



حمایت‌های حقوقی از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در پروژه‌های مدیریت شهری: یک

تحلیل کیفی از فرصت‌ها، چالش‌ها و راهکارها

فاطمه عامری سیاهوئی* گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران
فاروق کاظم‌آف مری، گروه مدیریت، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران
آبتین امیری گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

چکیده

جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری یکی از الزامات اصلی توسعه پایدار در مدیریت شهری ایران است که با موانع متعدد نهادی، ساختاری، حقوقی و مدیریتی مواجه است. بررسی نظام مند مطالعات نشان می‌دهد نبود چارچوب‌های قراردادی شفاف، ناتوانی در طراحی الگوهای تامین مالی، ضعف در اطلاع‌رسانی اقتصادی و ساختارهای ناکارآمد، از جمله مهم‌ترین دلایل ناکامی در جذب سرمایه محسوب می‌شوند. این پژوهش با رویکرد کیفی به بررسی حمایت‌های حقوقی از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در پروژه‌های مدیریت شهری ایران می‌پردازد. هدف اصلی، شناسایی فرصت‌ها، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی و نهادی برای ارتقای توان جذب سرمایه‌گذاران در حوزه مدیریت شهری است. داده‌ها از طریق تحلیل قوانین، قراردادهای، معاهدات بین‌المللی و مطالعات تطبیقی گردآوری و با روش توصیفی-تحلیلی بررسی شده‌اند. نتایج نشان می‌دهد نبود چارچوب‌های قراردادی شفاف، پیچیدگی‌های اداری، ضعف در نظام اطلاع‌رسانی اقتصادی و ناکارآمدی ساختارهای شهرداری‌ها از مهم‌ترین موانع جذب سرمایه هستند. در مقابل، ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی شهرها و تجربه‌های موفق داخلی و بین‌المللی فرصت‌های قابل توجهی برای توسعه سرمایه‌گذاری فراهم می‌کنند. بر اساس یافته‌ها، اصلاح قوانین، تدوین قراردادهای استاندارد، ارائه مشوق‌های اقتصادی و بازتعریف نقش شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای توسعه‌گرا، می‌تواند مسیر مشارکت بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران خارجی را هموار ساخته و زمینه تحقق توسعه پایدار شهری را فراهم آورد.

۱. مقدمه

سرمایه‌گذاری داخلی به دلیل آشنایی سرمایه‌گذاران با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، معمولاً با ریسک کمتر و سرعت بیشتری به مرحله اجرا می‌رسد و می‌تواند بخش قابل توجهی از نیازهای مالی پروژه‌های شهری را تأمین کند. با این حال، پیچیدگی‌های اداری، نبود شفافیت مالی، ضعف در طراحی قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی و ناپایداری سیاست‌های کلان اقتصادی، از مهم‌ترین موانع ورود سرمایه‌گذاران داخلی به پروژه‌های شهری محسوب می‌شود. در مقابل، سرمایه‌گذاری خارجی علاوه بر تأمین منابع مالی، دانش فنی، فناوری‌های نوین و تجربه‌های مدیریتی کشورهای پیشرو را وارد عرصه مدیریت شهری می‌کند و می‌تواند کیفیت و استاندارد پروژه‌ها را ارتقا دهد. اما این نوع سرمایه‌گذاری نیز بدون وجود چارچوب‌های حقوقی شفاف، ضمانت‌های اجرایی معتبر و سازوکارهای حل اختلاف قابل اعتماد، با ریسک‌های جدی مواجه خواهد بود (برادا^۳ و همکاران، ۲۰۲۱).

در این میان، حمایت‌های حقوقی نقش ستون فقرات فرآیند جذب سرمایه را ایفا می‌کنند. قوانین و مقررات شفاف، ثبات حقوقی، قراردادهای استاندارد، تضمین‌های قانونی و سازوکارهای کارآمد حل اختلاف، از جمله عناصر کلیدی هستند که می‌توانند اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را تقویت کنند و زمینه مشارکت پایدار آنان را فراهم سازند. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که هرگاه دولت‌ها و مدیریت‌های شهری توانسته‌اند محیطی قابل پیش‌بینی، شفاف و حمایت‌گر ایجاد کنند، جریان سرمایه‌گذاری به‌طور چشمگیری افزایش یافته و پروژه‌های شهری با سرعت و کیفیت بیشتری اجرا شده‌اند (بنیچا^۴ و همکاران، ۲۰۱۹).

با وجود ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی فراوان در شهرهای ایران، نبود چارچوب‌های حقوقی یکپارچه، بوروکراسی پیچیده، ضعف در اطلاع‌رسانی اقتصادی و ناکارآمدی ساختارهای مدیریتی، همچنان از موانع اصلی جذب سرمایه به شمار می‌روند (بلک^۵ و همکاران،

سرمایه‌گذاری به‌عنوان یکی از ارکان اصلی توسعه پایدار شهری، نقشی تعیین‌کننده در ارتقای کیفیت زندگی شهروندان، توسعه زیرساخت‌ها و افزایش بهره‌وری اقتصادی دارد. با وجود ظرفیت‌های گسترده اقتصادی، جمعیتی و جغرافیایی در ایران، روند جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در پروژه‌های شهری همچنان با چالش‌های متعددی روبه‌روست. سرمایه‌گذاری داخلی به دلیل آشنایی سرمایه‌گذاران با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، معمولاً با سرعت بیشتری به مرحله اجرا می‌رسد و ریسک کمتری را متوجه پروژه‌ها می‌سازد؛ در حالی که سرمایه‌گذاری خارجی علاوه بر تأمین منابع مالی، دانش فنی، فناوری‌های نوین و تجربه‌های مدیریتی را وارد عرصه مدیریت شهری می‌کند و می‌تواند سطح استاندارد پروژه‌ها را ارتقا دهد (کرنر^۱ و همکاران، ۲۰۱۸). ترکیب این دو نوع سرمایه‌گذاری، در صورتی که در چارچوبی شفاف و حمایت‌شده هدایت شود، می‌تواند موتور محرک توسعه پایدار شهری باشد. در این میان، حمایت‌های حقوقی همچون قوانین ملی، آیین‌نامه‌های شهرداری‌ها، قراردادهای شفاف، سازوکارهای حل اختلاف کارآمد و مشوق‌های اقتصادی نظیر معافیت‌های مالیاتی و ابزارهای مالی نوین، نقش مهمی در تقویت اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی ایفا می‌کنند. با وجود این ظرفیت‌ها، چالش‌هایی مانند پیچیدگی‌های اداری، نبود شفافیت مالی، ضعف در طراحی قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی و ناپایداری سیاست‌های اقتصادی، مانع جذب سرمایه‌گذاران می‌شود. رفع این موانع از طریق اصلاح قوانین، ایجاد نهادهای حمایتی و ارتقای دانش مدیران شهری در حوزه حقوق سرمایه‌گذاری، می‌تواند مسیر مشارکت مؤثر بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران خارجی را هموار کرده و زمینه حرکت شهرها به سوی توسعه‌ای پایدار و کارآمد را فراهم سازد (لوبامبو^۲ و همکاران، ۲۰۲۰).

⁴ Bonnitcha

⁵ Bellak

¹ Kerner

² Lubambo

³ Brada

انتقال دانش فنی، فناوری‌های نوین و تجربیات مدیریتی را به همراه دارد. طبق داده‌های بانک جهانی، میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در پروژه‌های زیرساختی شهری در کشورهای در حال توسعه طی سال ۲۰۲۲ بیش از ۱۵۰ میلیارد دلار بوده است. این سرمایه‌گذاری‌ها موجب ارتقای استانداردهای ساخت‌وساز، بهینه‌سازی مصرف انرژی، توسعه حمل‌ونقل هوشمند و گسترش زیرساخت‌های سبز می‌شوند. همچنین سرمایه‌گذاری خارجی با ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و افزایش تعاملات اقتصادی، زمینه‌ساز رشد پایدار و تقویت جایگاه شهرها در عرصه جهانی خواهد بود (فادیلا^۱ و همکاران، ۲۰۲۳). ضرورت این سرمایه‌گذاری‌ها زمانی بیشتر آشکار می‌شود که به چالش‌های کنونی شهرها توجه کنیم: رشد سریع جمعیت، افزایش آلودگی هوا و آب، کمبود منابع انرژی و فشار بر زیرساخت‌های موجود. بدون تزریق منابع مالی کافی، مدیریت این چالش‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود. سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی می‌تواند با تأمین مالی پروژه‌های زیست‌محیطی، توسعه فضاهای سبز، ارتقای سیستم‌های حمل‌ونقل پاک و هوشمند و بهبود مدیریت شهری، مسیر حرکت به سوی توسعه پایدار را هموار سازد. در این میان، ایجاد چارچوب‌های قانونی و سیاست‌های حمایتی برای جذب سرمایه‌گذاری اهمیت ویژه‌ای دارد. دولت‌ها و مدیریت شهری باید با ارائه مشوق‌های مالیاتی، تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و شفافیت در فرآیندهای اداری، زمینه اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را فراهم کنند. همچنین مشارکت شهروندان و نهادهای مدنی در تصمیم‌گیری‌های شهری می‌تواند به افزایش مشروعیت و کارآمدی پروژه‌ها کمک کند (دوی^۲ و همکاران، ۲۰۲۳).

۲. پیشینه تحقیق

سیرینگار و همکاران (۲۰۲۵)، در پژوهشی به بررسی حمایت قانونی از سرمایه‌گذاران داخلی بر اساس توافق‌نامه‌های سرمایه‌گذاری در اندونزی پرداختند که این مطالعه به بررسی حمایت‌های حقوقی از سرمایه‌گذاران داخلی

از این رو بررسی دقیق فرصت‌ها، چالش‌ها و راهکارهای حقوقی در حوزه سرمایه‌گذاری شهری، ضرورتی اساسی برای حرکت به سوی توسعه پایدار شهری است. پژوهش حاضر با رویکردی کیفی و مبتنی بر تحلیل قوانین، قراردادها، معاهدات بین‌المللی و مطالعات تطبیقی، تلاش می‌کند ابعاد مختلف حمایت‌های حقوقی از سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در پروژه‌های مدیریت شهری ایران را واکاوی کرده و راهکارهایی عملی برای تقویت این حوزه ارائه دهد.

