



## Analyzing the Implementation Barriers to Attracting Investment In Urban Management Projects (Case Study Of Tehran Municipality)

Navid Khasehbf<sup>1</sup>  | Ali Ansari<sup>2</sup>  | Amir Golabzaei<sup>3\*</sup> 

1. PhD Student of Industrial Management Department, Islamic Azad University, North of Tehran Branch. Email: [navidkhsehbaf@gmail.com](mailto:navidkhsehbaf@gmail.com)
2. Master of Economic Management, Investment and Public Participation Organization Of Tehran Municipality. Email: [Ansari.ali32@gmail.com](mailto:Ansari.ali32@gmail.com)
3. Corresponding Author, PhD in Industrial Engineering, Affiliated Faculty, Azad University, North of Tehran Branch. Email: [amirgolabzaei@gmail.com](mailto:amirgolabzaei@gmail.com)

### ARTICLE INFO

**Article type:**  
Research Paper

**Article History:**  
Received 23 September 2025  
Revised 23 October 2025  
Accepted 16 December 2025  
Published Online 01 January 2026

**Keywords:**  
Urban management,  
Investment attraction,  
Tehran Municipality,  
Public-Private Partnership,  
Implementation barriers.

### ABSTRACT

Attracting investment in urban management projects is a fundamental pillar of sustainable development and improving the quality of life in megacities. Focusing on the experience of Tehran Municipality and applying the Public-Private Partnership (PPP) approach, this study identifies and analyzes the key implementation barriers to investment attraction. Data were collected through the review of official documents, bylaws, internal reports, and previous studies, and were categorized using thematic analysis into four main dimensions. The findings indicate that the most critical barriers include the absence of a comprehensive legal framework for PPP, institutional fragmentation and the lack of a central coordinating body, limited use of innovative financing instruments and overreliance on traditional methods, as well as weak public trust and negative attitudes toward private sector participation. A comparison with the World Bank's PPP Reference Guide shows that the majority of challenges stem from institutional and legal gaps relative to international standards. Accordingly, policy recommendations include legal and institutional reforms, the establishment of an independent PPP authority, the development of innovative financial instruments such as Islamic finance, and the enhancement of transparency and public trust to strengthen the system of investment attraction. By combining local experiences from Tehran Municipality with international theoretical frameworks, this article proposes practical and policy-oriented pathways for improving the investment process in urban management in Iran.

**Cite this article:** Khasehbf, N.; Ansari, A. & Golabzaei, A. (2026). Analyzing the Implementation Barriers to Attracting Investment In Urban Management Projects (Case Study Of Tehran Municipality). *Urban Development Policy Making*, 3 (1), 173-186. DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.549006.1065>



© Navid Khasehbf, Ali Ansari, Amir Golabzaei  
DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.549006.1065>

### Materials and Methods

This study employs a qualitative, applied, and analytical approach to identify the executive barriers to attracting investment in Tehran Municipality's urban management projects. Through a multi-source methodology that includes documentary review of municipal regulations, thematic analysis of academic theses, and benchmarking against the World Bank's PPP Handbook, key deficiencies were extracted across legal, institutional, financial, and cultural dimensions. The analysis reveals critical gaps compared to global standards, including the absence of a dedicated PPP legal framework, a lack of a central coordinating institution, limited transparency, and inadequate risk assessment mechanisms.

The findings, validated via triangulation of internal, national, and international documents, were synthesized to provide policy-relevant insights for improving Tehran's investment landscape.

### **Results**

Based on the analysis across four key dimensions, this research identifies major barriers to Public-Private Partnership (PPP) investment in Tehran. The primary obstacles include the absence of a comprehensive legal framework for PPPs, institutional fragmentation due to a lack of a central coordinating authority and weak inter-departmental coordination, heavy reliance on traditional and limited financial instruments that fail to ensure private returns, and socio-cultural resistance stemming from mistrust of privatization. The findings indicate that legal-institutional weaknesses, combined with cultural resistance, pose significantly greater challenges to investment attraction than financial barriers alone.

### **Discussion, Conclusion, and Recommendations**

This analysis, benchmarking Tehran Municipality against international frameworks, identifies that investment barriers in urban projects are primarily caused by legal, institutional, and structural weaknesses. The most significant obstacles are the absence of a dedicated PPP law, creating investor uncertainty, and a fragmented institutional structure lacking a central authority. Financially, reliance on traditional methods over innovative instruments limits attractiveness, while socio-cultural resistance further deters investment. The study concludes that multi-dimensional reforms—enacting a clear PPP law, establishing an independent PPP authority, diversifying financial tools, and building public trust—are essential. Prioritization reveals that socio-political and institutional reforms are the most critical first steps to align with global standards and restore investor confidence for sustainable urban development.



## واکاووی موانع اجرایی جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری (مطالعه موردی: شهرداری تهران)

نوید خاصه‌باف<sup>۱</sup> | علی انصاری<sup>۲</sup> | امیر گلاب‌زائی<sup>۳</sup>\*

۱. دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال، تهران، ایران. رایانامه: [navidkhsehbaf@gmail.com](mailto:navidkhsehbaf@gmail.com)
۲. کارشناسی ارشد کارآفرینی، دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: [Ansari.ali32@gmail.com](mailto:Ansari.ali32@gmail.com)
۳. نویسنده مسئول، دانش‌آموخته دکتری مهندسی صنایع، هیئت علمی وابسته دانشگاه آزاد واحد تهران شمال، تهران، ایران. رایانامه: [amirgolabzaei@gmail.com](mailto:amirgolabzaei@gmail.com)

### اطلاعات مقاله

### چکیده

نوع مقاله:

پژوهشی

تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۰۷

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۶/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۲۶

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۱۱

کلیدواژه:

مدیریت شهری،

جذب سرمایه‌گذاری،

شهرداری تهران،

مشارکت عمومی - خصوصی.

جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری یکی از ارکان اساسی توسعه پایدار و ارتقای کیفیت زندگی در کلان‌شهرهاست. این پژوهش با تمرکز بر تجربه شهرداری تهران و بهره‌گیری از رویکرد مشارکت عمومی - خصوصی (PPP)، به شناسایی و تحلیل موانع اجرایی جذب سرمایه‌گذار پرداخته است. داده‌های پژوهش از طریق گردآوری اسناد رسمی، آیین‌نامه‌ها، گزارش‌های داخلی و مطالعات پیشین به دست آمده و با استفاده از روش تحلیل مضمون در قالب چهار محور اصلی دسته‌بندی شده‌اند. نتایج نشان می‌دهد مهم‌ترین موانع شامل ضعف چارچوب‌های حقوقی و نبود قانون جامع برای PPP؛ ناهماهنگی نهادی و فقدان نهاد مرکزی هدایت‌کننده؛ محدودیت ابزارهای نوین تأمین مالی و اتکای بیش از حد به روش‌های سنتی؛ و همچنین ضعف اعتماد اجتماعی و نگرش منفی نسبت به مشارکت بخش خصوصی است. مقایسه این یافته‌ها با چارچوب راهنمای بانک جهانی نشان داد بخش عمده چالش‌ها ناشی از شکاف نهادی و قانونی با استانداردهای بین‌المللی است. بر این اساس، اصلاحات حقوقی و نهادی، تأسیس نهاد مستقل مشارکت، توسعه ابزارهای مالی نوین از جمله تأمین مالی اسلامی و ارتقای شفافیت و اعتماد عمومی به عنوان راهکارهای کلیدی برای تقویت نظام جذب سرمایه‌گذاری پیشنهاد می‌شود. این مقاله با ترکیب تجربه بومی شهرداری تهران و چارچوب‌های نظری بین‌المللی، می‌کوشد مسیرهایی عملی و سیاستی برای بهبود فرایند جذب سرمایه‌گذاری در مدیریت شهری ایران ارائه کند.

