیاری از کشورها این کار مهم‌ترین منبع جذب سرمایه خارجی است.

بر اساس گزارش صندوق بین‌المللی پول^۵ (IMF) نقطه شروع این پدیده به کشورهای جزیره ای مانند کیت نویس^۶ و دومینیک و تعدادی از کشورهای جزیره ای در اقیانوس پاسفیک برمیگردد. اعطاء این امتیاز در بعضی از این کشورهای مانند کیت نویس به سال ۱۹۸۴ بازمیگردد. (Judith Gold and Ahmed El-Ashram ۲۰۱۵/۱۲) تخمین زده می‌شود سن کیتس که پاسپورت قدرتمندی دارد بیش از ۵۰ هزار سرمایه‌گذار خارجی را به خود جذب کرده است. (ایسنا/ همان/ ۱۷ آذر ۹۷) کشورهای بزرگ مانند آمریکا و انگلیس و استرالیا از اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه نود این قوانین را وارد سیستم خود کردند. (shachar/2017/794) حتی در خود آمریکا نیز که دلار چاپ می‌شود، برنامه‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی بر اساس اقامت اهمیت دارد و این کشور به کسانی که بین نیم تا یک میلیون دلار در این کشور تحت شرایطی مشخص سرمایه‌گذاری کنند، تابعیت می‌دهد. آن طور که گروه "آی ام سی" عنوان کرده اند این کشور موفق شده است با این برنامه ۵۰۰۰ مورد سرمایه‌گذاری با مبلغ بالای ۳ میلیارد دلار جذب کند. (ایسنا/ همان/ ۱۷ آذر ۹۷)

البته قانون مذکور در خصوص کشورهای اتحادیه اروپا به دلیل قوانین ترجیحی اقتصادی که نسبت به یکدیگر دارند از پیچیدگی بیشتری برخوردار است. به همین دلیل پارلمان اروپا برای رفع نگرانی کشورهای عضو که مایل به اجرای این سیاست بودند و برای احتراز از تبعات منفی آن مانند فرار از مالیات و جرائم مالی و پولشویی و این اواخر تامین مالی تروریسم، (این امر خصوصا بعد از ۱۱ سپتامبر موضوعیت بیشتری پیدا کرده است) اقدام به تدوین چارچوب خاصی در این مورد کرده اند است (www.europarl.europa.eu/2018)

این قانون خصوصا برای کشورهای با حجم اقتصاد متوسط و کوچک موجد موفقیت‌هایی بوده است. فرضا قبرس بین سالهای ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۷ توانسته بیش از چهار میلیارد و هشتصد میلیون یورو و یا پرتغال در همین سالها توانسته بیش از چهار میلیارد سرمایه جذب کند. (Cyprus Property News/ February 2018) برای کشورهای بزرگ هم رقم حاصله اگر چه در مقایسه با آمار حجم عظیم اقتصادی این کشورها رقم کمی بنظر می‌رسد، ولی توجه به این برنامه قابل توجه بوده است و هم اینک این کشورها مصمم به ادامه این قانون در کشور خود هستند که نشانه دیگری ای بر سومندی این قانون است. سایر کشورها هم در صدد الگوبرداری از آن هستند.

ریچارد السورث- کارشناس مهاجرت در نیویورک می‌گوید: بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته نظیر برزیل و روسیه در حال تدارک دیدن برنامه‌های مشابهی هستند چرا که با توجه به رقابت شدید بر سر جذب سرمایه‌گذاری خارجی بین کشورهای مختلف، این کار (سرمایه‌گذاری اقامت) می‌تواند راهی کم‌دردر باشد، به جز مدیریت ارزی، برنامه اعطای تابعیت در مقابل سرمایه‌گذاری خارجی تاثیر مستقیمی بر رشد اقتصادی دارد. صندوق بین‌المللی پول گفته است در سال ۲۰۱۷ برنامه

^۵The International Monetary Fund

^۶Saint Kitts and Nevis

اعطای تابعیت به سرمایه‌گذاران در دومینیکا باعث شده است تا تولید ناخالص داخلی این کشور ۱۰ درصد و درآمدهای دولت ۱۶ درصد افزایش یابد. (ایسنا/همان/۱۷ آذر ۹۷)

جمهوری اسلامی ایران و قانون اقامت سرمایه‌گذاری

شورای عالی اقتصاد که در آن علاوه بر رئیس جمهور، سران قوای قانونگذاری و قضائیه حضور دارند، در جلسه خود در مهر ماه ۱۳۹۷ قانونی در این زمینه تصویب کردند که بر مبنای آن اتباع خارجی که به میزان ۲۵۰ هزار دلار وارد ایران کنند می‌توانند اقامت پنج ساله بگیرند. رسانه‌ها در این خصوص نوشتند که «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا به منظور تشویق سرمایه‌گذاری و جذب منابع ارزی اعلام داشت که اتباع دولت‌های خارجی در صورتی که حداقل ۲۵۰ هزار دلار جهت سرمایه‌گذاری در ایران به کشور وارد کنند، مطابق ضوابطی که دولت اعلام می‌کند، می‌توانند از امتیاز مجوز اقامت پنج ساله برخوردار شوند.» (ایرنا/۱۷ آذر ۱۳۹۷)

البته این قانون چیز جدیدی نیست. قبلاً هم بصورت دیگری در ایران وجود داشته است و کسانی که به میزان سیصد هزار دلار وارد کشور می‌کردند می‌توانستند اقامت سه ساله بگیرند. بنظر می‌رسد که این تحول به دلیل نوعی رقابت منطقه‌ای بوده است زیرا اخیراً ترکها قانون مشابهی را اعلام کردند مبنی بر اینکه چنانکه کسی مبلغ ۲۵۰ هزار دلار سرمایه‌گذاری کند، می‌تواند اقامت پنج ساله بگیرد. (<http://www.invest.gov.tr/>) تردیدی نیست که دلیل موفقیت ترکها در این عرصه چنانکه ذکر آن خواهد رفت، صرفاً به دلیل این قانون نیست بلکه آنها توانسته‌اند قبلاً بسترهای لازم را برای جذب هر گونه سرمایه‌گذاری فراهم کنند و به پشتوانه همان قوانین، توانسته‌اند که در این عرصه موفق باشند.