ب. ضرورت سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در

پروژه‌های شهری

شهرها به‌عنوان کانون‌های اصلی جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نیازمند منابع مالی گسترده برای ارتقای زیرساخت‌ها، کاهش نابرابری‌ها و حفاظت از محیط زیست هستند. رشد سریع جمعیت شهری که بنا بر گزارش سازمان ملل متحد بیش از ۵۵ درصد جمعیت جهان را دربر گرفته و پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۵۰ به ۶۸ درصد برسد، فشار مضاعفی بر زیرساخت‌های موجود وارد کرده و ضرورت سرمایه‌گذاری را دوچندان ساخته است. سرمایه‌گذاری داخلی با بهره‌گیری از ظرفیت‌های ملی و منابع انسانی و مالی موجود، می‌تواند زمینه‌ساز رشد و شکوفایی زیرساخت‌های شهری شود. مشارکت بخش خصوصی داخلی در پروژه‌های عمرانی، حمل‌ونقل عمومی، انرژی‌های تجدیدپذیر و مدیریت پسماند نه تنها موجب کاهش فشار بر بودجه‌های دولتی می‌گردد، بلکه باعث افزایش کارایی، نوآوری و رقابت‌پذیری در ارائه خدمات شهری خواهد شد (برادا و همکاران، ۲۰۲۰). در ایران سهم بخش خصوصی در پروژه‌های عمرانی شهری حدود ۳۰ درصد برآورد شده است، در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته این سهم به بیش از ۶۰ درصد می‌رسد که نشان‌دهنده ظرفیت‌های بالقوه برای افزایش مشارکت داخلی است. از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری خارجی نقش مکمل و حیاتی در توسعه پایدار شهری ایفا می‌کند. ورود سرمایه‌گذاران بین‌المللی به پروژه‌های شهری،

² Dewi

¹ Fadhilah

چندین مقررۀ مشترک در این معاهدات بر وضعیت مذکور قابل اعمال است و توافق اقتصادی اخیر ایالات متحده-چین نیز به طور صریح به این موضوع پرداخته است. با این حال، رسیدگی قضایی تحت معاهدات سرمایه‌گذاری تنها در صورتی ممکن خواهد بود که برخی شرایط شکلی (رویه‌ای) وجود داشته باشد. مقاله نتیجه می‌گیرد که حقوق اقتصادی بین‌الملل هم‌اکنون طیفی از وضعیت‌های مرتبط با موانع ورود سرمایه‌گذاری خارجی را پوشش می‌دهد. همچنین پیشنهاد می‌کند که دولت‌ها می‌توانند با دقت قواعد ماهوی و شکلی معاهدات را تنظیم کنند تا وضعیت‌های مربوط به انحصارات داخلی را شامل شود یا نشود.

اکبری آرائی و همکاران (۱۳۹۹)، در پژوهشی به بررسی سازوکارهای حمایت حقوقی و قضایی از مالکیت خصوصی در جهت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی پرداختند که این تحقیق در جهت پاسخگویی به این امر بود که علی‌رغم آن که مالکیت خصوصی تضمین شده اثرات و فواید زیادی بر سرمایه‌گذاری خارجی دارد و منجر به تولید و رفاه اقتصادی می‌گردد اما نیازمند فراهم کردن سازوکارهای حمایتی حقوقی و قضایی نسبت به آن حق می‌باشد. قانون‌گذار، در قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را در زمینه‌هایی که فعالیت بخش‌های خصوصی در آن مجاز است، امکان‌پذیر می‌داند اما قواعد و مقررات حقوقی و قضایی در حمایت از مالکیت خصوصی در کشور، مطابق با ضوابط و استانداردهای سرمایه‌گذاری نیست، هر چند تحولاتی در قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی صورت گرفته و حمایت‌هایی برای حقوق مالکیت سرمایه‌گذار شناسایی کرده، ولی این قانون نتوانست بستر حقوقی و قضایی مناسب را فراهم کند. فراهم کردن بستر مناسب، نیازمند حمایت از مالکیت خصوصی در سایر قوانین ملی، علی‌الخصوص قانون اساسی است به گونه‌ای که منجر به کارایی این حق گردد و برای سرمایه‌گذار، پویا و جذاب باشد. حوری جعفری و همکاران (۱۳۹۸)، در پژوهشی به بررسی تحلیل حقوقی قراردادهای خدمات انرژی در چارچوب

در قراردادهای سرمایه‌گذاری در اندونزی می‌پردازد، به‌ویژه در زمینه همکاری میان بخش خصوصی و دولت و شرکت‌های با مسئولیت محدود. سرمایه‌گذاری داخلی نقش مهمی در حمایت از رشد اقتصادی ملی دارد، اما در عمل سرمایه‌گذاران اغلب با خطرات حقوقی مانند عدم ایفای تعهدات، فسخ یک‌جانبه قراردادها و ضعف در اجرای قانون مواجه می‌شوند. با بهره‌گیری از رویکرد حقوقی - هنجاری که توصیفی و تحلیلی است، این پژوهش مقررات مختلفی را که حمایت از سرمایه‌گذاران را تنظیم می‌کنند بررسی می‌کند؛ از جمله اصل قطعیت حقوقی، اصل لزوم وفای به عهد، و حق سرمایه‌گذاران برای طرح دعوی و مطالبه خسارت مطابق با قانون مدنی و قانون شماره ۲۵ سال ۲۰۰۷ در خصوص سرمایه‌گذاری. نتایج مطالعه نشان می‌دهد که قطعیت حقوقی و سازوکارهای حل‌وفصل اختلاف، جنبه‌های بنیادینی هستند که اثربخشی حمایت‌های حقوقی از سرمایه‌گذاران را تعیین می‌کنند. دولت موظف است در صورت نقض قرارداد، تضمین، حمایت و دسترسی به راهکارهای حقوقی عادلانه را فراهم کند. بنابراین، تقویت مقررات و اجرای حقوقی برای ایجاد فضای سرمایه‌گذاری سالم و پایدار و تشویق مشارکت فعال سرمایه‌گذاران داخلی در توسعه اقتصادی ملی ضروری است. موریلو لوبامبو دِمِلو و همکاران (۲۰۲۰)، در پژوهشی به بررسی حمایت از سرمایه‌گذاران داخلی تحت رژیم‌های سازمان تجارت جهانی (WTO) و سرمایه‌گذاری بین‌المللی پرداختند. این مقاله بررسی می‌کند که چگونه حقوق اقتصادی بین‌الملل مقررات مربوط به حمایت از سرمایه‌گذاران داخلی در برابر سرمایه‌گذاران خارجی را تنظیم می‌کند. منطق حمایت‌گرایی سرمایه‌گذاری و انگیزه‌های پشت موانع ورود سرمایه‌گذاران خارجی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. همچنین پرونده‌های سازمان تجارت جهانی در چارچوب موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات (GATS) که به این موضوع پرداخته‌اند، تحلیل و ارزیابی می‌شوند. سپس چارچوبی توسعه داده می‌شود تا نشان دهد چگونه می‌توان حقایق تصمیم «هیئت رسیدگی به پرداخت‌های الکترونیکی چین» را در معاهدات سرمایه‌گذاری بین‌المللی بررسی کرد.

دستخوش تغییرات گسترده‌ای شده است. نخستین تلاش‌ها برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی به اواخر دوره قاجار بازمی‌گردد؛ زمانی که امتیازهای اقتصادی و قراردادهای بزرگ نفتی منعقد شد. یکی از مهم‌ترین این قراردادها، امتیازنامه داری در سال ۱۹۰۱ میلادی بود که نقطه عطفی در ورود سرمایه‌گذاری خارجی به ایران محسوب می‌شود. با ملی شدن صنعت نفت و نگرانی سرمایه‌گذاران خارجی نسبت به امنیت سرمایه، دولت ایران در سال ۱۳۳۴ «قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی» را تصویب کرد. این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن (۱۳۳۵) زمینه ثبت بیش از ۱۶۰۰ شرکت با مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی را تا سال ۱۳۵۷ فراهم ساخت و نقش مهمی در توسعه اقتصادی کشور ایفا کرد. پس از انقلاب اسلامی، اگرچه ایران به تمامی تعهدات خود در قبال سرمایه‌گذاران خارجی پایبند ماند، اما به دلیل شرایط سیاسی و اقتصادی، میزان سرمایه‌گذاری خارجی کاهش یافت. در دهه‌های بعد، دولت برای تقویت جذب سرمایه‌گذاری، اقدام به ایجاد مناطق آزاد تجاری-صنعتی کرد تا با ارائه معافیت‌های مالیاتی، تسهیل مقررات و کاهش محدودیت‌ها، محیطی امن‌تر و جذاب‌تر برای سرمایه‌گذاران فراهم شود. با وجود این، عملکرد مناطق آزاد به دلیل ضعف مدیریتی و تبدیل شدن به مسیر واردات، کمتر از حد انتظار بود و نتوانست نقش مؤثری در جذب سرمایه‌گذاری پایدار ایفا کند (انصاری مهبیاری و همکاران، ۱۳۹۷).