**استناد:** خاصه‌باف، نوید؛ انصاری، علی و گلاب‌زائی، امیر (۱۴۰۵). واکاووی موانع اجرایی جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری (مطالعه موردی: شهرداری تهران). *سیاستگذاری پیشرفت شهری*، ۳ (۱) ۱۷۳-۱۸۶.

DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.549006.1065>

© نوید خاصه‌باف، علی انصاری، امیر گلاب‌زائی

DOI: <http://doi.org/10.22034/judpm.2026.549006.1065>



## ۱. مقدمه

در دهه اخیر، رشد سریع جمعیت شهری، افزایش تقاضا برای خدمات عمومی، و محدودیت منابع مالی دولت‌ها، شهرداری‌ها را با چالش‌های متعددی در تأمین منابع مورد نیاز برای اجرای پروژه‌های عمرانی، خدماتی و زیربنایی مواجه کرده است. در چنین شرایطی، جذب سرمایه‌گذاری از بخش خصوصی به‌ویژه در قالب الگوهای مشارکت عمومی - خصوصی، به عنوان یکی از راهکارهای کلیدی برای ارتقای بهره‌وری، تسریع توسعه و مدیریت بهینه منابع شناخته شده است [۱ - ۳].

در ایران نیز شهرداری‌ها به‌ویژه شهرداری تهران، با هدف رفع خلأهای مالی و ارتقای ظرفیت‌های اجرایی، تلاش‌هایی برای اجرای پروژه‌های مشارکتی داشته‌اند [۴].

با این حال، تجربیات اجرایی شهرداری تهران بیانگر آن است که موانع حقوقی، نهادی، فرهنگی و مالی متعدد، فرایند جذب سرمایه‌گذار را با مشکلات اساسی مواجه کرده‌اند. عدم شفافیت فرایندها، نبود نظام ارزیابی ریسک، ناهماهنگی بین بخشی، ضعف در مستندسازی تجربیات و کمبود دانش تخصصی از جمله چالش‌هایی هستند که باعث شده‌اند بسیاری از پروژه‌های مشارکتی یا به مرحله اجرا نرسند یا در میانه راه متوقف شوند [۵ و ۶].

از سوی دیگر، نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی، در اسناد مرجع خود نظیر راهنمای مرجع مشارکت عمومی خصوصی، چارچوب‌هایی برای موفقیت پروژه‌های مشارکتی ارائه داده‌اند که می‌تواند به عنوان الگوی تطبیقی برای تحلیل وضعیت موجود و ارائه راهکارهای بومی‌سازی شده مورد استفاده قرار گیرد [۷ - ۹].

از این رو، در ادامه این پژوهش با تمرکز بر تجربه‌نگاری شهرداری تهران، تلاش می‌شود موانع اجرایی جذب سرمایه‌گذاری شناسایی، تحلیل و در چارچوب نظری معتبر بین‌المللی بازخوانی شوند.

## ۲. مرور ادبیات

### ۲-۱. ادبیات نظری و مفهومی مشارکت عمومی - خصوصی در مدیریت شهری

در ادبیات سیاست‌گذاری شهری، مشارکت عمومی - خصوصی<sup>۱</sup> فقط به عنوان یک ابزار تأمین مالی تلقی نمی‌شود، بلکه به مثابه یک سازوکار نهادی حکمرانی برای طراحی، اجرا و بهره‌برداری از پروژه‌های عمومی شناخته می‌شود. در این چارچوب، دولت یا شهرداری به عنوان سیاستگذار و ناظر عمل می‌کند و بخش خصوصی با پذیرش بخشی از ریسک، مسئولیت تأمین مالی، اجرا و گاه بهره‌برداری از پروژه را به عهده می‌گیرد (Yescombe, 2011).

ادبیات نظری نشان می‌دهد موفقیت یا شکست پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی در مدیریت شهری تابع مجموعه‌ای از متغیرهای کلیدی است که عمدتاً در چهار دسته حقوقی، نهادی، مالی و اجتماعی - فرهنگی قابل طبقه‌بندی هستند. هر یک از این متغیرها از طریق مکانیزم‌های مشخصی بر تصمیم سرمایه‌گذاران خصوصی و میزان جذابیت پروژه‌های شهری اثر می‌گذارند. از منظر حقوقی، وجود چارچوب قانونی شفاف، ثبات مقررات، شفافیت قراردادها و ضمانت‌های اجرایی معتبر، از طریق کاهش عدم قطعیت حقوقی و افزایش امنیت سرمایه‌گذاری، نقش تعیین‌کننده‌ای در جذب سرمایه‌گذاران خصوصی ایفا می‌کند. نبود قوانین اختصاصی مشارکت عمومی - خصوصی یا تفسیرهای متناقض از قوانین موجود، موجب افزایش ریسک ادراک شده و کاهش تمایل بخش خصوصی به ورود در پروژه‌های شهری می‌شود (World Bank, 2017).

در بعد نهادی، هماهنگی سازمانی، وجود نهاد متمرکز راهبری مشارکت‌ها، و شفافیت در تقسیم وظایف میان دستگاه‌های اجرایی، از طریق کاهش اصطکاک تصمیم‌گیری، تسریع فرایندها و افزایش قابلیت پیش‌بینی پروژه‌ها، بر موفقیت مشارکت‌ها اثر می‌گذارند. ادبیات حکمرانی شهری نشان می‌دهد ساختارهای نهادی پراکنده و نبود نهاد هماهنگ‌کننده مرکزی، از عوامل اصلی ناکارآمدی پروژه‌های مشارکتی در شهرهای بزرگ هستند.

از منظر مالی، جذابیت اقتصادی پروژه، تنوع ابزارهای تأمین مالی، نظام توزیع ریسک و تضمین بازگشت سرمایه، متغیرهای کلیدی به شمار می‌آیند. این متغیرها از طریق ایجاد تعادل میان ریسک و بازده مورد انتظار سرمایه‌گذار، بر تصمیم مشارکت

بخش خصوصی اثر می‌گذارد. اتکای صرف به روش‌های سنتی تأمین مالی و فقدان ابزارهای نوین، موجب کاهش رقابت‌پذیری پروژه‌های شهری در جذب سرمایه می‌شود.

در نهایت، بعد اجتماعی - فرهنگی شامل اعتماد عمومی، نگرش مدیران و شهروندان نسبت به بخش خصوصی و پذیرش اجتماعی مشارکت‌هاست. این عوامل از طریق تأثیر بر مشروعیت اجتماعی پروژه‌ها و کاهش مقاومت‌های سیاسی و اجتماعی، نقش مکمل، اما مهمی در موفقیت مشارکت‌های عمومی - خصوصی ایفا می‌کنند.

چارچوب نظری این مطالعه، بر تلفیق سه رویکرد نظری معتبر در حوزه مشارکت عمومی - خصوصی و سیاست‌گذاری شهری مبتنی است. نخست، چارچوب نهادی مشارکت عمومی - خصوصی که بر نقش ساختارهای حقوقی، سازمانی و تقسیم وظایف میان بخش عمومی و خصوصی تأکید دارد. دوم، چارچوب سیاست‌گذاری و حکمرانی مشارکت‌های عمومی - خصوصی که در اسناد مرجع بانک جهانی مطرح شده و بر مؤلفه‌هایی نظیر ثبات قانونی، نهاد راهبری متمرکز، شفافیت اطلاعات و ارزیابی ریسک تمرکز دارد. سوم، رویکرد تحلیل نهادی - سیاستی در مدیریت شهری که موانع اجرایی را در تعامل میان ساختارهای نهادی، مالی و اجتماعی بررسی می‌کند. این چارچوب تلفیقی، مبنای نظری تحلیل موانع جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری شهرداری تهران را تشکیل می‌دهد.