ضرورت و اهمیت قانون شهروند سرمایه‌گذار

۱) راهی برای حل مشکل سرمایه‌گذاری

امروزه هیچ کشوری بدون مشارکت فعال در بازرگانی بین‌المللی و اقتصاد جهانی نمی‌تواند به رشد و توسعه مناسبی دست پیدا کند. بنابراین چالشی که پیش روی کشورهای در حال توسعه مانند جمهوری اسلامی ایران قرار دارد، این است که چگونه در این فعالیتهای بین‌المللی، شرکت موثر داشته باشد. هر چند که جلب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی فی‌نفسه هدف نهایی نیست بلکه وسیله‌ای است برای نیل به هدف مهمتر یعنی جذب منابع لازم برای توسعه است ولی باید دید که دلایل فاصله عظیم بین ایران و سایر کشورهای منطقه در جذب موفق سرمایه‌گذاری خارجی چیست؟ بدون تردید پاسخ به این سؤال تا حد زیادی سرنوشت آینده قانون اقامت- سرمایه‌گذار را نشان می‌دهد.

جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جهان از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۴ در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که سهم آنها از ۳۰ درصد به ۵۰ درصد کل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ۴۰ سال اخیر رسیده است. مقایسه سهم جذب منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه از سال ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۱۴ نشان می‌دهد که منطقه غرب آسیا و اقتصادهای در حال گذار از رشد ۵ برابری در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برخوردار بوده است. سهم آفریقا نیز در این بازه زمانی رشدی چهاردرصدی را ثبت کرده است و توانسته سهم چهار درصدی خود در این بخش را به ۸ درصد برساند. کشورهای جنوب، شرق و جنوب شرقی آسیا در طول این سال‌ها نیز سهم ۵۶ درصد خود را تثبیت کرده‌اند. (<https://unctad.org/en/en.pdf>)

سهم ایران از کل سرمایه‌گذاری خارجی جهان چندان قابل توجه نیست و در صورتی که مبلغ جذب سرمایه خارجی ایران را با کل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی انجام شده در جهان در سال ۲۰۱۷- که حدوداً ۱۴۲۹ میلیارد دلار گزارش شده است- بسنجیم سهم ایران از این رقم چیزی حدود ۰,۳۵ درصد خواهد بود. (اکبری سارا / ۲۰ شهریور ۹۶/۵)

اکبر قهرمانی، معاون مدیرکل دفتر سرمایه‌گذاری خارجی وزارت امور اقتصادی و دارایی کشورمان که نهاد مسئول در زمینه انجام سرمایه‌گذاری‌های خارجی در ایران است، می‌گوید که میزان سرمایه‌گذاری مصوب خارجی در سال ۱۳۹۶ بیش از ۱۰ میلیارد و ۶۰۰ میلیون دلار بوده است که این رقم تنها شامل سرمایه‌گذاری‌های مصوب است و به معنای ورود سرمایه به ایران در چارچوب پروژه‌های گوناگون و یا به بهره‌برداری این پروژه‌ها نیست. (ابرنا/ ۱۹ آذر ۹۶)

در تایید این نسبت پایین- جذب سرمایه مستقیم خارجی نسبت به سرمایه مصوب، وزیر پیشین اقتصاد، علی طیب نیا، در برنامه گفت‌وگوی ویژه خبری شبکه دو سیما ایران گفته است: علیرغم اینکه در دوره پسابرجام ۱۱ میلیارد دلار طرح سرمایه‌گذاری خارجی تصویب و جلب شده است، اما از این مبلغ تنها یک میلیارد دلار جذب شده است. (ایسنا / ۲۸ بهمن ۹۵)

کشورهای منطقه شرایط رقابتی بیشتری با ایران دارند به دلیل نزدیکی جغرافیایی دارای شرایط مشابه و نزدیک در مورد صادرات و جذب سرمایه و نیز هزینه‌های تمام شده کالا و از نظر دسترسی به بازارهای صادراتی هم شرایط نزدیک به هم است. اگر بخواهیم جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ایران بطور اعم و سرمایه‌گذار- شهروند بطور اخص مقایسه کنیم، بنا بر گزارش آنکتاد بین کشورها و ایران فاصله عمیقی است. سهم اقتصادهای نوظهور و در حال گذار، در سال ۲۰۱۶ میلادی رشد ۸,۱ درصدی داشته و به رقم ۶۸ میلیارد دلار جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ناآل آمده‌اند و بر این اساس، سهم ۳,۹ درصدی از جریانات سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جهان را در سال ۲۰۱۶ میلادی به خود اختصاص دادند. جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران که در چند سال گذشته با روند کاهشی مواجه شده بود، در سال ۲۰۱۵ میلادی به ۲۰۵۰ میلیون دلار رسید و در سال ۲۰۱۶ میلادی با افزایش ۶۴ درصدی به ۳۳۷۲ میلیون دلار بالغ شد. (حسینی منیر السادات/ ۲۴ آبان ۹۷ / ۱۰) امکان افزایش سرمایه‌گذاری‌های جدید (گرینفیلد) و با توجه به بهبود رتبه اعتباری کشور و شکل‌گیری فضای خارجی مناسب‌تر در پسابرجام، امید می‌رفت که افزایش یابد. اوج این افزایش در سال ۲۰۱۶ میلادی اتفاق افتاد و از ۱۲۱ میلیون دلار در سال ۲۰۱۵ میلادی به ۱۰۸۳ میلیون دلار در این سال افزایش یافت. به رغم این افزایش، با توجه به ظرفیتهای بالقوه موجود در کشور، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران (حدود ۳,۴ میلیارد دلار) در مقایسه با کشورهای منتخب منطقه پایین است. بطوریکه در سال ۲۰۱۶ میلادی، ارقام سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب شده در هند ۴۴,۵ میلیارد دلار، ترکیه ۱۲ میلیارد دلار، امارات متحده عربی ۹ میلیارد دلار و عربستان سعودی ۷,۵ میلیارد دلار بوده است (حسینی منیر السادات/ همان/ ۱۲)

۲) الزام ایران در جذب سرمایه‌گذاری خارجی:

سرمایه‌گذاری خارجی به دلیل فقدان منابع مالی داخلی و عدم کارآمدی سرمایه در کشورهای در حال توسعه، موتور محرکه توسعه اقتصادی و اجتماعی این جوامع به شمار می‌آید. شرایط کنونی اقتصاد ایران نیز جذب منابع مالی خارجی را ضروری ساخته است. الزام اول ایران در جذب این منابع ناشی از کمبود منابع مالی داخلی است. دلایل دیگری هم وجود دارد مانند انتقال تکنولوژی و بهبود اشتغال که بسیار مهم است. در آغاز برنامه سوم توسعه، در حدود ۳ میلیون بیکار در کشور وجود داشت که نشان از نرخ ۱۶ درصدی رشد سالیانه بیکاری بود. در فاصله سال‌های ۸۴ تا ۹۲ میزان ۶,۵ میلیون نفر از جمعیت

