

Public Organizations Management

Vol. 14(4), (Series 56): 116-132/ 2026

 <https://doi.org/10.30473/ipom.2026.75578.5233>

E-ISSN: 2538-600X

P-ISSN: 2322-522X

ORIGINAL ARTICLE

Investigating the Legal Capacities of Integrated Urban Management in the Laws of Municipalities and Councils in Iran

Ataollah Zarafshan*

Assistant Professor, Department
of Geography, Payame Noor
University, Tehran, Iran.

*Correspondence

Ataollah Zarafshan
E-mail: Ata.Zarafshan@pnu.ac.ir

Receive Date: 24/Aug/2025

Revise Date: 30/Aug/2026

Accept Date: 01/Sep/2026

How to cite

Zarafshan, A. (2026). Investigating the Legal Capacities of Integrated Urban Management in the Laws of Municipalities and Councils in Iran. *Public Organizations Management*, - 14(4), 117-132.

EXTENDED A B S T R A C T

Introduction

Rapid urbanization and the increasing complexity of urban challenges have made urban governance one of the most critical policy issues in developing countries, including Iran. Cities are no longer merely physical spaces; rather, they are complex systems in which social, economic, environmental, and institutional dimensions are deeply intertwined. In this context, integrated urban management has emerged as a key approach to ensuring sustainable urban development, enhancing service efficiency, and improving citizens' quality of life.

In Iran, however, urban management has long been characterized by fragmentation and sectoral governance, where responsibilities related to infrastructure provision, transportation, energy, environmental management, and economic regulation are distributed among multiple national, provincial, and local institutions. This fragmentation has resulted in overlapping mandates, weak coordination, limited accountability, and ultimately, persistent urban problems such as traffic congestion, air pollution, inefficient public services, and unbalanced urban growth.

Despite these challenges, Iran possesses a long-standing legal framework for urban governance, most notably the Municipal Law of 1955 (with subsequent amendments). Historically, this law granted municipalities extensive authority over a wide range of urban functions, including water and electricity provision, public transportation, market regulation, and the establishment of public institutions. These responsibilities reflected an early recognition of the need for a comprehensive and unified approach to urban management.

Over time, however, many of these functions were transferred to sectoral ministries and specialized agencies, significantly reducing the coordinating role of municipalities. As a result, the potential of the Municipal Law to support integrated urban management has remained largely underutilized. This study argues that revisiting and reinterpreting this legal framework is essential for addressing current urban governance challenges in Iran.

The main objective of this research is to analyze the legal capacities for integrated urban management in Iran with a particular emphasis on the Municipal Law, and to examine how the erosion of these capacities has contributed to contemporary urban problems. By identifying both the latent potentials and

existing deficiencies within the legal framework, the study seeks to contribute to ongoing debates on urban governance reform and sustainable city management.

Methodology

This research adopts a descriptive–analytical approach based on qualitative methods, with a primary focus on documentary and legal analysis. The core data source is the Municipal Law of Iran (1955, with amendments), which is examined article by article to identify provisions related to integrated urban management. These legal provisions are then analyzed in relation to contemporary urban governance practices and institutional arrangements.

In addition to the Municipal Law, the study draws upon relevant national legislation, policy documents, and secondary academic sources in both Persian and English. This includes scholarly literature on urban governance, integrated urban management, and sustainable urban development, as well as reports from international organizations such as UN-Habitat. The integration of domestic and international sources allows for a broader conceptual framing and facilitates comparative insights.

The analytical process consists of three main stages. First, legal provisions assigning responsibilities to municipalities in areas such as infrastructure, public services, economic regulation, and urban planning are systematically identified and categorized. Second, these provisions are compared with the current distribution of responsibilities among urban governance institutions in Iran. Third, the implications of this institutional fragmentation for urban performance—particularly in relation to traffic management, environmental quality, and service coordination—are critically assessed.

This methodological framework enables a comprehensive understanding of how legal structures shape urban governance outcomes and provides a solid basis for proposing reforms aimed at restoring integrated urban management.