## ۲-۲. پیشینه پژوهش‌های تجربی مرتبط با موانع جذب سرمایه‌گذاری

بانک جهانی در کتاب راهنمای مرجع مشارکت عمومی و خصوصی تأکید می‌کند که تحقق موفق پروژه‌های مشارکتی نیازمند وجود یک چارچوب حقوقی پایدار، نهاد اجرایی توانمند، شفافیت اطلاعات، ارزیابی دقیق ریسک، و اطمینان از بازگشت سرمایه برای بخش خصوصی است [۸]. در پژوهشی به نقش مهم نهادهای تسهیل‌گر مشارکت و چارچوب‌های مقرراتی اشاره دارد که زمینه‌ساز اعتماد بخش خصوصی به پروژه‌های دولتی هستند [۹] و در پژوهش دیگر در خصوص اجرای موفقیت‌آمیز مشارکت‌های دولتی - خصوصی برای توسعه زیرساخت‌ها انجام شد [۱۱ و ۱۲]. به عنوان مثال، در پژوهش اخیر به عوامل حیاتی موفقیت برای مشارکت‌های عمومی - خصوصی در پروژه‌های بازآفرینی شهری پرداخته شد و عوامل موفقیت حساس مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های احیای شهری با بررسی محیط خارجی و داخلی پروژه‌ها شناسایی شد [۱۳].

ابراهیم و جانانان (۲۰۲۴) در یک مطالعه مروری جامع، موانع و چالش‌های اجرای مشارکت عمومی - خصوصی را در پروژه‌های زیرساختی و شهری مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج پژوهش یادشده نشان می‌دهد موانع نهادی و حقوقی، از جمله نبود چارچوب‌های قانونی شفاف، ضعف هماهنگی میان نهادهای دولتی و پیچیدگی فرایندهای تصمیم‌گیری، نقش محوری در کاهش جذابیت این پروژه‌ها برای سرمایه‌گذاران خصوصی دارند. این موانع از طریق افزایش عدم قطعیت نهادی و حقوقی، ریسک ادراک‌شده سرمایه‌گذاران را افزایش می‌دهد و موجب کاهش تمایل بخش خصوصی به مشارکت می‌شود. همچنین، نشان داده شده که بدون اصلاحات نهادی هدفمند، حتی وجود منابع مالی بالقوه نیز نمی‌تواند به موفقیت مشارکت‌های عمومی - خصوصی منجر شود [۲۳].

جیانگ و همکاران (۲۰۲۵) در مطالعه‌ای جدید، عوامل مؤثر بر تمایل دولت‌های محلی به استفاده از مشارکت عمومی - خصوصی را بررسی کرده‌اند. نتایج پژوهش یادشده نشان می‌دهد ظرفیت نهادی، تجربه پیشین در اجرای پروژه‌های مشارکتی و وجود ساختارهای سازمانی شفاف، تأثیر مستقیمی بر پذیرش مشارکت عمومی - خصوصی در سطح مدیریت شهری دارند. همچنین، نشان داده شد که نبود نهادهای تخصصی و ضعف هماهنگی درون‌سازمانی، از طریق افزایش هزینه‌های مبادله و کاهش قابلیت پیش‌بینی تصمیمات، مانع اصلی استفاده مؤثر از مشارکت‌های عمومی - خصوصی محسوب می‌شود. این یافته‌ها اهمیت نقش ساختار نهادی و حکمرانی محلی را در موفقیت یا شکست پروژه‌های شهری مبتنی بر مشارکت عمومی - خصوصی برجسته می‌کند [۲۴].

در ادبیات داخلی نیز پژوهش‌های مختلفی به بررسی علل ناکامی یا موفقیت پروژه‌های مشارکتی در شهرداری‌ها پرداخته‌اند [۱۴ و ۱۵]. در پژوهشی، شناسایی موانع اصلی پایداری شهری در ایران مشخص شد و موانع عمده در مسیر پایداری شهری در ایران در راستای نظام برنامه‌ریزی، نهادی، توسعه‌ای و دانش/آگاهی مورد بررسی قرار گرفت [۱۶]. بررسی موانع مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در شهرداری خرم‌آباد، از دیگر آسیب‌شناسی‌ها در سایر شهرداری‌های ایران است [۱۷].

همچنین، مطالعات آسیب‌شناسی انجام‌شده در شهرداری تهران نشان می‌دهد نبود نظام‌نامه‌های اجرایی مشخص، ضعف در نگهداشت سوابق پروژه‌ها و عدم آشنایی با استانداردهای مشارکت از مهم‌ترین موانع در جذب سرمایه‌گذاران بخش خصوصی بوده‌اند [۱۸].

مرور تجارب بین‌المللی نیز نشان می‌دهد کشورهایمانند ترکیه، هند و مالزی با اصلاح نهادهای حاکمیتی، ایجاد چارچوب‌های قانونی اختصاصی مشارکت عمومی - خصوصی و طراحی بسته‌های تشویقی، توانسته‌اند روند جذب سرمایه در پروژه‌های شهری را تسهیل کنند. برای نمونه، دولت هند با تأسیس واحد مشارکت عمومی خصوصی<sup>۱</sup> توانسته با هماهنگی بین سازمان‌های دولتی، زمینه جذب سرمایه‌گذاری‌های کلان را در پروژه‌های شهری فراهم سازد [۱۹].

در میان مطالعات تجربی داخلی، مطالعه تجربه‌نگاری انجام‌شده توسط مرکز مطالعات شهرداری تهران با عنوان «درس‌آموخته‌ها در حوزه سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی» (۱۴۰۳) از جامع‌ترین منابع تحلیلی در این حوزه محسوب می‌شود. این مطالعه با رویکرد آسیب‌شناسی فرایندهای اجرایی، به بررسی پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهری اجراشده یا متوقف‌شده در شهرداری تهران پرداخته و موانع عملیاتی جذب سرمایه‌گذار را از منظر نهادی، حقوقی، مالی و مدیریتی تحلیل کرده است. روش این پژوهش مبتنی بر تحلیل اسنادی، بررسی پرونده‌های پروژه‌های مشارکتی و استخراج درس‌آموخته‌ها از تجربیات اجرایی شهرداری تهران بوده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد عواملی نظیر نبود نهاد هماهنگ‌کننده مرکزی، ضعف مستندسازی تجربیات، ابهام در قراردادهای و نبود چارچوب‌های شفاف تصمیم‌گیری، نقش تعیین‌کننده‌ای در ناکامی یا توقف پروژه‌های مشارکتی داشته‌اند.

اهمیت این تجربه‌نگاری در آن است که یافته‌های آن، مبتنی بر داده‌های واقعی و فرایندهای اجرایی شهرداری تهران بوده و تصویری عملی از چالش‌های نهادی و مدیریتی مشارکت عمومی - خصوصی در مدیریت شهری ایران ارائه می‌دهد. به همین دلیل، این مطالعه به عنوان منبع تجربی مکمل و زمینه‌ای، در کنار مطالعات علمی منتشرشده، برای اعتبارسنجی و غنای تحلیل کیفی پژوهش حاضر مورد استفاده قرار گرفته است.

در جمع‌بندی این مرور ادبیات، می‌توان گفت که موفقیت در جذب سرمایه‌گذاری برای پروژه‌های مدیریت شهری نه تنها نیازمند سیاستگذاری کلان اقتصادی، بلکه وابسته به وجود زیرساخت‌های حقوقی، نهادی، و فرهنگی مناسب است. این مفاهیم چارچوب نظری این مقاله را تشکیل می‌دهند که مطالعات پیشین آن، به صورت جامع در قالب جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. مقایسه موانع مشارکت عمومی - خصوصی در شهرداری‌ها بر اساس مطالعات منتخب