کشور بر تعداد افراد غیرفعال کشور افزوده شد و در حال حاضر ۳۹٫۵ میلیون نفر از جمعیت کشور نه شاغلند و نه بیکار و با اینکه در سن کار قرار دارند اما در توسعه کشور نقشی ندارند و صرفاً مصرف کننده هستند (سایت الف/۱۹ اردیبهشت ۹۳) نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله حاکی از آن است که ۴/۲۶ درصد از فعالان این گروه سنی در بهار ۱۳۹۶ بیکار بوده‌اند. (درگاه ملی آمار/ ۲۸ تیر ۹۶ <https://www.amar.org.ir/news/ID/2662>) علاوه بر این استانداردهای زندگی به قدری کاهش یافته که ایران رتبه آخر سطح رفاه را در میان کشورهای منطقه به خود اختصاص داده است. قانون برنامه سوم برای مقابله با این وضعیت، ایجاد سالیانه ۷۶۵ هزار فرصت شغلی را برای کاهش نرخ بیکاری به ۱۰ درصد در آخر برنامه پیش بینی کرده بود. لازمه این مهم رشد ۶ درصدی سرمایه گذاری است. تحقق این هدف مستلزم سرمایه گذاری سالیانه برابر با ۱۲ هزار میلیارد تومان یا ۱۴۵ میلیارد دلار می باشد. از آنجا که درآمد نفتی دولت سالیانه تقریباً همین میزان است بنابراین روشن است که دولت توانایی چنین سرمایه گذاری را ندارد. بخش خصوصی داخلی نیز به دلایل مختلف ناتوان از ایفای چنین کارکردی است. بنابراین در شرایطی که منابع مالی داخلی ناتوان از تغذیه برنامه های توسعه اقتصادی و اجتماعی است، استفاده از منابع مالی خارجی که در قانون برنامه سوم نیز پیش بینی شده است، ضروری و الزامی است.

به گزارش خبرگزاری خانه ملت، یکی از نمایندگان مجلس آقای فریدون احمدی نایب رئیس کمیسیون صنایع مجلس شورای اسلامی گفت در افق چشم انداز ایران، کشور باید در سال ۱۴۰۴ شاهد رشد اقتصادی هشت درصدی باشد، وی افزود: باید ۲٫۵ درصد از رشد اقتصادی پیش بینی شده را با بهره وری و ۵٫۵ درصد را از طریق سرمایه گذاری محقق کنیم که لازمه آن، ثبت سرمایه حداقل ۲۰۰ میلیارد دلاری در ایران است. وی خاطرنشان کرد: از این ۲۰۰ میلیارد دلار، ۵۰ میلیارد دلار باید با سرمایه گذاری شرکت های خارجی محقق شود. احمدی ادامه داد: یکی از ثمرات تحقق این موضوع بحث اشتغالزایی است که امروز یکی از مشکلات پیش روی کشور به شمار می آید. وی بر لزوم فراهم سازی مقدمات جذب سرمایه گذار در کشور تاکید کرد و ورود سرمایه گذاران خارجی به ایران را نشان دهنده فراهم شدن بخشی از این مقدمات برشمرد.

(احمدی فریدون /خبرگزاری مجلس شورای اسلامی / ۱۸ آذر ۹۷)

سرمایه گذاری مستقیم خارجی تنها به معنی تامین مالی یک سلسه فعالیت اقتصادی نیست بلکه سایر نیازهای مهم کشور را نیز تامین می کند و در دوران کنونی تحریمها، مفری لازم و ضروری برای گذار از این دوران محسوب می شود. افزایش سرمایه گذاری خارجی در یک کشور نماد افزایش ثبات سیاسی و اقتصادی و همچنین توانایی یک کشور در ایجاد رابطه مثبت با کشورهای دیگر است و این جزئی از سرمایه اعتماد بین المللی آن کشور است. افزون بر این افزایش ورود سرمایه مستقیم خارجی می تواند به معنی ورود فناوری، دانش، نوآوری مدیریت و سازمان هم باشد و به دلیل همین مزیت هاست که رقابت جدی برای جذب سرمایه خارجی در جهان وجود دارد و کشوری در این امر موفق است که بتواند مزیت های خود را در عرصه بین المللی به خوبی بازاریابی کند. با توجه به کسر بودجه دولت، کاهش درآمدهای نفتی و انجماد ذخایر ارزی و بالاخره اتلاف سرمایه در دهه های اخیر، سرمایه گذاری مستقیم خارجی می تواند نقش مهمی را در نوسازی و به سازی اقتصاد ایران بازی کند که در اثر آن اشتغال و رونق اقتصادی در ایران افزایش یابد، بازار ایران رقابتی شود و مصرف بهبود یابد.

موانع حقوقی تحقق قانونی سرمایه گذاری - شهروندی

تحقق اهداف قانون سرمایه گذاری - شهروندی بدون توجه به بسترهای لازم با مشکل مواجه خواهد شد و سرنوشتی بهتر از روند سرمایه گذاری در کشور نخواهد داشت. اگر امروز کشورهای مختلف گوی سبقت را در زمینه سرمایه گذاری رپوده اند بخاطر تلاشهای آنها در هموار کردن مسیر سرمایه گذاری با تسهیل قوانین مربوطه بوده است که قانون اعطاء شهروندی یک

مشوق صرفاً در این زمینه شمرده می شود. امروزه نه تنها رفع موانع سرمایه گذاری بلکه ایجاد تسهیلات یک اصل اساسی است بلکه سرعت در شناسایی موانع و مشکلات و رفع آنها نیز مهم و حیاتی است. در سال ۱۹۸۷ موانع سرمایه گذاری در ۳۳ کشور تقریباً مشابه بوده است. در طول ۱۳ سال سرعت اصلاح و رفع موانع در میان این کشورها متفاوت بوده است. در این میان کمترین سرعت مربوط به ایران و سوریه می باشد. بالاترین سرعت از آن چین است. همچنین از سال ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۰، ۱۱۸۵ قانون در کشورهای مختلف برای جذب سرمایه گذاری خارجی به تصویب رسیده است. در سال ۲۰۰۰، ۶۵ کشور اقدام به تغییر قانون برای جذب سرمایه کرده اند. این روند، در ایران بسیار کند و بطئی بوده است.