Findings

The findings of the study reveal that the Municipal Law originally established municipalities as central coordinating bodies for urban management. The law granted municipalities authority over a broad spectrum of functions, including water supply, electricity provision, energy management, public transportation, street maintenance, market supervision, and the establishment of public facilities such as schools, hospitals, and libraries. These responsibilities indicate a holistic vision of the city as a unified system requiring coordinated decision-making.

One of the most significant findings is that many of these functions, which were once integral to municipal responsibilities, have been gradually reassigned to sectoral ministries and national agencies. For example, water and electricity services are now managed primarily by the Ministry of Energy, while market regulation and price control fall under national trade authorities. Transportation planning often involves multiple institutions with overlapping jurisdictions, limiting the ability of municipalities to implement cohesive strategies.

This redistribution of responsibilities has weakened the institutional capacity of municipalities and undermined the principles of integrated urban management. The absence of a single coordinating authority has resulted in fragmented planning processes, inconsistent policy implementation, and inefficient use of resources. The study finds that these structural deficiencies are closely linked to persistent urban challenges, particularly traffic congestion and air pollution.

Traffic congestion in major Iranian cities is exacerbated by the lack of coordination between land-use planning and transportation policy. Similarly, air pollution is intensified by fragmented energy and transportation management, where municipalities have limited authority to enforce environmental regulations or promote sustainable mobility solutions. These issues demonstrate how the erosion of integrated management capacities directly affects urban sustainability.

Despite these challenges, the study also finds that the legal foundations for integrated urban management remain largely intact within the Municipal Law.

Many provisions can be reactivated or reinterpreted to enhance municipal authority and coordination. This suggests that meaningful reform does not necessarily require entirely new legislation, but rather a strategic reconfiguration of existing legal and institutional arrangements.

Discussion and Conclusion

The findings of this study highlight a critical paradox in Iranian urban governance: while the legal framework for integrated urban management exists, its practical implementation has been significantly weakened by institutional fragmentation. The Municipal Law embodies a comprehensive vision of urban management that aligns closely with contemporary theories of integrated and sustainable urban governance. However, this vision has been overshadowed by decades of sectoral reforms and centralization.

From a theoretical perspective, the results support the argument that legal and institutional coherence is a prerequisite for effective urban governance. Integrated urban management requires not only technical capacity but also clear authority, accountability, and coordination mechanisms. The Iranian case demonstrates how the dilution of municipal authority can lead to systemic inefficiencies and persistent urban problems.

Practically, the study suggests that restoring integrated urban management in Iran requires a multi-dimensional approach. This includes reassigning certain responsibilities to municipalities, strengthening inter-institutional coordination mechanisms, and enhancing the legal status of municipalities within the national governance system. Special attention should be given to areas with high externalities, such as transportation and environmental management, where fragmented governance has the most severe consequences.

In conclusion, this research emphasizes that the Municipal Law remains a valuable yet underutilized resource for urban governance reform in Iran. By revisiting and revitalizing its provisions, policymakers can address the root causes of urban inefficiencies and move toward a more integrated, sustainable, and responsive system of urban management. The study contributes to the broader discourse on urban governance by demonstrating how legal frameworks can either constrain or enable integrated urban management, offering insights that may also be relevant to other developing countries facing similar challenges.

KEYWORDS

Integrated Urban Management, Urban Governance, Municipalities Law, Councils Law.



بررسی ظرفیت‌های قانونی مدیریت یکپارچه شهری در قوانین شهرداری‌ها و شوراهای ایران

عطاءاله زرفشان*

استادیار، گروه جغرافیا، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

*نویسنده مسئول: عطاءاله زرفشان
رایانامه: Ata.Zarafshan@pnu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۰۶

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۶/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۱۰

استناد به این مقاله:

زرفشان، عطاءاله (۱۴۰۵). بررسی ظرفیت‌های قانونی مدیریت یکپارچه شهری در قوانین شهرداری‌ها و شوراهای ایران. فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۴(۴)، ۱۱۷-۱۳۲.