تحول اساسی در چارچوب حقوقی سرمایه‌گذاری خارجی با تصویب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی (FIPPA) در سال ۱۳۸۱ رخ داد. این قانون جایگزین قانون ۱۳۳۴ شد و با ارائه تضمین‌هایی همچون حمایت از اصل سرمایه و سود، امکان انتقال سود، رفتار غیرتبعیض‌آمیز و پیش‌بینی سازوکارهای حل اختلاف، امنیت بیشتری برای سرمایه‌گذاران فراهم کرد. علاوه بر این، تأسیس صندوق ضمانت صادرات و عضویت آن در آژانس چندجانبه تضمین سرمایه‌گذاری (MIGA) وابسته به بانک جهانی، امکان ارائه پوشش بیمه‌ای در برابر ریسک‌های سیاسی را

سرمایه‌گذاری خارجی پرداختند که در این پژوهش، بررسی انواع قراردادهای رایج با امکان جذب سرمایه‌گذاری خارجی در مقایسه با نوع خدمات انرژی بررسی شده است. نتایج تحقیق و مقایسه انواع قراردادهای مرتبط با توسعه بخش انرژی نشان می‌دهد که شرکت خدمات انرژی می‌تواند در غالب یک قرارداد عملکردی، علاوه بر نصب تجهیزات، نگهداری از تمام یا بخشی از تجهیزات جدید در طول عمر پروژه و حتی ۷ تا ۱۰ سال پس از اتمام پروژه را نیز عهده دار شود. این نوع قرارداد برای شرکت‌هایی که با محدودیت منابع مالی مواجه هستند و یا به دلایلی قصد افزایش تعهدات مالی خود را ندارند، جذاب‌ترین شیوه اجرای پروژه‌های کارایی انرژی به شمار می‌آید و جهت حل مشکلات تأمین مالی پروژه‌های بهینه‌سازی انرژی در کشور راهگشا خواهد بود.

انصاری و همکاران (۱۳۹۷)، در پژوهشی به بررسی استانداردهای بین‌المللی حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی. دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه) پرداختند. روش تحقیق مورد استفاده در این پژوهش، توصیفی-تحلیلی با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای است. این پژوهش با بررسی معاهدات دوجانبه و چندجانبه سرمایه‌گذاری و همچنین آرای دیوان‌های داوری بین‌المللی مانند ایکسید به این نتیجه رسیده که در اسناد و رویه قضایی مربوطه در اعمال استانداردهای حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی مصادیق مشخص و منحصری در نظر گرفته نشده که این امر حاکی از گستردگی، انعطاف‌پذیری و پویایی استانداردهای حمایتی مذکور است و افزایش و توسعه معاهدات سرمایه‌گذاری و رویه داوری بین‌المللی در این زمینه باعث توسعه این استانداردها در طول زمان شده است. این تحول به شدت در جذب و رشد سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای میزبان نقش مثبت داشته است.

۳. مبانی نظری

۳.۱. چارچوب حقوقی سرمایه‌گذاری در ایران

سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی در ایران سابقه‌ای طولانی دارد و چارچوب‌های حقوقی آن طی دهه‌های مختلف

شهری و حقوق سرمایه‌گذاری است. این تنوع منابع امکان تحلیل چندبعدی موضوع را فراهم کرده و به پژوهش عمق بیشتری بخشیده است.

برای تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوای کیفی استفاده شده است. در این روش، ابتدا مفاهیم کلیدی مرتبط با حمایت‌های حقوقی، موانع نهادی، فرصت‌های سرمایه‌گذاری و سازوکارهای حقوقی استخراج و کدگذاری شده‌اند. سپس این مفاهیم در قالب مقوله‌های اصلی و فرعی دسته‌بندی شده و روابط میان آن‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. این فرآیند به پژوهشگر اجازه می‌دهد تا از دل اسناد و متون حقوقی، الگوها و ساختارهای پنهان را شناسایی کرده و تحلیل دقیق‌تری از وضعیت موجود ارائه دهد.

همچنین در بخش‌هایی از پژوهش از روش تطبیقی استفاده شده است تا تجربه کشورهای موفق در جذب سرمایه‌گذاری شهری با وضعیت ایران مقایسه شود. این مقایسه به شناسایی شکاف‌های حقوقی و نهادی موجود کمک کرده و زمینه ارائه راهکارهای عملی و قابل اجرا را فراهم می‌سازد. در نهایت، یافته‌های پژوهش بر اساس تحلیل‌های حقوقی و تطبیقی تفسیر شده و چارچوبی پیشنهادی برای تقویت حمایت‌های حقوقی از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری ارائه شده است.

۵. یافته‌های تحقیق

۵.۱. بستریهای حقوقی لازم برای سرمایه‌گذاری

خارجی و داخلی

علاوه بر عوامل اقتصادی و سیاسی، فراهم نمودن بستریهای حقوقی لازم و تأمین امنیت حقوقی سرمایه‌گذاران خارجی در دولت میزبان، تأثیر بسزایی در تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران برای اقدام به سرمایه‌گذاری در قلمرو آن دولت دارد. شفافیت نظام حقوقی، ثبات نظام حقوقی و پیش‌بینی مقررات حل‌وفصل اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری، از جمله عناصری هستند که می‌توانند به فراهم نمودن بستریهای حقوقی لازم و تأمین امنیت حقوقی سرمایه‌گذاران خارجی کمک قابل توجهی نمایند. در ادامه،

فراهم ساخت و گامی مهم در جهت افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران خارجی بود (براداد و همکاران، ۲۰۲۱).

با وجود این پیشرفت‌ها، چارچوب حقوقی سرمایه‌گذاری در ایران همچنان با چالش‌هایی مانند پیچیدگی مقررات، تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، نبود استانداردهای قراردادی یکپارچه و ضعف در اجرای قوانین مواجه است. این چالش‌ها نشان می‌دهد که اگرچه ایران از نظر قانونی گام‌های مهمی برای حمایت از سرمایه‌گذاری برداشته، اما برای ایجاد محیطی پایدار، شفاف و قابل پیش‌بینی، نیازمند اصلاحات نهادی و تقویت سازوکارهای اجرایی است. بررسی این پیشینه حقوقی، زمینه لازم را برای تحلیل دقیق‌تر فرصت‌ها، موانع و راهکارهای تقویت حمایت‌های حقوقی در پروژه‌های مدیریت شهری فراهم می‌سازد (اکبری آرائی و همکاران، ۱۳۹۹).

۴. روش تحقیق

این پژوهش با رویکرد کیفی و روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است. هدف از انتخاب این رویکرد، امکان بررسی عمیق و چندلایه ابعاد حقوقی، نهادی و مدیریتی سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در پروژه‌های مدیریت شهری است؛ موضوعی که ماهیتاً نیازمند تحلیل مفهومی، تفسیر اسناد و استخراج الگوهای حقوقی و نهادی است و با روش‌های کمی قابل تبیین دقیق نیست. در این پژوهش تلاش شده است تا از طریق تحلیل نظام‌مند قوانین، مقررات، قراردادهای معاهدات بین‌المللی و تجربه‌های تطبیقی، تصویری جامع از وضعیت حمایت‌های حقوقی در حوزه مدیریت شهری ارائه شود. داده‌های پژوهش از طریق مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده‌اند. منابع مورد استفاده شامل قوانین ملی مرتبط با سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های شهرداری‌ها، قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی، آرای داوری بین‌المللی در حوزه سرمایه‌گذاری، معاهدات دوجانبه و چندجانبه سرمایه‌گذاری، گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی مانند آنکتاد و بانک جهانی، و همچنین پژوهش‌های داخلی و خارجی در حوزه مدیریت

سرمایه‌گذاری (تریمز) (بند ۲ ماده ۶) و موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری (تریپس) (بند ۱ ماده ۶۳) مقرر شده است که آن دسته از قوانین و مقررات و تصمیمات نهایی قضایی و احکام اداری دارای کاربرد عام، که یک عضو در ارتباط با موضوع این موافقت‌نامه‌ها به اجرا می‌گذارد، باید به طور شفاف و صریح منتشر شود تا دولت‌ها و دارندگان حق سرمایه‌گذاری بتوانند به آنها دسترسی داشته باشند. مطابق اصل شفافیت، کشورهای عضو باید سالانه کلیه قوانین و مقررات جدید خود درباره سرمایه‌گذاری خارجی را به اطلاع سازمان برسانند و قوانین جدید خود را بر اساس اصول سازمان تجارت جهانی تصویب نمایند (هاجلر^۳ و همکاران، ۲۰۱۲).

همچنین، معاهده منشور انرژی همانند موافقت‌نامه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری در سازمان تجارت جهانی، دارای مفادی است که طرفین متعهد را ملزم می‌نماید تا قوانین و مقررات خود بدون ابهام و شفاف منتشر نمایند تا طرف‌های متعهد و سرمایه‌گذاران بتوانند از آنها مطلع شوند. بر این اساس، اصل شفافیت در آگاه کردن سرمایه‌گذار خارجی از موانع، چالش‌ها و ضعف‌های موجود بر سر راه سرمایه‌گذاری در کشور میزبان کمک شایانی می‌کند و به وی این امکان را می‌دهد تا با مطالعه قوانین و مقررات دولت میزبان، تصمیم مطلوبی برای انجام سرمایه‌گذاری اتخاذ نماید. بنابراین، اصل شفافیت بستر مناسبی برای وضع قوانین و مقررات یکپارچه و صریح ایجاد می‌کند که چنین بستری باعث جذب و رشد هرچه بیشتر سرمایه‌گذار خارجی در کشور میزبان می‌شود (اکبری آرائی و همکاران، ۱۳۹۹).

ثبات نظام حقوقی

سرمایه‌گذاران خارجی معمولاً به دنبال محلی برای سرمایه‌گذاری هستند که دارای محیطی مطلوب، باثبات و عاری از هرگونه ریسک سیاسی باشد؛ بنابراین سعی می‌نمایند تا از خطراتی که ممکن است سرمایه‌گذاری‌شان را تهدید

این عناصر به طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌گیرند (ایچاندی^۱ و همکاران، ۲۰۱۵).