بنابراین برای عملیاتی شدن و موفق بودن قانون شهروندی سرمایه گذاری، نیاز به بازنگری قوانین موجود سرمایه گذاری داریم. اخیراً مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی به بررسی و آسیب شناسی عدم حضور سرمایه گذاری خارجی در بازار سرمایه ایران پرداخت. که ده چالش اساسی را در این زمینه برشمرده است. در این پژوهش تجارب بازارهای سرمایه پیشرو مانند ترکیه و مالزی به دلیل شاخص های عملکردی مناسب از قبیل سهولت تحرک سرمایه و حمایت از سرمایه گذاران خرد، انتخاب و با بازار سرمایه ایران مقایسه شده است. در نهایت دلایل اصلی این وضعیت نامناسب سرمایه گذاری در ایران را به شرح ذیل خلاصه کرده است:

- نبود برنامه راهبردی بازار سرمایه در ایران،
- نبود قانون صریح، شفاف و واحد برای سرمایه گذاری خارجی در بازار سرمایه،
- زمانبر بودن فرآیند اخذ مجوز و اخذ کد سهام داری برای خارجیان،
- رویه سخت احراز هویت سرمایه گذاران خارجی مطابق قانون مبارزه با پولشویی،
- سخت بودن و یا عدم امکان افتتاح حساب بانکی برای خارجیان،
- ارتباط ضعیف با نهادهای معتبر بین المللی (منطقه ای و جهانی)
- عدم اجرای دقیق اصول راهبردی (حاکمیت) شرکتی،
- عدم اجرای استانداردهای بین المللی گزارشگری مالی و حسابرسی مستقل،
- نبود ابزاری برای پوشش ریسک نوسان نرخ ارز،
- محدودیت در خروج سرمایه توسط سرمایه گذار خارجی، (rc.majlis.ir/17 azar 1397)

در یک جمع بندی می توان گفت که همه عوامل فوق الذکر چه موانع حقوقی و چه موانع به ظاهر اقتصادی را باید بوسیله قوانین مکمل سرمایه گذاری رفع نمود. هدف ما در این مقاله همین ارائه راهکاری برای همین امر است. در این پژوهش نظر به محدودیت امکان ارائه مطلب، تلاش می شود که مشکلات اجرایی قانون سرمایه گذار- شهروند در دو بخش یکی موانع حقوقی داخلی و دیگری ضرورت تعامل باندهای حقوقی و مالی بین المللی ارائه شود و سایر عوامل مختلفی که می توان در این زمینه برشمرد را در ذیل همین دو عنوان ارائه نمائیم. فرضا نبود راهبرد بازار سرمایه ایران و یا عدم وجود قانون صریح و شفاف و واحد قرار داد تحت عنوان موانع حقوقی داخلی میتواند قرار گیرد و عواملی مانند مشکل بانکی، عدم استاندارد بین المللی گزارشگری مالی را تحت عنوان ارتباط ضعیف با نهادهای بین المللی قرار دارد، این بخش در صدد است که نشان دهد با ارتباط مناسب تر با بازار جهانی میتوان به روز آمد شدن رویه ها و قوانین مربوطه کمک کرد.

الف) موانع حقوقی داخلی

۱) قانون حمایت از سرمایه گذاری؛ گامی برای رفع موانع

بعد از انقلاب اسلامی، ما شاهد یک رویکرد انتقادی نسبت به سرمایه گذاری خارجی بودیم. «پس از سال ۱۳۵۷ سرمایه گذاریهای خارجی در کشور به شدت کاهش یافت. در این سالها کشور نه تنها در جذب سرمایه گذاری خارجی ناموفق بود، بلکه حتی برخی از سرمایه گذاریهای انجام شده در سالهای قبل از سال ۵۷ نیز ملغی اعلام شد و اصل سرمایه به کشور مادر برگشت داده شد.» (استادی، حسین - رفعت، بتول - رئیسی عباسعلی / ۱۳۹۲ / ۱۵۱) در این سالها، ملی سازی و قرار دادن اقتصاد بر پایه های تعاونی، دولتی و خصوصی که اختیار شریان های اصلی اقتصاد و شرکتهای عمده را به دولت واگذار می کرد سبب شد تا شرکتهای خارجی براساس یک اشتیاق دو طرفه از ایران خارج شده و میل به سرمایه گذاری در ایران از بین برود. اصل ۸۱ قانون اساسی صراحت اعطای امتیاز تشکیل شرکت به خارجی ها را به طور مطلق ممنوع کرد. همچنین اصل ۴۴ قانون اساسی حوزه فعالیتهای اقتصادی را به طور عمده دولتی کرده و بخش خصوصی و سرمایه گذاری خارجی را مشمول محدودیت نموده بود. تا سال ۱۳۸۱ که قانون حمایت و تشویق از سرمایه گذاری خارجی به تصویب رسید، روند قانونی حمایت از سرمایه گذاری دچار مشکل قانونی بود، اگر چه از سالهای بعد از جنگ خصوصا از سال ۷۱ به بعد تلاش برای جذب سرمایه گذاری خارجی تسهیل شد. در این سالها نه امکان تغییر اصول ۱۳۹، ۸۱، ۷۷، ۴۶ قانون اساسی بود که مانع جدی برای جذب سرمایه گذاری خارجی بود و نه قانون خاصی برای سرمایه گذاری خارجی تصویب شده بود. حرکت بسوی جذب سرمایه گذاری با قوانین و مقررات مربوط به مناطق آزاد، از سال ۱۳۷۲ آغاز شد که در آن مناطق آزاد به منظور صادرات و واردات در حکم سرزمین خارجی تلقی می شدند. در این مناطق مقررات خاصی مربوط به سرمایه گذاری، کار، بیمه و تأمین اجتماعی، عملیات پولی و بانکی، مالیات، روادید، امور گمرکی، ثبت شرکتهای و مالکیتهای معنوی بوجود آمد که رویکردی باز و مثبت نسبت به سرمایه گذاران خارجی داشت. در ادامه این روند، قانون مناطق ویژه اقتصادی تصویب شد که گام مهم دیگری در این زمینه بود. طبق بند ۲۵ قانون پانزده ساله دوم توسعه ۷۳ قانون اخیرالذکر تصویب شد که مناطقی در کشور را از رعایت اصول قانون اساسی مستثناء میکرد. این مناطق از نظر سرمایه گذاری - برخلاف مناطق آزاد - تابع رژیم سرزمین اصلی کشور و مشمول قانون سال ۸۱ بودند. قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی سال ۸۴ به شکل مفصل تری وضعیت این مناطق را تبیین کرده است. در مجموع می توان گفت که قوانین و مقررات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در واقع زمینه ساز حرکت قوانین داخلی کشور به سوی بازگشایی درها برای سرمایه گذار خارجی بوده اند. (جعفر قنبری جهرمی / روزنامه ایران / فروردین ۱۸/۹۵)