چکیده

مدیریت یکپارچه شهری به‌عنوان یکی از رویکردهای نوین حکمرانی شهری، بر هماهنگی میان نهادهای سیاست‌ها، منابع و ذی‌نفعان در اداره شهر تأکید دارد. هدف این پژوهش، شناسایی و تحلیل ظرفیت‌های قانونی موجود برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران با تمرکز بر قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴) و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۵) است. پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و با استفاده از تحلیل محتوای جهت‌دار قوانین و اسناد مرتبط انجام شده و ظرفیت‌های قانونی موجود در محورهای اصلی مدیریت یکپارچه شهری مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد که قوانین مورد بررسی از ظرفیت‌های قابل توجهی در زمینه یکپارچگی نهادی و ساختاری، مشارکت پاسخگویی عمومی و یکپارچگی مالی و برنامه‌ای برخوردارند. در حوزه نهادی، ظرفیت‌هایی برای تفکیک سیاست‌گذاری و اجرا، نظارت شوراهای و ایفای نقش شهرداری در مدیریت امور محلی وجود دارد. در حوزه مشارکت، قوانین بر حضور و نقش شهروندان و نظارت عمومی تأکید دارند؛ با این حال، سازوکارهای الزام‌آور و مشخص برای تحقق مشارکت مؤثر و پایدار محدود است. در بعد مالی و برنامه‌ای نیز اختیارات مرتبط با بودجه، درآمدها و عوارض محلی، ظرفیت‌هایی برای تقویت استقلال مالی مدیریت شهری فراهم می‌کند. با وجود این ظرفیت‌ها، ضعف هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، موازی‌کاری نهادی، تمرکزگرایی، محدودیت سازوکارهای مشارکت و ناهماهنگی میان برنامه‌ها و منابع مالی، مانع تحقق کامل مدیریت یکپارچه شهری شده است. بر این اساس، بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود مستلزم اصلاح و هماهنگ‌سازی قوانین، تقویت سازوکارهای همکاری بین‌نهادی، افزایش مشارکت عمومی و ارتقای استقلال مالی و برنامه‌ای مدیریت شهری است.

واژه‌های کلیدی

مدیریت یکپارچه شهری، حکمرانی شهری، قانون شهرداری‌ها، قانون شوراهای.

حق انتشار این مستند، متعلق به نویسندگان آن است. © ۱۴۰۵ ناشر این مقاله، دانشگاه پیام نور است.

این مقاله تحت گواهی زیر منتشر شده و هر نوع استفاده غیرتجاری از آن مشروط بر استناد صحیح به مقاله و با رعایت شرایط مندرج در آدرس زیر مجاز است.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).<https://ipom.journals.pnu.ac.ir/>

مقدمه

در دهه‌های اخیر، مفهوم مدیریت یکپارچه شهری^۱ به‌عنوان رویکردی کلیدی در حکمرانی شهری پدیدار و کارآمد در سطح جهانی مطرح شده است (اسکان بشر ملل متحد^۲، ۲۰۲۰؛ بانک جهانی^۳، ۲۰۱۹) هدف این رویکرد، هماهنگ‌سازی نهادهای سیاست‌ها و منابع شهری در جهت تحقق توسعه پایدار، پاسخگویی عمومی و افزایش کیفیت زندگی شهروندان است (کوهن^۴، ۲۰۱۶؛ رابرتز و کانالی^۵، ۲۰۰۶). تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که تحقق مدیریت یکپارچه شهری مستلزم وجود چارچوب‌های قانونی و نهادی منسجم است که بتواند از پراکندگی تصمیمات، تعارض منافع سازمانی و موازی‌کاری در مدیریت شهر جلوگیری کند (هالی^۶، ۲۰۰۷؛ پی‌یر^۷، ۲۰۱۱).