شفافیت نظام حقوقی

شفافیت یکی از ابزارهای اصلی ارتقای سرمایه‌گذاری است. منظور از شفافیت این است که تمام الزامات قانونی دولت میزبان، به منظور انجام یک سرمایه‌گذاری موفق توسط سرمایه‌گذار خارجی، کاملاً شفاف و صریح باشد و دولت میزبان موضع خود را در این زمینه به طور واضح بیان کرده باشد تا سرمایه‌گذار بتواند با این اعتماد که اقدام وی بر اساس قوانین مربوطه است، کار خود را شروع نماید. بنابراین، شفافیت نوعی حمایت از حقوق و منافع سرمایه‌گذاران خارجی محسوب می‌شود (فادیل و همکاران، ۲۰۲۳).

در تعدادی از آرای داوری بین‌المللی، به شفافیت به عنوان اصلی که باید در نظام حقوقی دولت‌های میزبان رعایت شود اشاره شده است. برای مثال، در قضیه متالکلد علیه مکزیک، دیوان داوری معتقد است که کلیه الزامات قانونی که برای شروع یک سرمایه‌گذاری مطلوب لازم است، باید بدون اینکه ابهامی داشته باشد، به آسانی توسط سرمایه‌گذاران خارجی قابل شناسایی باشد. در پرونده‌های تکمید در برابر مکزیک و ویست منجمنت علیه دولت مکزیک، دیوان داوری اظهار می‌دارد که سرمایه‌گذاران خارجی حق دارند از دولت‌های میزبان انتظار داشته باشند که اعمال و مقررات آنها شفاف و بدون ابهام باشد؛ چراکه آن ابهام می‌تواند بر ارزیابی‌های اولیه صورت‌گرفته توسط آنها جهت سرمایه‌گذاری و رفتاری که متناسب با آن شرایط باید انجام بدهند، تأثیر منفی داشته باشد (گونزالز^۲ و همکاران، ۲۰۱۸).

اهمیت اصل شفافیت آن‌چنان است که در همه موافقت‌نامه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری در سازمان تجارت جهانی آمده است. در موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات (گاتس) (بند ۳ ماده ۳)، موافقت‌نامه ضوابط تجاری

³ Hajzler

¹ Echandi

² Gonzalez

سرمایه‌گذاران خارجی و دولت میزبان تعریف می‌گردند و هرگونه تغییر در نظام حقوقی دولت میزبان را در طول مدت زمان سرمایه‌گذاری ممنوع می‌نمایند (بنیچا و همکاران، ۲۰۱۹).

موانع حقوقی مانع از جذب و پذیرش سرمایه‌گذاری در پروژه های مدیریت شهری

۱. موانع حقوقی

در قانون اساسی ایران اصول متعددی وجود دارد که عملاً راه را بر ورود سرمایه‌گذاران خارجی در ایران بسته است. در این گفتار این اصول به طور خلاصه مورد بحث و بررسی قرار خواهند گرفت (اکبری آرائی و همکاران، ۱۳۹۹).

۱.۱. اصل (۴۴) قانون اساسی

به موجب اصل (۴۴) قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند اینهاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار دارد. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد، از محدوده قوانین اسلام خارج نشود، موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط، قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند (ایچاندی و همکاران، ۲۰۱۵).

بر اساس اصل (۴۴) قانون اساسی، بخش دولتی محور اقتصاد ایران را تشکیل می‌دهد. بنابراین، بخش نفت و گاز که جزو معادن بزرگ و صنایع مادر می‌باشد، کاملاً دولتی بوده و

کند، بکاهند. تغییراتی که در نظام حقوقی دولت میزبان رخ می‌دهد، یکی از موارد برجسته این خطرات است که سرمایه‌گذاران هرگز دوست ندارند با آن مواجه شوند (حوری جعفری و همکاران، ۱۳۹۸).

ساختار و نظام حقوقی دولت میزبان بیشترین نقش را در قابل اعتماد بودن محیط برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی دارد. بدون تردید دولت‌های میزبان، نظام حقوقی خود را با در نظر گرفتن دغدغه‌های سرمایه‌گذاران خارجی در مورد ثبات این نظام تعریف و مشخص می‌نمایند. نظام حقوقی که سرمایه‌گذاران خارجی محق به استناد به آن می‌باشند، شامل مصوبات ملی و معاهدات بین‌المللی، تضمین‌های مندرج در احکام دولت، مجوزها و تضمین‌های اجرایی مشابه و همچنین تعهدات قراردادی دولت میزبان است. بنابراین، سرمایه‌گذاران قبل از اقدام به سرمایه‌گذاری در کشور میزبان، قوانین و مقررات آن دولت را به طور دقیق مورد بررسی و مطالعه قرار می‌دهند و دولت میزبان نیز به این نکته توجه دارد که چارچوب نظام حقوقی‌اش در زمان سرمایه‌گذاری مبنای انتظارات مشروع سرمایه‌گذار خواهد بود. از این رو، باید تا جای ممکن از هرگونه تغییر در این نظام خودداری نماید تا سرمایه‌گذاران با خیال آسوده به سرمایه‌گذاری در آن دولت اقدام کنند (هالوارد^۱، ۲۰۰۳).

چندین رأی داوری بین‌المللی وجود دارد که ثابت در نظام حقوقی دولت میزبان را به عنوان یک حق برای سرمایه‌گذار خارجی به رسمیت شناخته است. مثلاً دیوان داوری در قضایای «اکسیدنتال علیه اکوادور» و «سی‌ام‌اس علیه دولت آرژانتین» اظهار می‌دارد که فضای حقوقی و تجاری که سرمایه‌گذاری خارجی در دولت میزبان بر پایه آن صورت گرفته است، بسیار مهم و حیاتی بوده و نباید تغییر کند. یکی از ابزارهای مهم برای اثبات نمودن چارچوب حاکم بر سرمایه‌گذاری خارجی، پیش‌بینی شروط مبنی بر غیرقابل تغییر بودن قوانین کشور میزبان در قراردادهای سرمایه‌گذاری است. این شروط که «شرط ثبات» نامیده می‌شوند، به عنوان یک شرط قراردادی در قراردادهای سرمایه‌گذاری بین

¹ Hallward

داده است که برای اجرای طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای و افزایش ظرفیت تولیدی و صادراتی کشور، معاملات بای‌بک را از طریق سیستم بانکی تسهیل نماید. با این حال، هنوز راه‌حل دقیقی که بتواند تفسیری روشن از اصل (۸۱) قانون اساسی ارائه دهد وجود ندارد. برخی حتی در تفسیر این اصل تا آنجا پیش رفته‌اند که ثبت شعب و نمایندگی‌های شرکت‌های خارجی را امکان‌پذیر دانسته و اجرای ماده (۳) قانون ثبت شرکت‌ها را غیرممکن می‌پندارند (حوری جعفری و همکاران، ۱۳۹۹).

۳.۱. اصل (۸۲) قانون اساسی

به موجب اصل (۸۲): «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است، مگر در موارد ضروری و با تصویب مجلس شورای اسلامی.»

ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی مقرر می‌دارد که سرمایه خارجی عبارت است از:

۱. ارز وارد شده از طریق بانک‌های مجاز،
۲. ماشین‌آلات، ابزار کار، قطعات یدکی و مواد اولیه، مشروط بر اینکه مورد تأیید هیأت رسیدگی باشد،
۳. وسایل حمل‌ونقل زمینی، دریایی و هوایی مرتبط با بهره‌برداری از طرح،
۴. حق اختراع، مشروط بر ارتباط با برنامه تولیدی مورد نظر،
۵. حقوق ارزی متخصصان برای آغاز بهره‌برداری،
۶. تمام یا بخشی از سود ویژه که به سرمایه اصلی اضافه شده یا در سازمان دیگری به کار گرفته شود (نوری و همکاران، ۱۳۹۷).

در بسیاری از موارد، استفاده و راه‌اندازی سرمایه خارجی نیازمند قرارداد سرمایه‌گذاری همراه با قرارداد کمک فنی و تخصصی است. علاوه بر این، شرکت‌های سرمایه‌گذاری خارجی گاه برای ایجاد کار برای متخصصان و کارشناسان خود و نیز حفظ موقعیت تجاری و سرمایه‌گذاری در کشورهای پذیرنده سرمایه اقدام می‌کنند. این قراردادها اصولاً

بخش خصوصی، از جمله سرمایه‌گذاران خارجی، امکان فعالیت در آن را ندارد. این امر سبب می‌شود بخش خصوصی از فعالیت در امور نفت و گاز ایران محروم بماند. چرا که بر اساس بند «الف» از ماده مربوط به قانون تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، فقط در زمینه‌هایی که فعالیت بخش خصوصی در آن مجاز باشد، امکان سرمایه‌گذاری وجود دارد. لذا فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی در این بخش عملاً غیرممکن خواهد بود، زیرا سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها تحت پوشش قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی قرار نمی‌گیرد. در نتیجه، سرمایه‌گذاران خارجی انگیزه چندانی جهت سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها نخواهند داشت. از سوی دیگر، وجود اصل (۴۴) این توهّم را به وجود می‌آورد که اگر صنعتی توسط بخش خصوصی ایرانی یا خارجی ایجاد و در اثر سرمایه‌گذاری‌های مداوم توسعه یابد و به صنایع بزرگ تبدیل شود، در معرض دولتی شدن و ملی شدن قرار می‌گیرد. بنابراین صاحبان سرمایه سعی خواهند نمود از توسعه صنایع و ایجاد صنایع بزرگ احتراز نمایند (انصاری مهبیاری و همکاران، ۱۳۹۷).