ردیف	منبع	محدوده مطالعه	موانع کلیدی شناسایی شده	پیشنهادها
۱	احمد پورمند و همکاران [۱۵]	شهرداری‌های ایران	ضعف ساختار قانونی، عدم انسجام نهادی، نبود نظام ارزیابی	تدوین قانون خاص PPP، آموزش تخصصی کارکنان
۲	رسولی و محبوب لطف‌کار [۱۸]	شهرداری تهران	پیچیدگی فرایندها، نبود شفافیت اطلاعات، ضعف مستندسازی	مستندسازی تجربیات، طراحی بسته‌های تشویقی
۳	public private partnership world bank Handbook [۷ و ۸]	بین‌المللی	نبود چارچوب مقرراتی پایدار، نبود تضمین بازگشت سرمایه	ایجاد نهاد مستقل PPP، تنظیم چارچوب حقوقی شفاف
۴	[۱۹]	پروژه‌های شهری هند	ناهماهنگی نهادی، پیچیدگی ارزیابی ریسک	تأسیس نهاد مرکزی PPP Cell، ابزارهای مالی انگیزشی
۵	[۱۰] Yescombe	اروپا و آسیا	توزیع ناعادلانه ریسک، ضعف در تخصیص نقش‌ها	تنظیم قراردادهای شفاف، تعریف دقیق مسئولیت‌ها

این جدول مروری تطبیقی از مطالعات داخلی و بین‌المللی درباره چالش‌های اجرایی مدل مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های مدیریت شهری ارائه می‌دهد. مقایسه نشان می‌دهد بسیاری از چالش‌های شهرداری تهران با تجربیات جهانی همپوشانی دارد، اما در برخی موارد ضعف نهادی و حقوقی شدت بیشتری دارد. همچنین در پژوهش دیگری به موانع حقوقی، سیاسی، اقتصادی و عملیاتی جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های زیرساخت جاده‌های عمومی در کشورهای در حال توسعه پرداخته شده است [۲۰].

### ۳. روش کار (مواد و روش‌ها)

#### ۳-۱. نوع پژوهش و رویکرد روش‌شناختی

این پژوهش از نوع کیفی، کاربردی و تحلیلی است و با هدف شناسایی و واکاوی موانع اجرایی جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری، با تمرکز بر شهرداری تهران، انجام شده است. رویکرد پژوهش مبتنی بر تحلیل محتوای کیفی و استفاده از روش تحلیل مضمون<sup>۱</sup> است که به طور گسترده در مطالعات سیاست‌گذاری و مدیریت شهری به کار گرفته شده است.

#### ۳-۲. چارچوب انتخاب و غربالگری منابع

به منظور تضمین دقت و اعتبار علمی یافته‌ها، فرایند انتخاب و بررسی منابع بر اساس چارچوب‌های استاندارد مطالعات کیفی انجام شد. منابع مورد استفاده در این پژوهش در سه دسته اصلی طبقه‌بندی شدند:

(۱) مقالات علمی منتشرشده در مجلات معتبر؛

(۲) اسناد و مقررات رسمی مرتبط با مشارکت عمومی - خصوصی در مدیریت شهری؛

(۳) راهنماها و گزارش‌های بین‌المللی معتبر.

مقالات علمی از پایگاه‌های اسکوپوس<sup>۲</sup> شناسایی شدند. معیار ورود منابع شامل داوری علمی، ارتباط مستقیم با مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های شهری، و انتشار در سال‌های اخیر بود. منابع فاقد ارتباط مفهومی یا اعتبار علمی حذف شدند. اسناد رسمی شامل قوانین، آیین‌نامه‌ها و گزارش‌های اجرایی شهرداری تهران و نهادهای مرتبط انتخاب شدند. اعتبار این منابع بر اساس مرجع صادرکننده رسمی و قابلیت استناد حقوقی ارزیابی و همچنین راهنما و گزارش‌های بین‌المللی منتشرشده توسط نهادهایی نظیر بانک جهانی به عنوان چارچوب تطبیقی و معیار راستی‌آزمایی نهادی مورد استفاده قرار گرفتند.

#### ۳-۳. فرایند تحلیل مضمون و استخراج کدها

فرایند تحلیل مضمون مطابق مراحل استاندارد شامل آشنایی با داده‌ها، کدگذاری اولیه، جست‌وجوی مضامین، بازبینی مضامین، تعریف و نام‌گذاری مضامین و تدوین گزارش نهایی انجام شد. در این مرحله، مفاهیم اولیه استخراج‌شده از منابع منتخب، پس از کدگذاری، در قالب مضامین حقوقی، نهادی، مالی و اجتماعی سازمان‌دهی شدند. مفاهیم کلیدی در چهار محور حقوقی، نهادی، مالی و فرهنگی استخراج شدند که نحوه استخراج این چهار محور از طریق تحلیل مضمون در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲. فرایند تحلیل مضمون و استخراج محورها از اسناد شهرداری تهران

ردیف	مرحله تحلیل مضمون	شرح اقدام انجام‌شده	نمونه داده استخراج‌شده از اسناد شهرداری تهران	محور نهایی استخراج‌شده
۱	آشنایی با داده‌ها	مطالعه اسناد، گزارش‌ها، آیین‌نامه‌ها و پایان‌نامه‌ها در حوزه سرمایه‌گذاری شهری در شهرداری تهران	گزارش ناتمام ماندن پروژه سرمایه‌گذاری در منطقه ۱۸ شهرداری	—
۲	کدگذاری اولیه	شناسایی مفاهیم پرتکرار و کلیدی در متن اسناد	«فقدان قانون خاص»، «تعدد مراجع تصویب»، «ابهام در مسئولیت‌ها»	کدهای حقوقی
۳	جست‌وجوی مضامین	گروه‌بندی کدهای مشابه و شناسایی الگوهای معنایی مشترک	«اختلال در هماهنگی»، «موازی‌کاری نهادی»، «نبود نهاد مرکزی PPP»	مضمون نهادی
۴	بازبینی مضامین	بررسی انسجام مضامین با کل داده‌ها و دسته‌بندی چهارگانه آن‌ها	«عدم تنوع تأمین مالی»، «تکا به ملک»، «نبود مشوق مالی»	مضمون مالی
۵	تعریف و نام‌گذاری	تعیین نام علمی برای مضامین اصلی و تدوین تعاریف روشن برای هر یک	«نگرش منفی به بخش خصوصی»، «بی‌اعتمادی اجتماعی»، «ضعف فرهنگ مشارکت»	مضمون فرهنگی
۶	تدوین گزارش نهایی	استفاده از مضامین نهایی در تحلیل مقاله و تطبیق آن‌ها با چارچوب‌های نظری بین‌المللی	تطبیق با الزامات public private partnership world bank Handbook (۷, ۸)	حقوقی، نهادی، مالی، فرهنگی

1. Thematic Analysis

2. Scopus

## ۳-۴. اعتبارسنجی و قابلیت اعتماد یافته‌ها

به منظور افزایش اعتبار و قابلیت اعتماد یافته‌ها، از روش مثلث‌سازی داده‌ها<sup>۱</sup> استفاده شد؛ به این شکل که یافته‌های استخراج شده از مقالات علمی، اسناد رسمی شهرداری و چارچوب‌های بین‌المللی با یکدیگر مقایسه و هم‌راستا شدند. این رویکرد موجب کاهش سوگیری تفسیری و افزایش انسجام تحلیلی نتایج پژوهش شد. همچنین، امکان شناسایی شکاف‌های اجرایی و تطابق یا تفاوت وضعیت موجود در شهرداری تهران با استانداردهای بین‌المللی را فراهم ساخت که به تفصیل در جدول ۳ تحلیل تطبیقی میان یافته‌های مستند در شهرداری تهران و الزامات سند مشارکت عمومی خصوصی بانک جهانی ارائه شده است.