در ایران، ساختار اداره امور شهری طی یک قرن گذشته دستخوش تحولات متعددی بوده است. از نخستین قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴ تا تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در سال ۱۳۷۵، نظام مدیریت شهری ایران تلاش کرده است میان نهادهای انتخابی محلی (شوراها) و نهادهای اجرایی (شهرداری‌ها) نوعی تقسیم وظایف و هم‌افزایی نهادی برقرار کند (قانون شهرداری، ۱۳۳۴؛ قانون شوراها، ۱۳۷۵). انباشت و درهم‌تنیدگی مسائل، به‌ویژه در شهرهای بزرگ، با مشکلاتی همچون آلودگی، بافت‌های فرسوده، مخاطرات شهری، نابرابری اجتماعی و فشار بر زیرساخت‌ها همراه شده است. بخشی از این مشکلات را می‌توان در ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و همچنین پراکندگی مسئولیت‌ها و اختیارات میان سازمان‌های متعدد جستجو کرد (برکپور و اسدی، ۱۴۰۱). با این حال، یکی از چالش‌های اصلی مدیریت شهری کشور، نبود یکپارچگی نهادی و هماهنگی بین دستگاه‌های متعدد دولتی و محلی است که به تضعیف کارایی، شفافیت و پاسخگویی انجامیده است (دهقانی و نوحه‌سرا، ۱۴۰۳).

قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴) و قانون شوراها (۱۳۷۵) هر دو ظرفیت‌های مهمی را برای ایجاد سازوکارهای هماهنگ در

اداره امور شهر فراهم می‌کنند. قانون شهرداری‌ها با تعریف وظایف گسترده در حوزه‌های عمرانی، خدماتی، بهداشتی، فرهنگی و مالی، بنیان نهادی اجرایی مدیریت شهری را بنا نهاده است. در مقابل، قانون شوراها با تثبیت جایگاه شوراهای اسلامی شهر به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیری، نظارت و سیاست‌گذاری محلی، بعد مشارکتی و مردم‌سالار حکمرانی شهری را تقویت می‌کند (اسدی اوجاق و حمیدپور رازیان، ۱۴۰۱). هم‌افزایی این دو قانون می‌تواند مبنایی برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران فراهم سازد، مشروط بر آنکه ظرفیت‌های موجود به‌درستی شناسایی و در چارچوب نهادی منسجم به کار گرفته شوند.

بنابراین، هدف این مقاله، شناسایی و تحلیل ظرفیت‌های قانونی موجود برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران با تأکید بر دو قانون پایه‌ای شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی است. در این راستا، تلاش می‌شود تا با بررسی مواد قانونی و مقایسه تطبیقی وظایف، اختیارات و ساختارهای نهادی مندرج در این دو قانون، امکان شکل‌گیری نظام هماهنگ و یکپارچه اداره شهری در ایران تبیین گردد.

مبانی نظری

مفهوم و ضرورت مدیریت یکپارچه شهری

مدیریت یکپارچه شهری مفهومی فرارشته‌ای است که به هماهنگی میان سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نهادهای اجرایی و ذی‌نفعان شهری اشاره دارد. (اسکان بشر ملل متحد، ۲۰۲۰). این رویکرد بر آن است که شهر به‌عنوان یک «سیستم پیچیده اجتماعی - فضایی» نیازمند مدیریتی منسجم و شبکه‌ای است که بتواند از تداخل وظایف، موازی‌کاری و تصمیم‌گیری جزیره‌ای جلوگیری کند (هالی، ۲۰۰۷؛ پی‌یر، ۲۰۱۱).

هدف اصلی مدیریت یکپارچه، ارتقای کارایی، پایداری و پاسخگویی شهری از طریق هماهنگی نهادی و برنامه‌ای میان بازیگران متعدد حکمرانی شهری است (کوهن، ۲۰۱۶؛ رابرتز و کانالی، ۲۰۰۶). در این دیدگاه، شهر دیگر صرفاً موضوعی کالبدی نیست، بلکه محصول تعاملات پیچیده میان ساختارهای سیاسی، اقتصادی، حقوقی و اجتماعی است (پی‌یر و پیترز^۸، ۲۰۰۰).

به‌طور خلاصه، اصول کلیدی مدیریت یکپارچه شهری عبارت‌اند از:

1. Integrated Urban Management
2. UN-Habitat
3. World Bank
4. Cohen
5. Roberts & Kanaley
6. Heale
7. Pierre

ج) نظریه حکمرانی چندسطحی^{۱۰} در این رویکرد، شهر به عنوان بخشی از نظام چندسطحی حاکمیت در کنار دولت ملی و منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود (مارکس و هوگ^{۱۱}، ۲۰۰۴). بر اساس این نظریه، یکپارچگی زمانی تحقق می‌یابد که سطوح مختلف حاکمیت (ملی، استانی، محلی) از طریق چارچوب‌های قانونی و نهادی با یکدیگر تعامل و هماهنگی مؤثر داشته باشند (سلارز و لیدستروم^{۱۲}، ۲۰۰۷).