۲.۱. اصل (۸۱) قانون اساسی

اصل (۸۱) مقرر می‌دارد: «دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجاری، صنعتی، کشاورزی، معادن و خدمات به خارجیان مطلقاً ممنوع است.» با نص صریح این اصل، مهم‌ترین منع قانونی در راه جلب سرمایه‌های خارجی در ایران، ممنوعیت مقرر در اصل (۸۱) قانون اساسی خواهد بود. این ممنوعیت از نظر ارزیابی میزان خطر برای سرمایه‌گذاران بالقوه، کفه ترازو را جهت موضع سرمایه‌گذاری سنگین‌تر می‌کند. برنامه پنج‌ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، استفاده از روش «بیع متقابل» را به‌عنوان یکی از راه‌های جلب سرمایه‌گذاری خارجی مجاز دانسته است. تبصره (۲۹) این برنامه به دولت اجازه داده تا برای رفع بخشی از نیازهای صنعت و معدن، در زمینه تولید و صادرات، از معاملات «بای‌بک» استفاده کند. همچنین ماده (۲۲) برنامه پنج‌ساله دوم نیز به دولت اختیار

در پی قراردادهایی مانند قراردادهای وام و امتیاز بسته می‌شود. بدین ترتیب که سرمایه‌گذار خارجی، به منظور حصول اطمینان نسبت به دریافت به‌موقع اقساط اصل و بهره وام خود، ضمن قرارداد اعطای وام، حق نظارت در بهبود کار و حسن اداره مؤسسه وام‌گیرنده را نیز تحصیل می‌کند. بدین ترتیب، تعدادی از متخصصان نیروی کار ماهر و ورزیده خود را برای نظارت و کمک‌های فنی به کشور میزبان می‌فرستد. همین وضعیت در قراردادهای اعطای امتیاز ساخت محصولات و مصنوعات خارجی نظیر اتومبیل، تلویزیون و غیره وجود دارد. بیشتر، بستن قراردادهای اعطای امتیاز ساخت اتومبیل به یک مؤسسه تولیدی خارجی و یک مؤسسه یا شرکت ایرانی، منوط به امضای قرارداد کمک فنی با مؤسسه داخلی است. زیرا تولیدکننده‌ای که حق استفاده از علامت تجاری خود را به دیگری واگذار می‌کند، به خاطر حفظ مرغوبیت کالای خود باید مطمئن شود که امتیازگیرنده، کالایی را که تحت امتیاز می‌سازد، با همان مشخصات فنی و با استفاده از همان تجربه و تخصص صاحب امتیاز تولید خواهد کرد. برای این منظور، امتیازگیرنده به موجب قرارداد کمک فنی مکلف خواهد شد که از تخصص کارشناسان فنی و نقشه‌ها و فرمول‌های فنی امتیازدهنده استفاده کند و در مقابل، به نسبت سود یا بر اساس مقدار فروش خود، حق کمک فنی به صاحب امتیاز بپردازد (انصاری مهباری و همکاران، ۱۳۹۷).

۴.۱. اصل (۱۳۹) قانون اساسی

به موجب اصل (۱۳۹): «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موقوف به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.» مطابق این اصل، صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی و ارجاع آن به داوری، در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد، منوط به تصویب هیأت وزیران و مجلس می‌داند. ایراد این اصل از آنجا ناشی می‌شود که بازرگانان و سرمایه‌گذاران خارجی با دادگاه‌ها و قوانین ملی میانه خوبی

ندارند و از آنجا که داوری تجاری بین‌المللی هم اکنون با صرف وقت و هزینه کمتر و سرعت عمل بیشتر پیروی از قواعد بین‌المللی و اصول و مقررات تجارت بین‌الملل به حل اختلافات می‌پردازد سرمایه‌گذاران خارجی به این نهاد رغبت بیشتری نشان می‌دهند ولی با توجه به این اصل در واقع مانعی بزرگ بر سر راه انعقاد این گونه قراردادهاست از نظر عملی هنگامی که طرفین مبارت به درج شرط داوری و درج آن در قرارداد می‌کنند، نیازی به تصویب هیأت وزیران یا مجلس نیست بلکه هنگامی که اختلافی محقق می‌شود و طرف خارجی آن را به داوری ارجاع دهد آنچه مورد نظر اصل (۱۳۹) قانون اساسی بوده است از سوی طرف خارجی صورت پذیرفته؛ بدین معنا که ارجاع‌کننده ی دعوی به داوری طرف خارجی است نه طرف ایرانی پس اصولاً تصویب مجلس ضرورتی ندارد، آنچه باعث اختلاف شده این بحث است که طرف ایرانی بخواهد دعوا را به داوری ارجاع دهد، در اینجا بنابر تفسیر شورای نگهبان چنانچه موضوع دعوی راجع به اموال عمومی دولتی باشد باید به تصویب مجلس برسد. جالب آن که اصولاً وضع هر قاعده یا ماده یا اصلی از سوی قانون‌گذار باید مبنایی عقلایی داشته باشد، حال آن که اگر در مسئله‌ای مورد بحث، طرف خارجی به داوری متوسل شود و در پی آن طرف ایرانی به مجلس مراجعه کند، حال اگر مجلس شورای اسلامی تصویب نکند، در واقع حداقل دفاعی را که شخص می‌توانست به عمل آورد از او سلب کرده است در نتیجه چاره‌ای جز تصویب ارجاع به داوری را نخواهد داشت و این یعنی نظر مخالفان سرمایه‌گذاری خارجی تحمیل شده است و جز این مفهومی دیگر نمی‌توان یافت (حوری جعفری و همکاران، ۱۳۹۹).

۲. موانع اداری و بوروکراتیک

یکی از مهم‌ترین چالش‌های سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری، پیچیدگی و تعدد فرآیندهای اداری است. ساختار اداری شهرداری‌ها و دستگاه‌های مرتبط به‌گونه‌ای شکل گرفته که سرمایه‌گذار برای آغاز یک پروژه ناچار است از مسیرهای متعدد، طولانی و بعضاً متعارض عبور

نبود نهادهای تخصصی برای ارزیابی طرح‌های سرمایه‌گذاری، موجب می‌شود تصمیم‌گیری‌ها بیشتر بر مبنای ملاحظات کوتاه‌مدت یا سلیقه‌ای باشد تا تحلیل‌های کارشناسی. این وضعیت، فضای سرمایه‌گذاری را از حالت حرفه‌ای و قابل اتکا خارج کرده و موجب کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌شود (نوری و همکاران، ۱۳۹۷).

۴. موانع اقتصادی و ریسک‌های کلان

سرمایه‌گذاری، به‌ویژه در پروژه‌های بلندمدت شهری، نیازمند محیط اقتصادی باثبات و قابل پیش‌بینی است. در ایران، نوسانات شدید نرخ ارز، تورم بالا، تغییرات ناگهانی در سیاست‌های مالی و پولی، و نبود چشم‌انداز روشن اقتصادی، از مهم‌ترین عواملی هستند که سرمایه‌گذاران را نسبت به ورود به پروژه‌های شهری مردد می‌سازند. تورم مزمن و نوسانات ارزی، محاسبات مالی پروژه‌ها را با عدم قطعیت جدی مواجه می‌کند. سرمایه‌گذار نمی‌تواند برآورد دقیقی از هزینه‌های آینده، نرخ بازگشت سرمایه یا ارزش واقعی آورده خود داشته باشد. در چنین شرایطی، حتی قراردادهایی که از نظر حقوقی مناسب تنظیم شده‌اند، در عمل با چالش‌های جدی مواجه می‌شوند. علاوه بر این، محدودیت‌های بانکی، دشواری انتقال پول، و نبود ابزارهای مالی مناسب برای پوشش ریسک، موجب می‌شود سرمایه‌گذار نتواند از سازوکارهای حمایتی لازم بهره‌مند شود. این وضعیت، ریسک اقتصادی پروژه‌ها را افزایش داده و جذابیت سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد (ایچاندی و همکاران، ۲۰۱۵).

۵. موانع اطلاعاتی و ضعف شفافیت اقتصادی

یکی از عناصر اساسی در تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران، دسترسی به اطلاعات دقیق، به‌روز و قابل اعتماد است. در مدیریت شهری ایران، فقدان سامانه‌های جامع اطلاعاتی و نبود شفافیت کافی در ارائه داده‌های مربوط به پروژه‌ها، هزینه‌های سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد. سرمایه‌گذار برای ارزیابی یک پروژه نیازمند اطلاعاتی درباره وضعیت مالی شهرداری، طرح‌های توسعه شهری، ارزش‌گذاری املاک،

صادر مجوزها، استعلام‌ها، تأییدیه‌ها و موافقت‌های لازم، نه تنها زمان‌بر است، بلکه در بسیاری از موارد تابع سلیقه مدیران و کارشناسان بوده و از یک رویه واحد و قابل پیش‌بینی تبعیت نمی‌کند. نبود سامانه‌های یکپارچه برای صدور مجوزها و فقدان هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف، موجب سردرگمی سرمایه‌گذار و افزایش هزینه‌های زمانی و مالی می‌شود. در برخی موارد، سرمایه‌گذار ناچار است برای یک موضوع واحد، به چندین نهاد مراجعه کند و پاسخ‌های متفاوت یا حتی متناقض دریافت نماید. این وضعیت، برخلاف اصول حاکم بر محیط‌های سرمایه‌گذاری مطلوب است که بر سرعت، شفافیت و وحدت رویه تأکید دارند (هاجر و همکاران، ۲۰۱۲).

از سوی دیگر، تغییرات مکرر در دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های داخلی شهرداری‌ها، بدون اطلاع‌رسانی کافی و بدون ارزیابی آثار آن بر قراردادهای جاری، موجب بی‌اعتمادی سرمایه‌گذاران می‌شود. در چنین شرایطی، سرمایه‌گذار نمی‌تواند بر مبنای یک چارچوب اداری پایدار تصمیم‌گیری کند و همین امر ریسک اداری پروژه‌ها را افزایش می‌دهد (اکبری آرائی و همکاران، ۱۳۹۹).