جدول ۳. تطبیق بین موانع اجرایی در شهرداری تهران و الزامات بانک جهانی

ردیف	محور موضوعی	یافته‌های مستند در شهرداری تهران	الزامات مطرح شده در public private partnership world bank Handbook (7, 8)	شکاف یا تفاوت شناسایی شده
۱	چارچوب حقوقی	فقدان قانون خاص برای PPP، تفسیرهای متناقض از قوانین موجود	نیاز به چارچوب قانونی خاص و شفاف با تعیین حدود مسئولیت‌ها و ضمانت‌های اجرایی	نبود قوانین اختصاصی و چندگانگی حقوقی
۲	ساختار نهادی	ناهماهنگی بین واحدهای شهرداری، نبود نهاد مرکزی برای هدایت پروژه‌های مشارکتی	تأسیس نهاد هماهنگ‌کننده مستقل PPP با اختیارات قانونی و ظرفیت اجرایی	فقدان نهاد راهبری متمرکز در تهران
۳	شفافیت و اطلاعات	نبود بانک اطلاعاتی متمرکز پروژه‌ها، عدم انتشار فراخوان عمومی و سوابق قراردادهای	الزامی بودن انتشار اطلاعات پروژه، سوابق مشارکت‌ها، و گزارش‌های مالی برای جذب سرمایه‌گذار	فقدان شفافیت و دسترسی آزاد به داده‌ها
۴	ابزارهای مالی	اتکای صرف به بودجه شهرداری یا پیش‌فروش ملک، نبود تنوع در مدل‌های مالی مشارکتی	استفاده از ترکیب مدل‌های تأمین مالی BOO، BOT، Islamic Finance، صندوق‌های تضمینی و ضمانتی	محدود بودن گزینه‌های تأمین مالی
۵	ارزیابی ریسک	نبود نظام ارزیابی ساخت‌یافته، توزیع نامتعادل ریسک بین بخش عمومی و خصوصی	تدوین نظام ارزیابی ریسک و تقسیم عادلانه ریسک بر اساس تخصص و ظرفیت هر طرف	فقدان مکانیزم رسمی برای ارزیابی ریسک

اعتبارسنجی نتایج نیز از طریق مرور منابع چندگانه<sup>۲</sup> و تحلیل همگرایی محتوایی میان منابع داخلی و بین‌المللی صورت گرفت. به این ترتیب، در مرحله نهایی تحلیل، مضامین استخراج شده از تحلیل محتوای کیفی، در چارچوب نظری پژوهش تفسیر شدند. به این منظور، یافته‌ها با چارچوب نهادی مشارکت عمومی - خصوصی و چارچوب سیاستگذاری و حکمرانی مشارکت عمومی - خصوصی ارائه شده در راهنمای بانک جهانی تطبیق داده شدند. تحلیل ارائه شده در جدول ۴ نشان می‌دهد چگونه اعتبارسنجی نتایج پژوهش با استفاده از تکنیک مرور منابع چندگانه انجام شده است. این روش باعث افزایش دقت، قابلیت اعتماد، و جامعیت یافته‌ها در مطالعات کیفی می‌شود. برای پژوهش‌های کیفی از کتاب راهنما استفاده شد [۲۲].

جدول ۴. اعتبارسنجی نتایج از طریق مرور منابع چندگانه

ردیف	نوع منبع مورد استفاده	نمونه منابع بررسی شده	هدف از استفاده در اعتبارسنجی	نتیجه یا تقویت یافته‌ها
۱	اسناد داخلی شهرداری تهران	آیین‌نامه مشارکت شهرداری، گزارش پروژه‌های نیمه‌تمام، صورت‌جلسات شورا	بررسی وضعیت عملیاتی و موانع واقعی از دیدگاه اجرایی	شناسایی مشکلات ساختاری، ناهماهنگی نهادی
۲	مطالعات دانشگاهی و پایان‌نامه‌ها	مطالعه تجربه‌نگاری درس آموخته‌ها در حوزه سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی شهرداری تهران با رویکرد آسیب‌شناسی فرایندهای موجود و ارائه راهکار، اسفندماه (۱۴۰۳)، مرکز مطالعات شهرداری تهران	استفاده به عنوان منبع تجربی زمینه‌ای برای اعتبارسنجی یافته‌ها و تطبیق موانع اجرایی استخراج شده با تجربیات واقعی شهرداری تهران	تأیید مضامین مالی و فرهنگی مستخرج
۳	مقررات و قوانین رسمی ملی	قوانین بودجه شهرداری، آیین‌نامه مالی، قانون شهرداری‌ها	تحلیل حقوقی وضعیت مشارکت عمومی - خصوصی در نظام حقوقی ایران	تأیید ضعف در چارچوب قانونی و نبود قانون اختصاصی PPP
۴	منابع بین‌المللی و راهنماهای جهانی	public private partnership world bank Handbook [۷ و ۸]، مطالعات بانک توسعه آسیا (ADB) [۱۹]	مقایسه با تجربیات موفق جهانی و تعیین شکاف‌های ساختاری	کشف تفاوت در نهادسازی و ارزیابی ریسک

1. Triangulation  
2. Triangulation

شکل ۱ موارد یادشده را در فرایند روش تحقیق مقاله به صورت گام‌به‌گام نمایش می‌دهد. این فلوجارت نشان می‌دهد چگونه مراحل گردآوری داده‌ها، تحلیل مضمون، تطبیق با منابع جهانی و اعتبارسنجی چندمنبعی به صورت منسجم انجام شده تا به استخراج یافته‌ها و ارائه پیشنهادهای سیاستی منجر شود.



شکل ۱. مراحل اجرای روش تحقیق مقاله

#### ۴. یافته‌ها

یافته‌های این پژوهش بر اساس تحلیل محتوای کیفی اسناد، گزارش‌ها و منابع منتخب، در قالب چهار محور تحلیلی اصلی شامل حقوقی، نهادی، مالی - اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی سازمان‌دهی شده‌اند. در هر محور، ابتدا متغیرهای کلیدی شناسایی شده معرفی می‌شوند، سپس مکانیزم انتقال اثر آن‌ها بر فرایند جذب سرمایه‌گذاری تبیین می‌شود و در نهایت پیامدهای اجرایی و سیاستی هر محور مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

#### ۴-۱. محور حقوقی

##### ۴-۱-۱. متغیرهای کلیدی حقوقی شناسایی شده

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد متغیرهای حقوقی مؤثر بر جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری شهرداری تهران شامل نبود قانون جامع مشارکت عمومی - خصوصی، ابهام در تعهدات قراردادی، ضعف ضمانت‌های اجرایی و نبود سازوکارهای شفاف حل اختلاف هستند. این متغیرها به عنوان عوامل ساختاری، زمینه بروز نااطمینانی حقوقی در فرایند مشارکت را فراهم می‌کنند.

##### ۴-۱-۲. مکانیزم انتقال اثر بر جذب سرمایه‌گذاری

از منظر مکانیزم اثرگذاری، ضعف چارچوب حقوقی از طریق افزایش عدم قطعیت قراردادی و حقوقی، موجب افزایش ریسک ادراک‌شده سرمایه‌گذاران خصوصی می‌شود. این نااطمینانی باعث می‌شود سرمایه‌گذاران یا از ورود به پروژه‌های شهری خودداری کنند یا بازده بالاتری مطالبه کنند که در نهایت جذابیت اقتصادی پروژه‌ها را کاهش می‌دهد.

#### ۴-۱-۳. پیامدهای سیاستی و اجرایی

پیامد این وضعیت برای مدیریت شهری، کاهش رقابت‌پذیری پروژه‌های سرمایه‌گذاری و افزایش احتمال شکست یا توقف پروژه‌های مشارکتی است. در سطح سیاستی، این یافته نشان می‌دهد اصلاح چارچوب‌های حقوقی و تدوین قوانین اختصاصی مشارکت عمومی - خصوصی، پیش شرط اساسی بهبود نظام جذب سرمایه‌گذاری شهری محسوب می‌شود.

#### ۴-۲. محور نهادی

##### ۴-۲-۱. متغیرهای کلیدی نهادی شناسایی شده

در بعد نهادی، متغیرهایی نظیر نبود نهاد مرکزی و مسئول هدایت پروژه‌های مشارکتی، ناهماهنگی میان واحدهای مختلف شهرداری، تعارض وظایف میان سازمان‌ها، ضعف ظرفیت‌های تخصصی موجود و نبود نقشه راه مشخص برای اجرای مشارکت عمومی - خصوصی شناسایی شدند. این عوامل بیانگر ساختار نهادی پراکنده و غیرمنسجم در مدیریت پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهری هستند.