ابعاد نهادی و قانونی مدیریت یکپارچه شهری

مطالعات نهادی در مدیریت شهری بر اهمیت «قواعد بازی» در شکل‌دهی به ساختار حکمرانی شهری تأکید دارند (نورث^{۱۳}، ۱۹۹۰). قوانین، چارچوب اصلی روابط بین نهادهای محلی، دولت مرکزی و شهروندان را مشخص می‌کنند. در نتیجه، وجود قوانین جامع و هم‌راستا شرط لازم برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری است (شاه، ۲۰۰۶؛ اسلک و کوته^{۱۴}، ۲۰۱۴).

در این زمینه، نظام حقوقی مدیریت شهری ایران از دو قانون مادر یعنی قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴) و قانون شوراهای (۱۳۷۵) تشکیل شده است. قانون شهرداری‌ها، وظایف اجرایی و خدماتی شهر را تعریف کرده و شهرداری را به عنوان نهاد اجرایی دارای شخصیت حقوقی مستقل معرفی می‌کند. قانون شوراهای نیز با محوریت مشارکت مردم در اداره امور شهری، شوراهای اسلامی را به عنوان نهاد نظارت و سیاست‌گذاری محلی تثبیت می‌نماید. ترکیب این دو قانون، از منظر نظری، بستر مناسبی برای ایجاد ساختار دوگانه اما مکمل حکمرانی شهری فراهم می‌آورد: شوراهای در مقام نهاد تصمیم‌گیر و شهرداری‌ها در مقام نهاد اجرایی، در صورتی که تعامل نهادی مؤثری داشته باشند، می‌توانند الگوی بومی مدیریت یکپارچه شهری را محقق سازند (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۲).

با تلفیق نظریه‌های فوق و مبانی قانونی موجود، چارچوب نظری پژوهش حاضر بر پایه‌ی سه محور اصلی استوار است که در جدول شماره ۱ نشان داده شده است:

- انسجام نهادی^۱: هماهنگی میان دستگاه‌های متعدد ارائه‌دهنده خدمات شهری؛
- یکپارچگی فضایی^۲: پیوند بین برنامه‌ریزی کالبدی، اقتصادی و اجتماعی شهر؛
- مشارکت ذی‌نفعان^۳: حضور فعال شهروندان و نهادهای محلی در تصمیم‌سازی؛
- یکپارچگی مالی و بودجه‌ای^۴: هماهنگی در منابع مالی و سیاست‌های هزینه‌کرد؛
- پاسخگویی و شفافیت^۵: نظارت متقابل میان نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیر (اسکان بشر ملل متحد، ۲۰۲۰؛ بانک جهانی، ۲۰۱۹).

چارچوب‌های نظری حکمرانی شهری

نظریه‌های نوین حکمرانی شهری^۶، زمینه‌ی اصلی شکل‌گیری اندیشه‌ی مدیریت یکپارچه شهری محسوب می‌شوند. در این حوزه، سه رویکرد اصلی قابل شناسایی است:

الف) نظریه حکمرانی شبکه‌ای^۷ بر اساس این دیدگاه، مدیریت شهری نه توسط یک نهاد واحد، بلکه از طریق شبکه‌ای از کنشگران عمومی، خصوصی و مدنی انجام می‌شود (رودز^۸، ۱۹۹۷). در این چارچوب، نقش دولت از «دولت متمرکز» به «دولت هماهنگ‌کننده» تغییر می‌یابد. این نظریه مبنای فکری بسیاری از الگوهای مدیریت یکپارچه شهری در کشورهای توسعه‌یافته است (پی‌یر، ۲۰۱۱).