۳. موانع مدیریتی و ساختاری

ساختار مدیریت شهری در ایران با چالش‌هایی مواجه است که به‌طور مستقیم بر فرآیند جذب سرمایه‌گذاری اثر می‌گذارد. یکی از مهم‌ترین این چالش‌ها، عدم ثبات مدیریتی در شهرداری‌هاست. تغییرات مکرر مدیران، معاونان و رؤسای سازمان‌های وابسته، موجب تغییر سیاست‌ها، اولویت‌ها و حتی تفسیر مقررات می‌شود. این بی‌ثباتی، سرمایه‌گذار را با این نگرانی مواجه می‌کند که توافقات و تفاهمات انجام‌شده با مدیریت قبلی، در دوره جدید مورد پذیرش قرار نگیرد. بسیاری از واحدهای شهرداری فاقد نیروهای متخصص در حوزه قراردادهای مشارکتی، حقوق سرمایه‌گذاری و مدیریت مالی پروژه‌های شهری هستند. این کمبود تخصص، موجب بروز خطا در تنظیم قراردادها، ضعف در پیش‌بینی ریسک‌ها و عدم توانایی در هدایت صحیح پروژه‌ها می‌شود. همچنین

از سوی دیگر، اصل شفافیت حقوقی که در بسیاری از معاهدات بین‌المللی و اسناد سازمان تجارت جهانی مورد تأکید قرار گرفته در نظام حقوقی ایران نیز قابلیت اجرایی دارد. الزام به انتشار قوانین، دسترسی‌پذیری مقررات و امکان استناد سرمایه‌گذار به مصوبات رسمی، فرصت مهمی برای کاهش ابهام و افزایش پیش‌بینی‌پذیری حقوقی است. هر چند اجرای این اصل در عمل با چالش‌هایی روبه‌روست، اما ظرفیت قانونی آن وجود دارد و می‌تواند با اصلاحات نهادی تقویت شود (گونزلا و همکاران، ۲۰۱۸).

علاوه بر این، چارچوب‌های قانونی مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) فرصت مهمی برای جذب سرمایه در پروژه‌های شهری فراهم می‌کنند. قراردادهای BOT، BLT، BOO و سایر الگوهای مشارکتی، ابزارهای حقوقی مؤثری برای تقسیم ریسک، تضمین بازگشت سرمایه و انتقال فناوری هستند. وجود دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط با PPP در سطح ملی و شهری، نشان‌دهنده ظرفیت حقوقی قابل‌توجهی برای توسعه این نوع قراردادهاست. اگر این چارچوب‌ها استانداردسازی و یکپارچه شوند، می‌توانند به یکی از مهم‌ترین ابزارهای جذب سرمایه در مدیریت شهری تبدیل شوند. در کنار این موارد، وجود مشوق‌های اقتصادی و حقوقی مانند معافیت‌های مالیاتی، تخفیف عوارض، تسهیل صدور مجوز و امکان ارائه تضمین‌های قراردادی، فرصت‌های دیگری هستند که می‌توانند جذابیت پروژه‌های شهری را افزایش دهند. این مشوق‌ها در قوانین مالیاتی، مقررات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و برخی مصوبات شهرداری‌ها پیش‌بینی شده‌اند و در صورت اجرای شفاف و پایدار، می‌توانند نقش مهمی در کاهش ریسک سرمایه‌گذاری ایفا کنند (جاکوبس^۲ و همکاران، ۲۰۱۷).

۲. فرصت‌های نهادی و اجرایی در مدیریت شهری

شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، از اختیارات گسترده‌ای برخوردارند که می‌تواند به فرصت‌های مهمی برای جذب سرمایه‌گذاری تبدیل شود. این اختیارات

ظرفیت‌های درآمدی، و سوابق قراردادهای مشابه است. اما در بسیاری از موارد، این اطلاعات یا وجود ندارد، یا ناقص است، یا به‌صورت پراکنده و غیررسمی ارائه می‌شود. نبود شفافیت در فرآیندهای مالی و قراردادی نیز موجب نگرانی سرمایه‌گذاران می‌شود. در برخی موارد، اطلاعات مربوط به هزینه‌ها، درآمدها، تعهدات و بدهی‌های شهرداری‌ها به‌صورت عمومی منتشر نمی‌شود و همین امر ارزیابی ریسک را دشوار می‌سازد. در نتیجه، سرمایه‌گذار با محیطی مواجه می‌شود که در آن امکان تحلیل دقیق اقتصادی وجود ندارد و تصمیم‌گیری بر مبنای حدس و گمان انجام می‌شود؛ وضعیتی که با اصول حاکم بر سرمایه‌گذاری حرفه‌ای سازگار نیست (ژانگ^۱ و همکاران، ۲۰۲۰).

۱. فرصت‌های حقوقی و نهادی در جذب سرمایه‌گذاری شهری

با وجود چالش‌های ساختاری و اداری، نظام حقوقی ایران ظرفیت‌های مهمی برای تقویت جریان سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری دارد. این ظرفیت‌ها در صورتی که فعال‌سازی و یکپارچه‌سازی شوند، می‌توانند محیطی امن، قابل پیش‌بینی و جذاب برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی ایجاد کنند. یکی از مهم‌ترین این فرصت‌ها، وجود قوانین مادر و اسناد بالادستی است که چارچوب‌های حمایتی نسبتاً روشنی برای سرمایه‌گذاری ارائه می‌دهند. قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی با تضمین‌هایی مانند رفتار غیرتبعیض‌آمیز، امکان انتقال سود، حمایت از اصل سرمایه و پیش‌بینی سازوکارهای حل اختلاف، پایه‌ای حقوقی برای ایجاد اعتماد سرمایه‌گذاران فراهم کرده است. این قانون در کنار تعهدات بین‌المللی ایران، از جمله عضویت در آژانس چندجانبه تضمین سرمایه‌گذاری، ظرفیت مهمی برای ارائه پوشش‌های بیمه‌ای در برابر ریسک‌های سیاسی ایجاد می‌کند (بلک و همکاران، ۲۰۱۵).

² Jacobs

¹ Jung

نیز الگوهای موفق در حوزه مدیریت شهری وجود دارد که می‌تواند در اصلاح ساختارها، استانداردسازی قراردادهای و طراحی مشوق‌ها مورد بهره‌برداری قرار گیرد (حوری جعفری و همکاران، ۱۳۹۸).

۲. راهکارهای مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی و

داخلی در مدیریت پروژه شهری

به منظور گذر از بحران و چالش‌های حقوقی و غیرحقوقی در جذب و پذیرش سرمایه‌گذار خارجی در ایران، مناسب است. راهکارهایی نیز تحت عنوان رفع چالش‌ها و مشکلات پیش‌روی تأمین مالی خارجی ارائه گردد؛ که در واقع راه‌های برون‌رفت از عدم ریسک‌پذیری سرمایه‌گذاران خارجی در پروژه‌های اقتصادی دولت کشور ایران خواهد بود (نوری و همکاران، ۱۳۹۷).

۱. روند ورود و جذب سرمایه‌گذاری خارجی

طی پنج سال گذشته، حجم جریان ورودی سرمایه‌گذاری خارجی در ایران همواره با روندی مثبت و رو به رشد مواجه بوده است؛ به گونه‌ای که نه تنها منجر به ارتقای رتبه کشور میان کشورهای منطقه خاورمیانه از حیث حجم ورودی سرمایه‌گذاری خارجی شده است، بلکه ایران را در زمره شش کشور جهان که طی چهار سال گذشته همواره رشد مستمر در جذب سرمایه‌گذاری خارجی را تجربه کرده‌اند قرار داده است. البته ذکر این نکته ضروری است که ظرفیت بالقوه کشور در جذب سرمایه‌گذاری خارجی بسیار بیش از عملکرد آن بوده و علیرغم تلاش‌ها و برنامه‌ریزی‌های گسترده‌ای که در زمینه تشویق و جذب سرمایه‌گذاری خارجی انجام شده است، همچنان می‌بایست اقدامات فراوانی صورت گیرد تا این ظرفیت‌ها و زمینه‌های موجود و بکر در کشور در رشته‌ها و بخش‌های گوناگون به سرمایه‌گذاران معرفی شود. بنابراین، مسئولین کلان کشور از رکن قانون‌گذار تا رکن اجرایی باید تمهیدات و بسترهای حقوقی و غیرحقوقی را برای جذب و پذیرش سرمایه‌های خارجی در

شامل برنامه‌ریزی شهری، صدور مجوزهای ساخت‌وساز، تنظیم قراردادهای مدیریت دارایی‌های شهری و امکان ایجاد شرکت‌های وابسته است. چنین دامنه‌ای از اختیارات، در صورت بهره‌گیری صحیح، می‌تواند شهرداری‌ها را به نهادهایی توسعه‌گرا و سرمایه‌پذیر تبدیل کند. یکی از فرصت‌های مهم نهادی، توان شهرداری‌ها در استفاده از ابزارهای مالی نوین مانند اوراق مشارکت، صندوق‌های پروژه، اوراق سبز و ابزارهای تأمین مالی مبتنی بر دارایی است. این ابزارها در قوانین بودجه و مقررات مالی کشور پیش‌بینی شده‌اند و می‌توانند منابع مالی قابل‌توجهی برای پروژه‌های شهری فراهم کنند. از سوی دیگر، وجود شرکت‌های وابسته و سازمان‌های تخصصی در ساختار شهرداری‌ها مانند سازمان سرمایه‌گذاری، سازمان نوسازی، سازمان حمل‌ونقل و سازمان فناوری اطلاعات ظرفیت نهادی مهمی برای مدیریت پروژه‌های سرمایه‌گذاری ایجاد کرده است. این نهادها می‌توانند نقش واسط میان شهرداری و سرمایه‌گذاران را ایفا کنند و فرآیندهای اداری را تسهیل نمایند. در بسیاری از شهرهای جهان، وجود چنین نهادهای تخصصی یکی از عوامل اصلی موفقیت در جذب سرمایه‌گذاری بوده است (هالوارد، ۲۰۰۳).