##### ۴-۲-۲. مکانیزم انتقال اثر بر جذب سرمایه‌گذاری

ضعف نهادی از طریق ایجاد اصطکاک در فرایند تصمیم‌گیری، طولانی شدن مراحل اداری و افزایش هزینه‌های مبادله، به طور مستقیم بر رفتار سرمایه‌گذاران اثر می‌گذارد. ناهماهنگی نهادی باعث تأخیر در تصویب پروژه‌ها، تغییرات مکرر در تصمیمات و افزایش عدم قطعیت اجرایی می‌شود که این امر اعتماد سرمایه‌گذاران خصوصی را تضعیف می‌کند و تمایل آن‌ها به مشارکت را کاهش می‌دهد.

##### ۴-۲-۳. پیامدهای سیاستی و اجرایی

پیامد نهادی این وضعیت، کاهش کارایی فرآیندهای جذب سرمایه و از دست رفتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری شهری است. از منظر سیاستی، یافته‌ها نشان می‌دهند ایجاد یک نهاد متمرکز و توانمند برای راهبری مشارکت‌های عمومی - خصوصی، شرط لازم برای کاهش اصطکاک نهادی و افزایش قابلیت پیش‌بینی تصمیمات در مدیریت شهری است.

#### ۴-۳. محور مالی-اقتصادی

##### ۴-۳-۱. متغیرهای کلیدی مالی شناسایی شده

در محور مالی - اقتصادی، متغیرهایی همچون اتکای بیش از حد به روش‌های سنتی تأمین مالی، نبود تنوع در ابزارهای مالی مشارکتی، عدم تضمین بازگشت سرمایه، ضعف در طراحی مدل‌های درآمدی پروژه‌ها و ناتوانی در قیمت‌گذاری منطقی خدمات عمومی شناسایی شدند. این عوامل موجب کاهش جذابیت اقتصادی پروژه‌های شهری برای بخش خصوصی می‌شوند.

##### ۴-۳-۲. مکانیزم انتقال اثر بر جذب سرمایه‌گذاری

مکانیزم اثرگذاری این متغیرها از طریق به هم زدن تعادل میان ریسک و بازده مورد انتظار سرمایه‌گذار عمل می‌کند. نبود ابزارهای مالی متنوع و سازوکارهای حمایتی، باعث انتقال بخش عمده ریسک به سرمایه‌گذار خصوصی می‌شود و در نتیجه، انگیزه مشارکت در پروژه‌های شهری را کاهش می‌دهد. این وضعیت موجب می‌شود سرمایه‌های خصوصی به سمت پروژه‌های کم‌ریسک‌تر یا بخش‌های غیرشهری هدایت شوند.

##### ۴-۳-۳. پیامدهای سیاستی و اجرایی

پیامد مالی این وضعیت، محدود شدن منابع تأمین مالی پروژه‌های شهری و افزایش وابستگی شهرداری به منابع داخلی است. در سطح سیاستی، یافته‌ها بر ضرورت توسعه ابزارهای نوین تأمین مالی، طراحی مدل‌های درآمدی شفاف و ایجاد سازوکارهای تضمین بازگشت سرمایه برای افزایش جذابیت اقتصادی پروژه‌های شهری تأکید دارند.

#### ۴-۴. محور اجتماعی - فرهنگی

##### ۴-۴-۱. متغیرهای کلیدی اجتماعی - فرهنگی شناسایی شده

در بعد اجتماعی - فرهنگی، متغیرهایی نظیر نگرش منفی به مشارکت بخش خصوصی، بی‌اعتمادی اجتماعی نسبت به

خصوصی‌سازی خدمات عمومی، مقاومت سیاسی یا محلی در برابر پروژه‌های مشارکتی و ضعف شفافیت در فرایند انتخاب شریک خصوصی شناسایی شدند. این متغیرها نشان‌دهنده چالش‌های نرم و غیررسمی در فرایند جذب سرمایه‌گذاری شهری هستند.

#### ۴-۴-۲. مکانیزم انتقال اثر بر جذب سرمایه‌گذاری

این متغیرها از طریق افزایش ریسک اجتماعی و سیاسی پروژه‌ها بر جذب سرمایه‌گذاری اثر می‌گذارند. مقاومت اجتماعی یا بی‌اعتمادی عمومی می‌تواند به اعتراضات محلی، فشارهای سیاسی و تغییر در دامنه پروژه‌ها منجر شود که در نهایت، هزینه‌ها و ریسک سرمایه‌گذاری را افزایش داده و تمایل بخش خصوصی به مشارکت را کاهش می‌دهد.

#### ۴-۴-۳. پیامدهای سیاستی و اجرایی

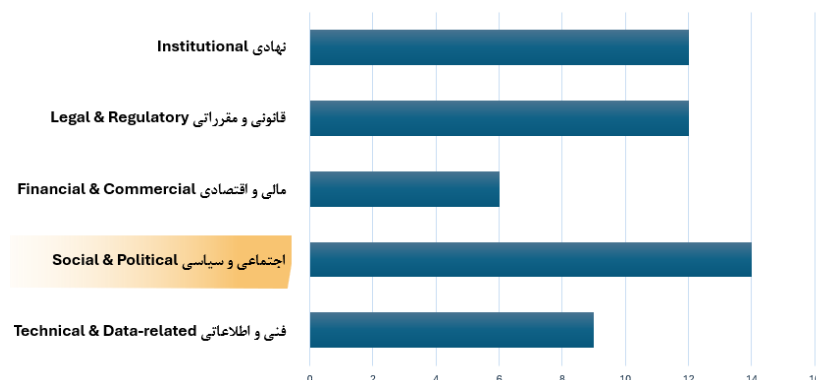
پیامد اجتماعی این وضعیت، کاهش مشروعیت پروژه‌های مشارکتی و افزایش احتمال توقف یا تغییر مسیر آنهاست. از منظر سیاستی، یافته‌ها نشان می‌دهند ارتقای شفافیت، مشارکت ذی‌نفعان و تقویت اعتماد عمومی، نقش مهمی در کاهش ریسک اجتماعی و بهبود فرایند جذب سرمایه‌گذاری در مدیریت شهری دارد.

جدول ۵. تلفیق یافته‌های چهارگانه مقاله

محور تحلیلی	متغیر کلیدی شناسایی شده	مکانیزم انتقال اثر بر جذب سرمایه‌گذاری	پیامد اجرایی و سیاستی
حقوقی	نبود قانون جامع و اختصاصی مشارکت عمومی - خصوصی	افزایش عدم قطعیت حقوقی و قراردادی → افزایش ریسک ادراک شده سرمایه‌گذار	کاهش تمایل بخش خصوصی به مشارکت و افزایش احتمال توقف یا شکست پروژه‌ها
حقوقی	ابهام در حقوق، تعهدات و ضمانت‌های اجرایی قراردادهای	نااطمینانی در بازگشت سرمایه → مطالبه بازده بالاتر یا خروج سرمایه‌گذار	کاهش جذابیت اقتصادی پروژه‌ها و افزایش هزینه‌های قراردادی
حقوقی	نبود رویه شفاف حل اختلاف و فسخ قرارداد	افزایش ریسک حقوقی در دوره اجرا	کاهش پایداری قراردادهای مشارکتی
نهادی	نبود نهاد مرکزی و مسئول هدایت PPP	اصطکاک نهادی و تصمیم‌گیری چندگانه → تأخیر در فرایندها	از دست رفتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری و کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران
نهادی	ناهماهنگی میان واحدهای شهرداری و تعارض وظایف	افزایش هزینه‌های میدانه و بی‌ثباتی تصمیمات	کاهش کارایی نظام جذب سرمایه
نهادی	ضعف ظرفیت‌های تخصصی نهادی	تصمیم‌گیری غیرتخصصی و تغییرات مکرر پروژه	افزایش ریسک اجرایی پروژه‌های مشارکتی
مالی - اقتصادی	اتکای بیش از حد به روش‌های سنتی تأمین مالی	نبود تعادل ریسک - بازده برای سرمایه‌گذار خصوصی	کاهش جذابیت پروژه‌های شهری برای سرمایه‌گذاری
مالی - اقتصادی	نبود ابزارهای نوین تأمین مالی و تضمین بازگشت سرمایه	انتقال بخش عمده ریسک به سرمایه‌گذار خصوصی	هدایت سرمایه‌ها به بخش‌های غیرشهری یا کم‌ریسک‌تر
مالی - اقتصادی	ضعف در طراحی مدل‌های درآمدی و قیمت‌گذاری خدمات	عدم پیش‌بینی‌پذیری جریان‌های درآمدی پروژه	افزایش احتمال شکست مالی پروژه‌ها
اجتماعی - فرهنگی	نگرش منفی به مشارکت بخش خصوصی	کاهش مشروعیت اجتماعی پروژه‌ها	افزایش مقاومت سیاسی و اجتماعی
اجتماعی - فرهنگی	بی‌اعتمادی عمومی نسبت به خصوصی‌سازی	افزایش ریسک اجتماعی پروژه‌ها	توقف، تغییر دامنه یا تعویق پروژه‌های مشارکتی
اجتماعی - فرهنگی	ضعف شفافیت در انتخاب شریک خصوصی	تقویت تصور فساد یا رانت	کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران و شهروندان