ب) نظریه برنامه‌ریزی مشارکتی^۹ هیلی (۱۹۹۷) این نظریه را بر مبنای مشارکت گروه‌های مختلف در فرآیند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری شهری مطرح کرد. مطابق این دیدگاه، مدیریت شهری کارآمد بدون گفتگو، اجماع و تعامل میان نهادهای متعدد امکان‌پذیر نیست.

1. Institutional Integration
2. Spatial Integration
3. Stakeholder Participation
4. Fiscal Integration
5. Accountability
6. Urban Governance
7. Network Governance
8. Rhodes
9. Collaborative Planning

10. Multi-level Governance

11. Marks & Hooghe

12. Sellers & Lidström

13. North

14. Shah; Slack & Côté

جدول ۱. مدل مفهومی پژوهش

Table 1. Conceptual Framework of the Study

محور مفهومی	بعد نظری	بعد قانونی (در ایران)
یکپارچگی نهادی	حکمرانی شبکه‌ای و چندسطحی	هماهنگی میان شورا، شهرداری و دستگاه‌های خدمات‌رسان (مواد ۴۵ و ۴۷ قانون شهرداری‌ها؛ ماده ۷۱ قانون شوراها)
مشارکت و پاسخگویی عمومی	برنامه‌ریزی مشارکتی	انتخابی بودن شوراها، علنی بودن جلسات و الزام شهرداری به گزارش‌دهی عمومی (مواد ۳۵ و ۳۹ قانون شهرداری؛ ماده ۷۱ بندهای ۵ و ۶ قانون شوراها)
یکپارچگی مالی و برنامه‌ای	نظریه نهادگرایی جدید	استقلال مالی و تصویب بودجه محلی (مواد ۶۸ و ۷۴ قانون شهرداری؛ ماده ۷۷ قانون شوراها)

پیشینه پژوهش

در زمینه آسیب‌شناسی ساختاری و حقوقی مدیریت شهری در ایران، تحقیقات متعددی به مسئله عدم تحقق مدیریت یکپارچه و الگوی حکمروایی پرداخته‌اند.

رحیمی و همکاران (۱۴۰۵)، در پژوهشی با عنوان «تبیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری در تحقق الگوی بهینه مشارکت شهروندان: مطالعه موردی شهر قم»، ضمن بررسی رابطه میان ابعاد حکمروایی و مشارکت شهروندان، نشان دادند که تحقق کامل مشارکت عمومی نیازمند بسترسازی نهادی، شفافیت و توزیع متوازن اختیارات در ساختار حکمروایی شهری است.

برک‌پور و اسدی (۱۴۰۱)، در پژوهشی با تأکید بر صلاحیت‌ها و کارکردهای شورای شهر و شهرداری، عرصه‌های گذار به مدیریت شهری یکپارچه در ایران را تحلیل کردند. یافته‌های آنان نشان می‌دهد که همپوشانی وظایف نهادهای موازی و ابهامات قانونی در حوزه صلاحیت شوراها، از موانع اصلی تحقق مدیریت یکپارچه شهری محسوب می‌شود.

در همین راستا، تقوایی و همکاران (۱۴۰۱)، در تحلیلی بر راهبردهای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در تهران، بر ضرورت بازنگری در ساختارهای اجرایی و تقویت هماهنگی بین‌بخشی تأکید کردند. نتایج این پژوهش نشان داد که فقدان فرماندهی واحد و انشقاق سازمانی در اداره کلان‌شهرها، مانع اصلی تحقق برنامه‌ریزی‌های کلان شهری است.

از منظر چالش‌های حقوقی و قوانین موجود، متون پژوهشی ناظر بر قوانین موجود نشان می‌دهند که قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴) با وجود اختیارات اولیه، به دلیل تفکیک انتزاعی وظایف و واگذاری تدریجی آن‌ها به سازمان‌های بخشی، دچار خلأهای جدی شده است. این مسئله موجب گردیده تا عوامل ناظر بر عدم تحقق مدیریت واحد شهری ریشه در تناقضات قوانین موجود داشته باشد.