مشوق‌های اقتصادی و اجرایی نیز بخش دیگری از فرصت‌های نهادی هستند. شهرداری‌ها می‌توانند با ارائه تخفیف در عوارض، تسهیل صدور مجوز، تضمین خرید خدمات، واگذاری زمین یا دارایی‌های شهری و ایجاد پنجره واحد سرمایه‌گذاری، جذابیت پروژه‌ها را افزایش دهند. این اقدامات در بسیاری از شهرهای موفق جهان به‌عنوان ابزارهای اصلی جذب سرمایه به کار گرفته شده‌اند و در ایران نیز ظرفیت قانونی و نهادی آن‌ها وجود دارد. همچنین تجربه‌های موفق داخلی—مانند توسعه خطوط مترو، پروژه‌های مشارکتی تجاری، پارکینگ‌های طبقاتی و پروژه‌های گردشگری—نشان می‌دهد که شهرداری‌ها توانایی اجرای پروژه‌های بزرگ با مشارکت بخش خصوصی را دارند. این تجربه‌ها می‌توانند به‌عنوان الگوهای عملی برای توسعه پروژه‌های جدید مورد استفاده قرار گیرند. در سطح بین‌المللی

حمایت و ارائه خدمات به سرمایه‌گذاران خارجی، تصویرسازی بین‌المللی و بازاریابی و جذب سرمایه‌گذاران خارجی بالقوه مورد اشاره قرار می‌گیرد (ایگر^۱ و همکاران، ۲۰۰۴).

تمامیت ارضی ایران، با توجه به ظرفیت‌های بالای کشور، فراهم آورند (اکبری آرائی و همکاران، ۱۳۹۹).

۲. برنامه‌ها و اقدامات سازمان سرمایه‌گذاری

سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران یکی از نهادها و دستگاه‌های اجرایی کشور است که حسب وظایف اساسنامه‌ای و قانونی خود، مسئولیت تأمین منابع مالی خارجی را هم در سطح بنگاه‌ها و هم در سطح تأمین مالی دولت برای اجرای طرح‌های زیربنایی، با همکاری و هماهنگی دیگر نهادهای ذی‌ربط از قبیل بانک مرکزی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و دستگاه‌های اجرایی متولی طرح‌ها، عهده‌دار است. گرچه در شاخه روش‌های غیرقرضی که سرمایه‌گذاری خارجی مصداق بارز و مشخص آن است، به موجب قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، سازمان سرمایه‌گذاری تنها نهاد متولی تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاران خارجی است؛ بنابراین، بدیهی است علیرغم داشتن مسئولیت‌هایی مهم در زمینه تأمین منابع مالی خارجی استقراری و همچنین تنظیم روابط اقتصادی با دیگر کشورها در نقش معاونت بین‌الملل وزارت امور اقتصادی و دارایی، تشویق و جذب سرمایه‌گذاری خارجی همچنان مأموریت محوری و فعالیت اولویت‌دار سازمان باقی بماند (اکبری آرائی و همکاران، ۱۳۹۹).

۳. حوزه سیاستگذاری و بسترسازی

انجام و تحقق سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی توسط کارآفرینان و سرمایه‌گذاران در هر کشوری نیازمند وجود شرایط و زمینه‌هایی در محیط اقتصادی و شرایط عمومی کسب‌وکار آن کشور است. این زمینه‌ها و شرایط هنگام تشویق و جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی از اهمیت بیشتری برخوردارند؛ چراکه ترغیب و تشویق بخش خصوصی و سرمایه‌گذار خارجی برای ورود به محیط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جدید که تاکنون آن را عملاً تجربه نکرده است - پیچیدگی‌ها و ظرفیت‌های خاص خود را دارد. سیاستگذاری مناسب و رفع موانع عمومی محیط کسب‌وکار برای تسهیل فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی، یکی از اقدامات مهم و بنیادین آژانس‌های تشویق سرمایه‌گذاری در جهان به شمار می‌رود (جاکوبس و همکاران، ۲۰۱۷). سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران نیز به عنوان آژانس تشویق سرمایه‌گذاری خارجی کشور، به این مهم توجه ویژه‌ای داشته و طی سال‌های گذشته اقدامات گسترده‌ای انجام داده است که اهم آن به شرح ذیل قابل ذکر است:

- ایجاد و استقرار دبیرخانه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۹۱ به عنوان دبیرخانه متمرکز نهادهای موضوع ماده (۷) قانون مزبور.

- یکی از این دو نهاد در سطح ملی، «هیأت نظارت بر مقررات‌زدایی» است که مسئول شناسایی، احصاء، حذف و اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های مخل فعالیت‌های اقتصادی و ایجاد تسهیل، تسریع و شفافیت در فرایندهای مربوطه می‌باشد.

این هیأت علاوه بر صدور و ابلاغ هفت مصوبه لازم‌الاجرا برای دستگاه‌های اجرایی ملی و وزارتخانه‌ها، پنج تصمیم و

دستاوردی که اهم آن‌ها به صورت آماری و ارقام در بخش قبلی این مقاله مورد اشاره قرار گرفت، حاصل اقدامات و فعالیت‌های مستمر و مجدانه مجموعه مدیران، کارشناسان و کارکنان این سازمان کوچک اما اثرگذار در کشور است. بی‌شک اگر میزان کارایی و کارآمدی سازمان سرمایه‌گذاری را با نگاه داده-بودجه و منابع به ستانده (خروجی‌ها) بسنجیم، این سازمان در زمره موفق‌ترین دستگاه‌های اجرایی دولتی قرار خواهد گرفت. در این بخش، عمده اقدامات و سرفصل فعالیت‌های کلیدی سازمان سرمایه‌گذاری، به‌ویژه طی هشت سال اخیر، در بعد داخلی و بین‌المللی و در چهار فاز سیاست‌گذاری و رفع موانع عمومی سرمایه‌گذاری، تسهیل و

¹ Egger

عنوان نهاد متناظر هیأت رسیدگی فرا استانی مسئول رسیدگی به شکایات سرمایه‌گذاران از دستگاه‌ها و نهادهای استانی در زمینه تأخیر یا عدم صدور مجوزهای فعالیتهای اقتصادی است که طی سه سال گذشته به بیش از ۱۱۰۰ شکایت از دستگاههای اجرایی استانی رسیدگی نموده است. علاوه بر این، دبیرخانه به عنوان نقطه رابط و هماهنگ کننده فعالیتهای کارگروه ماده (۶۲) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه در مجموعه سازمانهای وابسته و نهادهای تابعه وزارت امور اقتصادی و دارایی و نمایندگی وزارتخانه متبوع در کارگروه مزبور به منظور شناسایی انواع مجوزهای قابل صدور قوانین و مقررات ناظر و چگونگی تسهیل و ساده سازی فرایندهای مربوطه نیز ایفای نقش می کند. نمودار زیر شمای کلی فعالیتهای سازمان سرمایه گذاری را در راستای فعالیت های سیاست گذاری تسهیل، تسریع شفاف سازی و رفع موانع عمومی سرمایه گذاری و بهبود محیط کسب و کار کشور نشان می دهد (دوپونت^۲ و همکاران، ۲۰۱۶).

۴. حوزه تسهیل حمایت و ارائه خدمات به سرمایه

گذار خارجی

ارائه خدمات کارآمد و مناسب به سرمایه گذاران خارجی از پیش نیازهای اساسی تشویق سرمایه گذاران بالقوه برای سرمایه گذاری در کشور و همچنین تسریع و تسهیل فعالیت های سرمایه گذاران فعال است. قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی ترتیبات قانونی مقرراتی و چگونگی ارائه این خدمات و نهادهای متناظر و مسئول ارائه این حمایتها و خدمات را مشخص نموده و سازمان سرمایه گذاری در طول هشت سال گذشته با جدیت سعی در رفع موانع، تقویت و ظرفیت سازی این نهادها و ابزارها داشته است. مرکز خدمات سرمایه گذاری خارجی از مهمترین این نهادها است که ماده (۷) قانون مذکور و مواد (۱۶) الی (۲۰) آیین نامه اجرایی آن، ایجاد نحوه استقرار و شرح وظایف آن را معین نموده است. مهمترین اقدامات سازمان سرمایه گذاری در این راستا به شرح ذیل است:

پیشنهاد اصلاحی نیز به دستگاهها در موضوعات زیر ارائه نموده است:

(الف) رفع محدودیت‌های ایجاد شده در فرایند ثبت شرکتها

(ب) رفع محدودیت‌های ناشی از تسجیل اسناد تجاری بازرگانان و تجار در نمایندگی‌های سیاسی ایران در کشورهای مبدأ در فرایند واردات

(پ) رفع موانع فعالیت و توسعه دفاتر خدمات پیشخوان دولت

(ت) رفع محدودیت‌های انجام تبلیغات محیطی توسط سرمایه‌گذاران خارجی دارای علائم، اسامی و نشان‌های تجاری (وندولد^۱ و همکاران، ۲۰۰۳).

فعالیت‌های تخصصی و کارشناسی که منجر به تدارک خوراک و دستور جلسات هیأت نظارت بر مقررات‌زدایی شده‌اند نیز از آن جهت که تصمیم‌سازی مناسب و کارشناسی را برای اعضای هیأت فراهم می‌سازند، شایان اهمیت فراوان هستند. نهاد ملی دیگر نیز توسط دبیرخانه اجرایی ماده (۷) در سازمان سرمایه‌گذاری هدایت راهبری میشود. هیأت رسیدگی فرا استانی است که مسئولیت رسیدگی به شکایات سرمایه‌گذاران از دستگاههای اجرایی ملی و وزارتخانه‌ها در خصوص تأخیر یا عدم صدور مجوزهای فعالیت های اقتصادی را بر عهده دارد همانند هیأت نظارت بر مقررات‌زدایی مسئولیت دبیرخانه ای این نهاد و ریاست جلسات آن حسب مقررات بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی است که این مهم به ریاست سازمان سرمایه گذاری تفویض شده است (ژانگ و همکاران، ۲۰۲۰). هیأت رسیدگی فرا استانی طی سه سال فعالیت خود به هفت شکایت فعالان اقتصادی از وزارتخانه‌ها و دستگاههای اجرایی ملی رسیدگی و آنها مورد بررسی قرار داده است. دبیرخانه اجرایی ماده (۷) قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) علاوه بر مسئولیت اداره و هدایت فعالیت های دو نهاد مزبور مسئولیت سیاست گذاری و راهبری کلان فعالیتهای ستادهای سرمایه گذاری استانی در ۳۱ استان کشور را نیز بر عهده دارد. این ستادها نیز به

² Dupont

¹ Vandeveld

می‌سازد که پراکندگی و عدم انسجام در نظام حقوقی کشور، موجب کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری و افزایش ریسک برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی شده است. در این میان، نبود یک چارچوب جامع و یکپارچه که بتواند به‌طور همزمان امنیت حقوقی، ثبات اقتصادی و پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها را تضمین کند، از مهم‌ترین چالش‌های موجود محسوب می‌شود (پوهی^۱ و همکاران، ۲۰۱۸).