جدول ۵ نشان می‌دهد موانع اجرایی جذب سرمایه‌گذاری در شهرداری تهران نه به صورت منفرد، بلکه از طریق زنجیره‌ای از مکانیزم‌های حقوقی، نهادی، مالی و اجتماعی عمل می‌کنند که در صورت عدم اصلاح هم‌زمان، اثرات یکدیگر را تشدید می‌کنند. در مجموع، یافته‌ها نشان می‌دهند موانع جذب سرمایه‌گذاری در پروژه‌های مدیریت شهری شهرداری تهران ماهیتی چندبعدی دارند و تعامل میان متغیرهای حقوقی، نهادی، مالی و اجتماعی، بیش از هر عامل منفردی بر موفقیت یا ناکامی مشارکت‌های عمومی - خصوصی اثرگذار است. تداوم این موانع، بدون اصلاحات هماهنگ و چندسطحی، موجب کاهش توان شهرداری در بهره‌گیری از ظرفیت‌های بخش خصوصی خواهد شد.

به منظور ترسیم میزان اثر و مقایسه هر یک از موانع ارائه‌شده تا کنون نمودار ۱ شدت اثر هر یک از چهار محور تحلیلی (حقوقی، نهادی، مالی، فرهنگی/اجتماعی) را بر فرایند جذب سرمایه‌گذار در شهرداری تهران نشان می‌دهد. این مقادیر بر اساس داده‌های پرسش‌نامه‌ای و تحلیل کیفی به صورت نسبی در مقیاس ۱ تا ۵ تنظیم شده‌اند.



نمودار ۱. شدت اثر موانع اجرایی بر فرایند جذب سرمایه‌گذار در شهرداری تهران

جدول ۶. مقایسه تطبیقی مشکلات و چالش‌های PPP در شهرداری تهران با موانع راهنمای جامع بانک جهانی

ردیف	موانع PPP در شهرداری تهران	محور				
		۱	۲	۳	۴	۵
۱	نگاه پیمانکاری به سرمایه‌گذاران		✓	✓	✓	
۲	عدم سودآوری لازم در پروژه‌های زیرساختی نسبت به سایر پروژه‌ها		✓	✓	✓	✓
۳	عدم ثبات مدیریتی و تغییرات مکرر			✓		✓
۴	نبود انسجام و هماهنگی بین نهادهای شهرداری در حوزه سرمایه‌گذاری			✓		✓
۵	عدم ثبت قوانین و مقررات			✓		✓
۶	استفاده از روش فراخوان عمومی و عدم امکان بهره‌مندی از تکنیک‌های بازاریابی		✓	✓		✓
۷	بروکراسی پیچیده و زمان‌بر			✓		✓
۸	مشکلات ارزیابی‌های کارشناسان رسمی و عدم اعتماد به مشاوران ذی‌صلاح حوزه کسب‌وکار			✓		✓
۹	ضعف در شناسایی فرصت‌های سرمایه‌گذاری		✓	✓		✓
۱۰	نبود امنیت سرمایه‌گذاری در اقتصاد کشور		✓	✓		✓
۱۱	فرایند نامناسب رسیدن به مرحله عقد قرارداد سرمایه‌گذاری مشارکتی با شهرداری تهران		✓	✓		✓
۱۲	نبود زیر ساخت‌های لازم به جهت سرمایه‌گذاری			✓		✓
۱۳	مشخص نبودن استراتژی کلان سرمایه‌گذاری در شهر تهران			✓		✓
۱۴	مشکلات اسناد مالکیت و مجوزها			✓		✓
۱۵	تغییرات در مفاد قراردادها و اسکوپ پروژه‌ها		✓	✓		✓
۱۶	فقدان مطالعات امکان‌سنجی به‌خصوص مطالعات بازار		✓	✓		✓
۱۷	ایرادهای حقوقی و قراردادی			✓		✓
۱۸	مشکلات مربوط به نظریات کارشناسان رسمی دادگستری		✓	✓		✓

## بحث و نتیجه‌گیری

نتایج به‌دست‌آمده از تحلیل محتوای اسناد شهرداری تهران و تطبیق آن‌ها با چارچوب‌های جهانی مشارکت عمومی - خصوصی، نشان می‌دهد چالش‌های جذب سرمایه‌گذار در پروژه‌های مدیریت شهری عمدتاً ریشه در ضعف‌های ساختاری، قانونی و نهادی دارد. همان‌طور که در نمودار ۱ مشخص شد، موانع حقوقی و مالی بیشترین اثر منفی را بر فرایند جذب سرمایه‌گذاری دارند؛ در حالی که موانع فرهنگی - اجتماعی نیز گرچه کمتر، اما نقش بازدارنده‌ای دارند.

بانک جهانی در هندبوک مشارکت عمومی - خصوصی به‌صراحت بر وجود یک چارچوب حقوقی پایدار و اختصاصی برای پروژه‌های مشارکتی تأکید دارد. این در حالی است که در شهرداری تهران، خلأهای قانونی و نبود قوانین اختصاصی مشارکت عمومی - خصوصی باعث ابهام در مسئولیت‌ها و تفسیرهای متناقض می‌شود. این ضعف حقوقی به‌طور مستقیم بر امنیت قراردادهای، زمان اجرای پروژه‌ها، و اعتماد سرمایه‌گذار اثر منفی دارد.

از منظر نهادی نیز مقایسه با کشورهای موفق نظیر هند و ترکیه نشان می‌دهد ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده مستقل مانند واحد مستقل مشارکت عمومی خصوصی نقش تعیین‌کننده‌ای در تسریع روند جذب سرمایه‌گذاری داشته است. در مقابل، در شهرداری تهران ساختارهای سازمانی پراکنده و نبود وحدت رویه در تصمیم‌گیری، از عوامل اساسی شکست یا تعویق پروژه‌های مشارکتی محسوب می‌شوند.

از جنبه مالی، ناکارآمدی ابزارهای تأمین سرمایه و اتکای سنتی به منابع داخلی شهرداری (مانند فروش املاک یا پیش‌فروش پروژه‌ها) موجب شده بخش خصوصی رغبتی به ورود در پروژه‌ها نداشته باشد. در مقابل، تجربه کشورهای دیگر نشان می‌دهد استفاده از ابزارهایی همچون حسابداری اسلامی، اوراق درآمدی و بسته‌های تضمینی، می‌تواند انگیزه سرمایه‌گذاری را تقویت کند. در نهایت، از بعد فرهنگی، یافته‌ها بیانگر آن است که نگاه منفی به مشارکت بخش خصوصی و ضعف در فرهنگ اعتماد عمومی، بر فرایند جذب سرمایه‌گذار سایه افکنده است. برای حل این مسئله، آموزش عمومی، شفاف‌سازی قراردادها و افزایش مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری پیشنهاد می‌شود. در مجموع، برای رفع موانع موجود و ارتقای توان شهرداری در جذب سرمایه‌گذاری، مجموعه‌ای از اصلاحات حقوقی، نهادی، مالی و فرهنگی با الگوبرداری از تجارب موفق جهانی ضروری به نظر می‌رسد.