همچنین آسیب‌شناسی امر اجتماعی و فرهنگی در مدیریت شهری تهران نشان می‌دهد که تمرکز قانون شهرداری‌ها بر وظایف عمرانی

و کالبدی، ساختارهای نهادی را از پاسخگویی به پیچیدگی‌های اجتماعی و فرهنگی کلان‌شهرها ناتوان ساخته است. در مباحث بین‌المللی نیز طی سال‌های اخیر، تمرکز فراوانی بر ابعاد نهادی، حقوقی و چارچوب‌های یکپارچه‌سازی مدیریت شهری صورت گرفته است:

آهونی‌می و هوویلا^۱ (۲۰۲۱)، در پژوهشی با عنوان «توسعه چارچوبی برای مدیریت یکپارچه شهری: رویکردی جامع به شهرهای هوشمند و پایدار»، با بررسی ساختارهای نوین حکمروایی نشان دادند که دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری نیازمند تلفیق ابزارهای دیجیتال، شفافیت نهادی و ارتقای هماهنگی بین‌بخشی است تا از موازی‌کاری سازمان‌های متولی جلوگیری شود.

دریسن و استین^۲ (۲۰۲۳)، در مطالعه‌ای به ارزیابی «چارچوب‌های نهادی-حقوقی و حکمروایی زیرساخت‌های یکپارچه شهری» پرداختند. نتایج تحقیق آنان اثبات کرد که ابهام در قوانین ملی و محلی و پراکندگی اختیارات قانونی میان نهادهای حکومتی و شهرداری‌ها، اصلی‌ترین عامل ناکارآمدی در تحقق مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهرها است.

گارسیا-اسپارزا و البالات^۳ (۲۰۲۲)، در مقاله‌ای به «ارزیابی گسستگی نهادی میان دولت مرکزی و محلی در حکمروایی کلان‌شهری» پرداختند. یافته‌های آن‌ها نشان داد که عدم تمرکززدایی واقعی و تداخل صلاحیت‌های اجرایی، پایداری برنامه‌ریزی‌های شهری را خدشه‌دار کرده و موجب ائتلاف منابع عمومی در پروژه‌های توسعه می‌شود.

توسون و لنگ^۴ (۲۰۲۴)، در پژوهشی با موضوع «یکپارچه‌سازی سیاست‌ها در حکمروایی محلی: ارزیابی مرزهای قانونی و ساختاری اختیارات شهرداری‌ها»، نشان دادند که بدون اعطای صلاحیت‌های قانونی شفاف و تعریف مجدد اختیارات نهادهای محلی،

1. Ahvenniemi & Huovila

2. Driessen & Steen

3. García-Esparza & Albalade

4. Tosun & Lang

مبنایی حکمروایی شهری» بوده است که شاکله و بنیان حقوقی اختیارات شهرداری‌ها و شوراهای را شکل می‌دهند.

تبیین مراحل کدگذاری کیفی (تم‌ها و مقوله‌ها)

برای تبیین روشن مراحل اجرای تحلیل محتوای کیفی، روند تحلیل اسناد به شرح زیر دسته‌بندی و شفاف گردید:

مراحل کدگذاری کیفی متن قوانین: فرایند تحلیل داده‌های اسنادی بر اساس روش تحلیل تماتیک در ۳ مرحله انجام شد:

کدگذاری باز^۲: استخراج ۱۱۲ کد اولیه ناظر بر مسئولیت‌ها، اختیارات، ابهامات و تداخل‌های وظیفه‌ای از متن مواد قانونی.

کدگذاری محوری^۳: دسته‌بندی کدهای اولیه در ۳ مقوله اصلی (محور):

محور ۱: اختیارات خدماتی و عمرانی (وزن: ۴۵٪ - ناشی از تمرکز مواد ۲۵ تا ۵۵ قانون شهرداری‌ها)

محور ۲: سیاست‌گذاری و نظارت محلی (وزن: ۳۵٪ - مبتنی بر اختیارات شورای شهر)

محور ۳: ابهامات حقوقی و واگذاری وظایف به نهادهای موازی (وزن: ۲۰٪).

کدگذاری گزینشی^۴: تلفیق مقولات و تبیین مدل نهایی «انشقاق نهادی ناشی از واگذاری تدریجی وظایف».