مانع دیگری برای حضور سرمایه گذار در ایران بنظر می رسد و آن هم اصل ۸۲ قانون اساسی است که می گوید: استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس، که این هم محدودیت تلقی می شد. این معضل هم با یک تفسیر حل شد. بر این اساس گفته شد که منظور قانون اساسی استخدام دائمی در دستگاههای دولتی بوده نه به عنوان پیمانکار و مشاوره، بنابراین برای دستگاههای دولتی این امکان وجود دارد که برای هرگونه خدماتی، کارشناسان خارجی را به صورت قراردادی بدون تصویب مجلس به استخدام در آورند. (قنبری جهرمی جعفر / همان / ۱۸) در راستای انجام اصلاحات در ساختار اقتصادی کشور، مجلس طرح قانون جدید سرمایه گذاری خارجی با عنوان قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی را تصویب کرد. براساس این قانون، سرمایه گذاری خارجی به دو طریق قابل انجام است: سرمایه گذاری مستقیم خارجی در کلیه حوزه های مجاز برای بخش خصوصی ایرانی از طریق مشارکت مستقیم در سرمایه شرکت های ایرانی چه در طرح های جدید یا در شرکت های موجود و دوم سرمایه گذاری غیر مستقیم خارجی به شکل ترتیبات قراردادی که امکان انجام هر نوع سرمایه گذاری تعریف شده در قانون تشویق سرمایه گذاری خارجی، به جز سرمایه گذاری مستقیم را فراهم می سازد. قانون شهروند سرمایه گذار در ذیل طریق دوم قرار می گیرد. طرح قانون جدید

سرمایه گذاری خارجی که شرح آن رفت، در سال ۱۳۸۱ به تصویب رسید. این قانون جانشین قانون جلب و حمایت سرمایه های خارجی که از سال ۱۳۳۴ حاکم بود، شد. این جایگزینی موجب توسعه چارچوب قانونی و محیط فعالیت سرمایه گذاران خارجی در ایران گردیده است. برخی از پیشرفتهای حاصل از قانون جدید در حوزه سرمایه گذاریهای خارجی عبارتند از: گسترش حوزه فعالیت سرمایه گذاران خارجی از جمله امکان پذیر شدن سرمایه گذاری در زیرساختها، به رسمیت شناختن روشهای جدید سرمایه گذاری افزون بر سرمایه گذاری مستقیم خارجی، نظیر تامین مالی پروژه ای، ترتیبات بیع متقابل^۸ و انواع روشهای ساخت، بهره برداری و واگذاری؛ فرایند کوتاه و سریع درخواست پذیرش و تصویب سرمایه گذاری خارجی، ایجاد تشکیلات واحد با نام مرکز خدمات سرمایه گذاری خارجی در سازمان سرمایه گذاری و کمکهای اقتصادی و فنی ایران به منظور حمایت متمرکز و موثر از فعالیتهای سرمایه گذاران خارجی در ایران، آزادسازی بیشتر سازوکارهای ارزی برای استفاده هرچه بیشتر توسط سرمایه گذاران خارجی، معرفی گزینه های حقوقی جدید ناظر بر رابطه میان دولت و سرمایه گذاران خارجی، بوده است. (اکبری سارا/ ۲۰ شهریور ۹۶ / www.mimt.gov.ir)

۲) قانون جدید سرمایه گذاری راهگشا و غیر مکفی

با وجود حرکت مثبت و رو به جلویی در رفع موانع سرمایه گذاری در ایران، ولی این سوال همچنان باقی است که چرا هنوز رشد سرمایه گذاری خارجی در ایران متناسب با ظرفیت های کشور که بسیار بیشتر از کشورهای همسایه ما است محقق نشده است؟ و دیگر اینکه آیا قانون اخیر می تواند مشکلات مورد نظر را رفع و شرایط مطلوب ایجاد کند. شاید در این زمینه ها باید یک بار دیگر اهداف کشور را از سرمایه گذاری مرور کنیم و خلاءهای آن را بشناسیم و دوم اینکه باید نگاهی به بخش بعدی ضرورت تعامل با نهادهای مالی بین المللی بیاندازیم.

در زمینه اهداف مغفول مانده در قانون سرمایه گذاری باید گفت که تلاش برای تشویق سرمایه گذار خارجی نباید بصورتی باشد که از تبعات منفی که ممکن است برای اقتصاد در داخل ایجاد می کند غافل شویم. بنظر می رسد که هنوز نقاط ضعفی در قانون کنونی وجود دارد که میبایستی رفع شود. در این قانون، قانونگذار تلاشی نکرده که بتواند سرمایه گذار خارجی را وادار به انتقال فناوری به داخل سازد و یا آن را به سوی تولیدات با فناوری بالا^۹ هدایت کند. قانونگذار ایرانی توجهی به حق امتیازهایی که برای واردات فناوری از خارج داده می شود، نداشته و محدودیتی در این مورد ایجاد نکرده است. آنچه مورد نظر قانونگذار بوده مسائل مالی پیرامون سرمایه گذاری خارجی بوده و به این نکته که سرمایه گذاری خارجی می تواند منجر به گسترش صادرات شود، عنایت اندکی کرده است. حتی اشاره ای به آموزش هایی که توسط سرمایه گذاران داده می شود و از راههای اصلی انتقال فناوری است، نشده است.

^۸(Project Financing)

^۹(Buy Back)

^۹(BOT)

^۱(High Tec)

هدف این قانون باید حل بزرگترین معضلات داخلی یعنی اشتغال باشد. باید پر کردن خلاء های اقتصادی در کشور، ایجاد اشتغال و درآمد ارزی به جاری خروج و افزایش صادرات مبنا باشد. در حال حاضر که این قانون به مرحله اجرا نرسیده است، حضور نیروی کار خارجی نشان داده که خروج ارز از کشور متأسفانه بر خلاف منافع داخلی جریان دارد. اگر قانون جدیدی نتواند راهکاری برای این مهم بیابد چه بسا ممکن است که قانون سرمایه گذاری شهروند به یک روند خروج ارز تبدیل شود. هم اکنون به واسطه حضور مهاجران خارجی در کشور شاهد خروج مقادیر زیادی ارز هستیم. بر اساس آمارهای وزارت کار «مبلغ خارج شده از ایران در سال ۲۰۱۰ میلادی ۲۹۱ میلیون دلار بوده که این میزان در ۲۰۱۱ به ۴۳۲ میلیون دلار، ۲۰۱۲ به ۴۲۵ میلیون دلار، ۲۰۱۳ به ۳۰۶ میلیون دلار و ۲۰۱۴ نیز به مبلغ ۳۵۶ میلیون دلار افزایش یافته است. در سال ۲۰۱۵ از طریق مهاجران خارجی شاغل در ایران مبلغ ۲۴۱ میلیون دلار از کشور خارج شده که ۱۴۴ میلیون دلار آن به افغانستان، ۵ میلیون دلار ارمنستان، ۱۳ میلیون دلار آذربایجان، ۹ میلیون دلار عراق، ۶۹ میلیون دلار پاکستان و یک میلیون دلار نیز ترکیه بوده است» (خبرگزاری مهر/ اول مرداد ۹۵) این خلاء قانونی برای حفظ منابع ارزی در صورت ورود سرمایه خارجی می تواند تشدید شود مگر آنکه برنامه ریزی مناسبی صورت گیرد و مشکلات قانونی در این زمینه حل شود.