### پیشنهاد‌های کاربردی

تطبيق یافته‌های استخراج‌شده از اسناد شهرداری با چارچوب‌های بین‌المللی به‌ویژه راهنمای بانک جهانی حاکی از آن است که بسیاری از عناصر بنیادین موفقیت در پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی، از جمله وجود نهاد متمرکز، شفافیت اطلاعاتی، و نظام ارزیابی ریسک در ساختارهای فعلی شهرداری تهران جایگاه مؤثری ندارند. این ناهماهنگی به کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران و تضعیف ظرفیت‌های اجرایی در مدیریت پروژه‌های مشارکتی منجر شده است. برای پاسخ به این چالش‌ها، با تحلیلی جزئی‌تر و عمیق‌تر، مصادیق موانع کلیدی راهنمای جامع بانک جهانی نیز براساس بیشترین انطباق با اجرای مشارکت عمومی - خصوصی در شهرداری تهران دارد به شرح زیر (جدول ۷) اولویت‌بندی و برای تولید ایده‌های سیاستی ارائه می‌شود.

جدول ۷. اولویت‌بندی بر اساس بیشترین انطباق با اجرای مشارکت عمومی خصوصی در شهرداری تهران

اولویت	محور	مصادیق موانع کلیدی (براساس اولویت)
اول	اجتماعی و سیاسی Social & Political	ترس از فساد یا سوءاستفاده بی‌توجهی به دیدگاه‌های ذی‌نفعان در طراحی پروژه‌ها مقاومت عمومی یا سیاسی نگرانی از واگذاری خدمات عمومی به بخش خصوصی ضعف شفافیت در فرایند انتخاب شریک خصوصی یا فساد در آن
دوم	نهادی Institutional	تعارض وظایف بین نهادها نبود نهاد مسئول و هماهنگ‌کننده ضعف ظرفیت‌های موجود
سوم	قانونی و مقرراتی Legal & Regulatory	عدم تطابق با استانداردهای بین‌المللی نبود رویه‌های مشخص برای توزیع ریسک، فسخ قرارداد، و حل اختلاف عدم شفافیت حقوق و تعهدات طرفین نبود و ضعف چارچوب قانونی
چهارم	مالی و اقتصادی Financial & Commercial	ضعف در طراحی مدل‌های تأمین مالی چالش‌های تنظیم تعرفه‌های پایدار و قابل قبول برای خدمات عمومی (مانند حمل‌ونقل، آب، پسماند و...) عدم جذابیت مالی پروژه‌ها برای بخش خصوصی یا فقدان ابزارهای نوین تأمین مالی عدم تضمین بازگشت سرمایه ناتوانی در قیمت‌گذاری منطقی خدمات نبود مکانیزم‌های حمایتی مانند تضمین‌های حداقل درآمد، خرید تضمینی یا وثیقه‌های اعتباری
	فنی و اطلاعاتی Technical & Data-related	فقدان داده‌های معتبر ضعف در شناسایی و آماده‌سازی پروژه‌ها نبود بانک اطلاعات فرصت‌های سرمایه‌گذاری یا مطالعات امکان‌سنجی دقیق نبود اسناد تیپ قرارداد، راهنمای ارزیابی ریسک، یا سیستم رتبه‌بندی پروژه‌ها نبود استانداردسازی و شفافیت عدم دسترسی به داده‌های فنی، مالی، عملکردی و حقوقی پروژه‌های پیشین

## منابع

1. Almarri K, Boussabaine H. Critical success factors for public-private partnerships in smart city infrastructure projects. *Construction Innovation*. 2025;25(2):224-47.
2. France-Mensah J, Kothari C, O'Brien WJ, Jiao J. Integrating social equity in highway maintenance and rehabilitation programming: A quantitative approach. *Sustainable cities and society*. 2019;48:101526.
3. Sclar E. The political economics of investment Utopia: public-private partnerships for urban infrastructure finance. *Journal of Economic Policy Reform*. 2015;18(1):1-15.
4. Ghafari E, Daneshfard K, Memarzadeh Tehran G. Designing a Public-Private Partnership Model in Urban Development Infrastructure Projects: A study on Tehran Municipality. *Iranian journal of management sciences*. 2020;15(60):27-50. [In Persian]
5. Tilaki MJM, Abdullah A, Bahauddin A, Marzbali MH. An evaluation to identify the barriers to the feasibility of urban development plans: Five decades of experience in urban planning in Iran. *Journal of Urban and Environmental Engineering*. 2014;8(1):38-47.
6. Sarvari H, Nassereddine H, Chan DW, Amirkhani M, Md Noor N. Determining and assessing the significant barriers of transferring unfinished construction projects from the public sector to the private sector in Iran. *Construction Innovation*. 2021;21(4): 592-607.
7. Bank W. *Public-private partnerships: Reference guide version 3*. World Bank Washington, DC; 2017.
8. Hodge GA, Greve C, Boardman AE. *International handbook on public-private partnership*: Edward Elgar Publishing; 2010.
9. Stadtler L, Probst G. How broker organizations can facilitate public-private partnerships for development. *European Management Journal*. 2012;30(1):32-46.
10. Yescombe ER. *Public-private partnerships: principles of policy and finance*: Elsevier; 2011.
11. Abdel Aziz AM. Successful delivery of public-private partnerships for infrastructure development. *Journal of construction engineering and management*. 2007;133(12):918-31.
12. Yakubova S, Yunusova S, Shaislamova N, Murodov S, Avazov N, Shovkatov N, editors. The role of public-private partnerships in financing infrastructure projects. *E3S Web of Conferences*; 2021: EDP Sciences.
13. Vale de Paula P, Marques R, Gonçalves JM. Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Urban Regeneration Projects. Rui and Gonçalves, Jorge Manuel, *Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Urban Regeneration Projects*. 2024.
14. Nasiri Sagharloo S. *Municipal Construction Project Failure Factors in Tehran, Iran*. 2023.
15. Pourahmad A, Lotfi S, Omranzadeh B, Mahdi A. The failure of the integrated urban management in Iran: an analysis from the perspective of interactive and legal problems between the state and municipality. *International Journal of Management Science*. 2015;2(1):1-12.
16. Alizadeh H, Meshkini A. On the road to urban sustainability: identifying major barriers to urban sustainability in Iran. *Review of Regional Research*. 2025:1-26.
17. Shokri M, Elmimoghaddam M. Examining the Barriers to Private Sector Participation in Khorramabad Municipal Projects. *Urban Economics and Planning*. 2025;5(4):140-51.
18. Rasouli S, Mehboob Lotfkar A. Evaluating the Failure of Municipalities in Attracting Private Sector Investors. *Public Organizations Management*. 2024;12(Series 48):167-86.
19. GOVERNORS BO. *Asian Development Bank—ADB. Organization*. 2020.
20. Chan DW, Sarvari H, Husein AAJA, Awadh KM, Golestanizadeh M, Cristofaro M. Barriers to attracting private sector investment in public road infrastructure projects in the developing country of Iran. *Sustainability*. 2023;15(2):1452.
21. Creswell JW, Clark VLP. *Designing and conducting mixed methods research*: Sage publications; 2017.
22. Flick U. *The SAGE handbook of qualitative research quality*: SAGE Publications Limited; 2024.
23. Farah Binti Ibrahim & Amer Hamzah Bin Jantan. Challenges, Barriers and Solutions in Public-Private Partnerships (PPP): A Comprehensive Review. *International Journal of Professional Business Review*, 2025, 9(10).
24. M. Jiang et al.. *Local Government's Intention to Use Public-Private Partnerships MDPI Sustainability*. 2025.