از سوی دیگر، اصلاحات اخیر در حوزه حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی هرچند گامی مثبت تلقی می‌شود، اما به دلیل استمرار بی‌ثباتی در سیاست‌های اقتصادی و نوسانات نرخ ارز، نتوانسته است اعتماد سرمایه‌گذاران را به‌طور کامل جلب نماید. همچنین، محدودیت‌های ناشی از برخی اصول قانون اساسی و قوانین فرعی، ورود سرمایه‌های خارجی را با موانع جدی مواجه ساخته است. این وضعیت نشان می‌دهد که صرف اعطای امتیازات یا تسهیلات مالی نمی‌تواند جایگزین یک نظام حقوقی شفاف و پایدار گردد؛ زیرا تجربه‌های بین‌المللی حاکی از آن است که در غیاب حاکمیت قانون، سرمایه‌گذاری خارجی با وجود مشوق‌های گسترده به نتیجه مطلوب نخواهد رسید. بنابراین، بازنگری بنیادین در قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه‌گذاری، به‌ویژه در حوزه مدیریت شهری، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. این بازنگری باید با هدف ایجاد رویه‌ای واحد، حذف تعارضات قانونی، تقویت نهادهای داوری ملی و بین‌المللی، و تثبیت سیاست‌های اقتصادی و ارزی صورت گیرد. تنها در چنین شرایطی می‌توان انتظار داشت که سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی با اطمینان بیشتری وارد پروژه‌های مدیریت شهری شوند و منابع مالی لازم برای توسعه پایدار و کارآمد شهرها فراهم گردد. در نهایت، حمایت‌های حقوقی مؤثر و یکپارچه، همراه با اصلاحات نهادی و اقتصادی، می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای جایگاه ایران در عرصه سرمایه‌گذاری بین‌المللی و تحقق اهداف کلان مدیریت شهری باشد (سیرجر^۲ و همکاران، ۲۰۲۵).

الف - تقویت و تجهیز مرکز خدمات سرمایه‌گذاری خارجی در کشور

ب - ایجاد فضای مناسب با بهره‌گیری از سیستم‌های نرم افزاری و سخت افزاری

پ - حضور فعال و هدفمند نمایندگان تام‌الاختیار وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی

ت - تسهیل و تسریع کلیه امور سرمایه‌گذاران خارجی از طریق مکانیزاسیون و بهینه‌سازی فرآیندها

ث - افزایش مدت پروانه اقامت و ویزا از یک به حداکثر سه سال و هماهنگی با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای صدور پروانه کار سه ساله برای سرمایه‌گذاران خارجی؛

ج - صدور ویزای سرمایه‌گذاری برای اتباع خارجی بر اساس مقررات جاری، مشروط به سرمایه‌گذاری معتبر و با پرداخت هزینه‌های قانونی مربوطه

چ - انجام هماهنگی‌های لازم در امور مربوط به ثبت شرکت اخذ مجوزهای اولیه برای صدور روادید، اجازه اقامت صدور پروانه کار و تمام امور گمرکی و مالیاتی

ح - مراقبت و نظارت بر پیشرفت طرح‌های سرمایه‌گذاری خارجی منطبق با مجوز سرمایه‌گذاری خارجی صادره و تلاش برای رفع مشکلات آنها

خ - استقرار و راه‌اندازی میز خدمت نیز یکی از ابتکارات سازمان سرمایه‌گذاری به منظور تسریع در ارائه خدمات مرکز به ویژه برای تأمین اطلاعات تخصصی و ارائه مشورتهای لازم برای سرمایه‌گذاران بالقوه بوده است (برادا و همکاران، ۲۰۲۰).

۶. نتیجه‌گیری

نتیجه‌گیری حاضر نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری خارجی در پروژه‌های مدیریت شهری، علی‌رغم ظرفیت‌های بالقوه، همچنان با موانع حقوقی و نهادی متعددی مواجه است. بررسی قوانین موجود از جمله قانون اساسی، قوانین بودجه‌ای و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و سایر مقررات مرتبط، آشکار

² Siregar

¹ Pohl

- Brada, J.C., Chen, C., Jia, J. and Kutan, A. (2020) Does bilateral investment treaty arbitration have any value for multinational corporations? BOFIT Discussion Paper 10/2020. Bank of Finland Institute for Economies In Transition (BOFIT): Helsinki
- De Melo, M. L. (2020). Protection of domestic investors under the WTO and International investment regimes. *World Trade Review*, 19(4) 589-604 .
- Dewi, A. A. S. L., Rahayu, M. I. F., Ujianti, N. M. P., Saripan, H., & Wibisana, A. A. N. A. (2023). The urgency of Indonesian omnibus law implementation related to foreign Investment. *Substantive Justice International Journal of Law*, 6(2), 83-93
- Dupont, C., Schultz, T. and Angin, M. (2016) Political risk and investment arbitration: an empirical study. *Journal of International Dispute Settlement* 7: 136–160
- Echandi, R., Krajcovicova, J. and Qiang, C.Z. (2015) The impact of investment policy In a changing global economy: A review of the literature. Policy Research Working Paper 7437. World Bank: Washington, D.C .
- Egger, P. and Pfaffermayr, M (2004) The Impact of bilateral investment treaties on foreign direct Investment. *Journal of Comparative Economics* 32: 788–804
- Fadhilah, A. N., & Fuad, Z. (2023). Pengaruh Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. *Jurnal Sociohumaniora Kodepena (JSK)*, 4(2), 163-173
- Gonzalez, A. and Kusek, P. (2018) Overview. In: World Bank, *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor*
۷. منابع
- اکبری آرائی، منصور، نیک خواه سرنقی، رضا، و قریشی، سیدمهدی. (۱۳۹۹). سازوکارهای حمایت حقوقی و قضائی از مالکیت خصوصی در جهت سرمایه گذاری مستقیم خارجی. پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۲۱(۲) ۵۲-۵۶۰. (پیاپی)، ۵۳۹-۵۶۰.
- انصاری مهیاری، علیرضا، و رئیسی، لیلان. (۱۳۹۷). استانداردهای بین المللی حمایت از سرمایه گذاری خارجی. دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه)، ۲۵(۱۳)، ۸۸-۴۷.
- حوری جعفری، حامد، و قائم مقام فراهانی، کتایون. (۱۳۹۸). تحلیل حقوقی قراردادهای خدمات انرژی در چارچوب سرمایه گذاری خارجی. مطالعات اقتصاد انرژی، ۱۵(۶۱)، ۱۵۵-۱۲۵.
- نوری، جعفر و شاهین ابوالفضل (۱۳۹۷). نوآوریهای حقوق قراردادهای جدید فرانسه و تطبیق آن با نظام حقوقی ایران». فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال ششم، (۲۴)، صص. ۲۳۲ - ۲۰۱
- Brada, J. C., Drabek, Z., & Iwasaki, I. (2021). Does Investor protection increase foreign direct investment? A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 35(1), 34-70
- Bonnitcha, J (2019) Investment Wars: Contestation and Confusion in Debate about Investment Liberalization. *Journal of International Economic Law* 22(4), 629–654.
- Bellak, C. (2015) Economic Impact of investment agreements. Department of Economics Working Paper No.200. Vienna University of Economics and Business: Vienna .
- Bellak, C. and Leibrecht, M. (2019) The association of economic crises and Investor-state arbitration cases. Department of Economics Working Paper Series No 284. Vienna University of Economics and Business: Vienna .

- Paper on International Investment No. 2018/01.
- Siregar, D. M. (2025). Legal protection for domestic investors based on investment agreements in Indonesia. *Research Horizon*, 5(5), 1893–1902
- Vandeveldel, K.J. (2009) A brief history of International investment agreements. In K. P. Sa’vant’ and L. E. Sachs (eds.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows* (pp. 3–36). Oxford: Oxford University Press .
- Perspectives and Policy Implications. World Bank: Washington, D.C
- Hajzler, C. (2012) Expropriation of foreign direct investments: sectoral patterns from 1993 to 2006. *Review of World Economics* 148: 119–149 .
- Hallward-Driemeier, M. (2003) Do bilateral Investment treaties attract foreign direct Investment? Only a bit and they could bite. Policy Research Working Paper No. 3121. World Bank: Washington, DC
- Jacobs, M.N. (2017) Do bilateral Investment treaties attract foreign direct investment to developing countries? A review of the empirical literature. *International Relations and Diplomacy* 5: 583–593
- Jung, H.J. and Kim, E.M. (2020) International treaties and foreign direct investment: an empirical analysis of effects of bilateral investment treaties on South Korea’s FDI. *Journal of the Asia Pacific Economy* 25: 40–417 .
- Kerner, A. (2018) What can we really know about BITs and FDI? *ICSID Review* 33: 1–13
- Lubambo de Melo M. Protection of Domestic Investors under the WTO and International Investment Regimes. *World Trade Review*. 2020;19(4):589-604.
- Lee, E. (2015) Treaty shopping In international investment arbitration: How often has It occurred and how has It been perceived by tribunals? Department of International Development Working Paper No.15-167. London School of Economics and Political Science: London .
- Pohl, J. (2018) Societal benefits and costs of International investment agreements: A critical review of aspects and available empirical evidence. OECD Working