نکته مهم دیگری که باید در اصلاح آتی این قانون در نظر داشت این است که حضور سرمایه گذار نباید بگونه ای باشد که جذب حوزه هایی شود که تولیدکنندگان کوچک در کشورمان بدان اشتغال دارند و گرنه نتیجه درازمدت آن از بین رفتن همین زمینه های محدود تولیدکنندگان داخلی به نفع سرمایه گذار خارجی است. برای نمونه می توان به گلایه مندی رئیس صنف کفش در مشهد اشاره نمود که به دلیل حضور تولیدکنندگان افغانی در آن که بدون پرداخت هزینه ای متعارف تولید کننده داخلی به عرضه کالاهایی خود با نرخ ارزان تر می پردازند منجر به به ریزش تولید کننده داخلی شده است (قدس آن لاین/ ۲۴ اردیبهشت ۹۴)

ب) موانع حقوقی خارجی؛ تعامل با نهادهای بین المللی (FATF, WTO)^{۱۲}

در کنار موانع حقوقی داخلی که امروزه شرایط بسیار مساعدتری نسبت به گذشته پیدا کرده است، همچنان مشکل سرمایه گذاری خارجی بنظر لاینحل مانده است که در این مسیر علاوه بر موانع داخلی، تعامل با نهادهای بین المللی باید مورد امان نظر قرار گیرد. این عدم تعامل اولاً سبب نوعی عدم هماهنگی سیستم مالی کشور با سیستم بین المللی شده است و ثانیاً عدم امکان حضور در کنار سایر کشورهای در حال توسعه برای یافتن جایگاه در نظام اقتصادی جهانی برای گرفتن سهم مناسب در یک روند توسعه عادلانه است. این دو معلول فقدان حضور جدی ما در بانک جهانی و صندوق بین المللی پول و صندوق توسعه آسیایی و بسیار از نهادهای دیگر است ولی امروزه باتوجه به روند اقتصادی، شاید بیش از هر سازمان و نهادی، کنار ماندن از عضویت در سازمان تجارت جهانی و عدم هماهنگی با FATF دامنگیر شرایط اقتصادی در داخل باشد. اولی سبب دور ماندن از استانداردهای رشد و توسعه و هماهنگی با جبهه بزرگ کشورهای در حال توسعه شده است و دومی باعث شده تا هزینه ریسک برای سرمایه گذاری خارجی بصورت یک نگرانی جدی درآید.

جذابیت کشورهای عضو تجارت جهانی برای سرمایه گذاری خارجی بسیار بیشتر است به دلیل شرایط استاندارد شده ای که این کشورها دارند تا اینکه بخواهند در یک روند دو جانبه وارد گفتگو و چانه زنی با کشورهای غیر عضو شود از سوی دیگر اینکه عمده کشورهای تجاری عضو سازمان تجارت جهانی هستند. تا سال ۲۰۱۶ تعداد ۱۶۴ کشور عضو این سازمان شده اند (وبگاه

^{۱۲} Financial Action Task Force

^{۱۳} World Trade Organization

تجارت جهانی (افغانستان آخرین کشوری است که موفق به ورود شده است. اما نکته مهم این است که اهدافی که سازمان تجارت جهانی برای خود تعریف کرده است عمدتاً مطلوب شرایط کشورهای در حال توسعه است مانند: ارتقای سطح زندگی، تأمین اشتغال کامل در کشورهای عضو، توسعه تولید و تجارت و بهره‌وری بهینه از منابع جهانی، دستیابی به توسعه پایدار با بهره‌برداری بهینه از منابع و مهمتر از همه افزایش سهم کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته از رشد تجارت بین‌المللی است. (داراب پور، ۱۳۹۷، ۲۹۹) این شرایط، مطلوب برای کشورهای غیر عضو نیست. فرمولی که کشورهای در حال توسعه می‌توانند از آن بهره‌مند شوند که بر اساس معیارهایی که سازمان باشد و شرایط بسیار مساعدی برای جذب سرمایه است عمدتاً معطوف به اعضا است و امتیازی است که غیر اعضا نمی‌توانند از آن بهره‌مند شوند.

مقامات ایران همواره این مشکل را در نظر داشته و تلاشی برای پیوستن به WTO بعمل آورده اند. اولین درخواست ایران برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی در ۱۹ ژوئیه ۱۹۹۶ به این سازمان ارسال شد. ایران در ۲۶ مه ۲۰۰۵ به عنوان عضو ناظر سازمان تجارت جهانی پذیرفته شد. گروه کاری ایران برای پیوستن به این سازمان هنوز تشکیل نشده است. ایران در آبان ۱۳۸۸ متن گزارش رژیم تجاری خود را تقدیم دبیرخانه سازمان تجارت جهانی نمود. در خصوص رئیس گروه کاری الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی، با آنکه توافق بر سر رئیس گروه کاری الحاق ایران صورت گرفته است، آمریکا که بیشترین تلاش برای جلوگیری از صدور سرمایه به ایران را دارد، از قرار گرفتن تعیین رئیس گروه کاری الحاق در دستور جلسه شورای عمومی سازمان تجارت جهانی جلوگیری می‌نماید. عربستان و آمریکا مهمترین مخالفان پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی هستند. برای مهمترین رقیب منطقه ای ما یعنی عربستان هم، عضویت ایران هم به معنای رشد اقتصادی است و هم جذب سرمایه‌ها است، به همین دلیل و بدون استدلال منطقی با این درخواست ایران مخالفت می‌کند.

نکته مهم دیگر که در صورت مغفول ماندن مانع اساسی برای جذب سرمایه گذاری است و باید آن را با دقت و جدیت مورد ملاحظه قرار داد عضویت در FATF است. تجارب و راه طی شده در تعاملات اقتصادی و بازرگانی بین کشورهای مختلف نشان داده است که مهمترین اصل در رشد و توسعه کشورها در یک فرایند مناسب، همانا رقابت درست و عادلانه است. بسیاری از کشورها به دلایل مختلف تلاشی برای مقابله با جریان پول کثیف که در نتیجه یک مبادله غیرقانونی وارد چرخه مالی شده است، نمی‌کنند. این امر بعد از تلاش بعضی کشورهای در تمسک به تزریق پول کثیف به اقتصاد بخاطر شبکه های غیر قانونی در ساختار حکومتی و یا برای ارتقاء جایگاه خود و تضعیف رقباء خود، از پیچیدگی بیشتری برخوردار است و اهمیت بیشتری پیدا کرده است. یازده سپتامبر و حضور بازیگران بزرگ غیر دولتی که عمدتاً ابزار پنهان قدرتها و بازیگران رسمی بوده اند و از مسیر پولهای کثیف تغذیه می شدند نیز بر حساسیت و اهمیت امر شفافیت اقتصادی افزوده است. لذا گروه اقدام مالی (FTAF) تاسیس شد تا به شفافیت در مبادلات دست بزند. این گروه یک سازمان بین حکومتی هستند که در سال ۱۹۸۹ توسط وزراء قضایی گروه جی ۷ تاسیس شدند. هدف این گروه ایجاد استانداردها، قوانین، مقررات و اقدامات اجرایی برای مبارزه با پولشویی^{۱۳} و تأمین مالی تروریسم و دیگر اشکال تهدید یکپارچگی سیستم اقتصاد مالی جهانی است. این نهاد یک رکن سیاست گذاری^{۱۴} دارد که اقدام به ایجاد سیاستهایی برای اصلاحات در قوانین ملی کشورها می‌پردازد.

وبگاه گروه اقدام مالی) <http://www.fatf-gafi.org/about>

پیوستن به گروه ویژه اقدام مالی مستلزم برداشتن چهار گام عملی یا به عبارتی انجام لوایح چهارگانه است که شامل لایحه الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی (پالرمو)، اصلاح قانون پولشویی، اصلاح قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم و الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم (CFT) می‌شود. اف ای تی اف در مورد پولشویی ۴۰ دستور العمل و در مورد تأمین مالی تروریسم ۹ توصیه دارد که بر اساس آنها کشورهای مختلف را بررسی و رده‌بندی می‌کند. توصیه‌های این نهاد بین‌المللی می‌تواند از طریق وضع قوانین داخلی توسط کشورها، به اجرا در

^{۱۳}Combating money laundering

policy-making body

بیايد و زمینه های پولشویی و تامین مالی تروریسم را کاهش دهد. کشورهایی که تحت تدابیر پیگیری مالی و نظارتی قرار نمی گیرند به عنوان کشورهای خطر یا مشکوک شناخته می شوند و نسبت به سرمایه گذاری در آنها توصیه نمی شود.

تاکنون ۱۹۸ کشور به گروه اقدام پیوسته اند اما متأسفانه کشور ایران به همراه کره شمالی در لیست سیاه قرار دارد. لازم به ذکر است که به پالرمو ۱۸۹ کشور پیوسته و بوتان، جمهوری کنگو، ایران، پالو، گینه نو، جزایر سلیمان، سومالی، سودان جنوبی و تووالو را شامل نمی شود و کنوانسیون مقابله با تروریسم نیز ۱۸۸ کشور عضو دارد. تاکنون در مجلس شورای اسلامی سه مورد از لوایح چهارگانه فوق مورد بررسی قرار گرفته است. لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود پس از تامین نظر شورای نگهبان تأیید شد و توسط دولت ابلاغ شد. اما لایحه مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی (پالرمو) دوبار بین شورای نگهبان و مجلس دست به دست شده است اما هنوز به تأیید نهایی نرسیده است (ایرنا ۳مهر ۹۷) لایحه الحاق ایران به کنوانسیون مقابله با تامین مالی تروریسم^{۱۹} (CFT) دچار سرنوشت مشابهی بوده است. لذا هر دو لایحه جهت اعلام نظر در اختیار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار دارد. (باشگاه خبرنگاران جوان / www.yjc.ir / ۱۴ آذر ۹۷)

واقعیت اقتصاد جهان این است که خواه ناخواه نظام بین الملل در همه جای جهان به صورت شبکه ای در حال سازماندهی است و چنانکه ذکر آن رفت تبلور آن را می توان در سازمان تجارت جهانی (WTO) دید. این نظام از کشورهایی که بخواهند فرآیند طبیعی ارتباط مالی، تجاری، و گردش سرمایه در سطح بین الملل داشته باشند، می خواهد تا کنوانسیون ها و پیمان های بین المللی در این ارتباط را بپذیرند تا هم در جنبه کلان شفاف سازی کنند یعنی جریان سرمایه یعنی ورود و خروج سرمایه را مشخص کنند. این درخواست را نباید کمک به فرار سرمایه تلقی کرد بلکه منابع مالی را هم برای سرمایه گذاری ها را تامین می کند.

در هر حال اگر ما بخواهیم با اقتصاد جهانی تعامل داشته باشیم و خواستار حضور سرمایه خارجی هستیم باید مشارکت در سرمایه گذاری جهانی را بپذیریم و زمینه سرمایه گذاری را فراهم و روابط اقتصادی را توسعه دهیم.

اگر ما نخواهیم با سازمان تجارت جهانی تعامل کنیم و قوانینی مانند FATF را بپذیریم، مجبوریم به سمت بخش های غیر رسمی برویم و رفتن به این سمت هزینه ها را افزایش می دهد یعنی امکان ارتباط مستقیم و مبادله تجاری فراهم نیست و برای انجام یک مبادله تجاری باید با واسطه و یا به اصطلاح از طریق دور زدن عمل کنیم و این امر نه تنها هزینه های مبادلات ما را افزایش می دهد و ما را از منابع مالی لازم که امروزه برای ما حیاتی است محروم میکند بلکه فرصت و امکان رقابت را هم از ما می گیرد.

هر تحلیلی که از این لوایح چهارگانه داشته باشید ما با یک واقعیت مهم مواجه هستیم که در صورتیکه نتوانیم آنها را بصورت قانون درآوریم ما با یک سد بزرگ برای تعامل با دنیا مواجه خواهیم شد و مطمئناً قانون اخیر شهروند- سرمایه گذار نیز از تبعات تأثیر منفی آن، مصون نخواهد بود.

نتیجه گیری:

قانون شهروند سرمایه گذار اگر چه گام مثبت و تجربه شده ای است که می تواند خصوصاً در شرایط مواجه با مشکلات کمبود منابع داخلی و بحران ارزی، یک راه حل برای گذار از این شرایط نامطلوب درآمد ولی بدون اصلاح سایر قوانین مربوط به سرمایه گذاری، دچار همان مشکلاتی خواهد شد که سایر قوانین سرمایه گذاری خارجی داشته اند. البته هنگام اصلاح و تعدیل قوانین مرتبط با موضوع سرمایه گذاری خارجی باید در نظر داشت که مشکلات مقطع کنونی ما را از اهداف و منافع کشور غافل

^{۱۹}Combating the Financing of Terrorism)

نکند چه بسا در شرایط کنونی که نیاز به ارز بسیار مهم شده است چه بسا نگاهها در هدایت اقتصادی بسوی صنایع ارز آور معطوف شود از اهداف کلان و مهم غفلت شود. نباید از این امر غافل شد که هدایت قوانین و تسهیلات خارجی بسوی صادرات ارز نتیجه معکوس داشته باشد. فرضا باعث از دور خارج شدن کارگاه های کوچک تولیدی در کشور شود که معضل اشتغال را در کشور پیچیده تر می کند. از سوی دیگر باید در نظر داشته باشیم که شرط مهم دیگر موفقیت قانون شهروند- سرمایه گذار تعامل مناسب با نهادهای تصمیم گیر بین المللی است. در صورتیکه ما نتوانیم نظر مساعد آنها را جلب کنیم دیوار بلندی به دور اقتصاد ما ممکن است کشیده شود که عبور از آن برای سرمایه گذار خارجی به راحتی میسر نباشد. البته این به این معنا نیست که شرایط و لوايح موردنظر آنها بی کم و کاست پذیرفته شود، بلکه مانند بسیاری از کشورها ما می توانیم با شرایط و تحفظات خود به کنوانسیونهای مربوطه بپیوندیم، چنانکه ۷۳ کشور برای پیوستن به لوايح مربوط به اف ای تی اف شرط گذاشته اند، ولی بی اعتنائی مطلق به آنها نمی تواند گره گشا باشد.

منابع:

- داراب پور، مهرباب (۱۳۹۷) "اصول و مبانی حقوق تجارت بین الملل" گنج دانش/ تهران
- حسین، استادی، رفعت، بتول و رئیس، عباسعلی (۱۳۹۲) "نقش سرمایه گذاری مستقیم خارجی در رشد اقتصادی ایران" فصلنامه تحقیقات توسعه اقتصادی/ تهران

- اکبری، سارا " نگاهی به جذب سرمایه گذاری خارجی در ایران" بیستم شهریور ۱۳۹۶ / سایت وزارت

صنایع www.mimt.gov.ir/news/580706

- حسینی، منیر السادات (۱۳۹۵) "گزارش آنکتاب از سرمایه گذاری مستقیم خارجی در جهان و ایران"
۲۰۱۶ دفتر تحقیقات و سیاستهای پولی و بازرگانی وزارت امور اقتصادی و دارایی/ دی ۱۳۹۵ /

<http://www.econo.ir/Portal/home/publishing/333067/334869/399147>

- قنبری جهرمی جعفر (۱۳۹۵) "سرمایه گذاری خارجی در پیچ و خم موانع حقوقی" مصاحبه با روزنامه ایران ۳۱ فروردین
۹۵ <http://www.magiran.com/ppdf/nppdf/2825/p0282561930181.pdf>

- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵) "آسیب شناسی وضعیت سرمایه گذاری خارجی در بازار سرمایه ایران" ۲۵ اذر ۱۳۹۵ <http://rc.majlis.ir/fa/news/show/952742>

- سایت الف " ۴۰ میلیون نفر در ایران کار نمی کنند" ۱۹ اردیبهشت ۹۳ http://old.alef.ir/vdceen8wpjh8wvi_b9bj.html?225846

- ایرنا " پیوستن به FATF پذیرش قوانین بین المللی است " ۲۲ مهر ۱۳۹۷
(<http://www.irna.ir/fa/News/83064904>)

- ایرنا "نمایندگان لایحه پالرمو را تصویب کردند" ۳ مهر ۱۳۹۷ (<http://www.irna.ir/fa/News/82938434>)

- ایسنا " طیب‌نیا میزان جذب سرمایه خارجی را اعلام کرد ۲۸ بهمن ۹۵ /
<https://www.isna.ir/news/95112819713>
- ایسنا "اعطای تابعیت سرمایه‌گذاری می‌تواند راهی برای بحران ارزی باشد" ۱۷ آذر ۱۳۹۵
<https://www.isna.ir/news/97070905164>
- باشگاه خبرنگاران جوان " سرنوشت لایحه FATF چه شد " ۱۴ آذر ۹۷
<https://www.yjc.ir/fa/news/6752704>
- خبرگزاری مهر "دلایل جذابیت بازار کار ایران برای خارجی‌ها، خروج ارز از ایران" اول مرداد ۹۵
(<https://www.mehrnews.com/news/3717387>)
- قدس آنلاین " چالش های حضور اتباع بیگانه غیر مجاز در بازار اشتغال و تولید/ ۲۴ اردیبهشت ۱۳۹۴ /
<http://qudsonline.ir/news/282900>
- احمدی فریدون " رشد اقتصادی هشت درصد در کشور نیازمند سرمایه گذاری ۲۰۰ میلیارد دلاری است " خبرگزاری مجلس شورای اسلامی ۱۸ آذر ۹۷ /
<http://www.icana.ir/Fa/News/322892/>
- درگاه ملی آمار/ ۲۸ تیر ۱۳۹۶
<https://www.amar.org.ir/news/ID/2662>
- Shachar, A., Citizenship for Sale(2017), The Oxford Handbook of Citizenship, Oxford: Oxford University Press
- Gold Judith and El-Ashram Ahmed(2015) "A pasport of convenience "
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/12/pdf/gold.pdf>
- UNCTAD "World Investment Report 2016 (WIR61), Investor Nationality: Policy Challenges" https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf
- The EU parliament (2018) "Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU "
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU\(2018\)627128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf)
- <http://www.fatf-gafi.org/about>
- Turkish state site" HowToGetAResidencePermit"
<http://www.invest.gov.tr/EN-US/INVESTMENTGUIDE/INVESTORSGUIDE/COMINGTOTURKEY/Pages/.aspx>
- Cyprus News" Cyprus passport sales revealed" Cyprus Property News, February 2018