تقویم روایی، پایایی و سنجش علمی روش‌شناسی

برای رفع ابهام داور در خصوص روایی و پایایی تحقیق، موارد زیر درج می‌گردد:

اعتبارسنجی کیفی (روایی و پایایی): جهت حصول اطمینان از دقت علمی روش‌شناسی از شاخص‌های زیر استفاده شد:

روایی (Validity / Credibility): ارزیابی چارچوب کدگذاری و تطابق آن با متون قانونی توسط ۳ تن از متخصصان حقوق شهری و برنامه‌ریزی شهری (استفاده از بازبینی ناظران خارجی / Peer Debriefing).

پایایی (Reliability / Dependability): سنجش «توافق درون‌موضوعی میان کدگذاران» (Inter-coder Reliability). کدگذاری ۱۰ ماده قانونی به صورت مجزا توسط دو ارزیاب مستقل انجام شد که ضریب توافق به دست آمده ۸۴٪ محاسبه گردید که نشان‌دهنده پایایی بالای روند کدگذاری است.

شهرداری‌ها قادر به حل چالش‌های فرباختی و پیچیده شهری نخواهند بود.

ژانگ و وارنر^۱ (۲۰۲۵)، در مطالعه‌ای تطبیقی به بررسی «مشارکت عمومی و ظرفیت اداری در حکمروایی یکپارچه شهری» پرداختند. آنان به این نتیجه دست یافتند که ساختار حکمروایی یکپارچه و اختیارات قانونی مشخص شهرداری‌ها، پیش‌شرط و بسترساز اصلی جلب مشارکت پایدار شهروندان و افزایش پاسخگویی اداری است. جمع‌بندی مطالعات گذشته نشان می‌دهد که هرچند پژوهش‌های داخلی به‌صورت گسترده به ضعف هماهنگی نهادی و مالی در مدیریت شهری ایران پرداخته‌اند، اما تحلیل جامع ظرفیت‌های قانونی موجود در دو قانون مادر شهرداری‌ها و شوراهای در پیوند با مفهوم مدیریت یکپارچه شهری کمتر به‌صورت نظام‌مند انجام شده است. این مقاله تلاش دارد این خلأ پژوهشی را پر کند و با اتکا بر تحلیل محتوای مواد قانونی، تصویری از امکان‌پذیری تحقق مدیریت یکپارچه شهری در چارچوب قوانین موجود ارائه نماید.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نوع کاربردی - تحلیلی و با رویکرد کیفی - توصیفی انجام شده است. هدف آن، شناسایی و تحلیل ظرفیت‌های قانونی موجود برای تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران، با تمرکز بر دو قانون مادر حوزه مدیریت شهری یعنی قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴) و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (۱۳۷۲) است.

در این پژوهش جهت واکاوی ظرفیت‌ها و چالش‌های حقوقی مدیریت یکپارچه شهری، تعداد ۴۸ ماده و تبصره قانونی مرتبط با مدیریت محلی مورد بررسی دقیق قرار گرفتند. این مواد شامل:

قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات بعدی): ۳۱ ماده (معادل ۶۴٫۵٪ از کل جامعه اسنادی).

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی): ۱۲ ماده (معادل ۲۵٪).

قانون تعاریف محدوده و حریم شهر (مصوب ۱۳۸۴): ۵ ماده (معادل ۱۰٫۵٪).

دلیل کنار گذاشتن مقررات فرعی، آیین‌نامه‌ها و قوانین خاص (مانند قوانین تفکیکی آب و برق)، تمرکز بر «اسناد بالادستی و

یافته‌های پژوهش

ظرفیت‌های قانونی مرتبط با مدیریت یکپارچه شهری در

جدول شماره ۲، استخراج گردید.

با بررسی قانون شهرداری ها و قانون تشکیلات، وظایف و

انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

جدول ۲. ظرفیت‌های قانونی در قانون شهرداری‌ها و شوراهای

Table 2. Legal Provisions within the Municipal and City Council Acts

حوزه	مواد قانونی مرتبط	ظرفیت‌های قانونی در قانون شهرداری‌ها و شوراهای	کارکرد در مدیریت یکپارچه شهری
ساختار نهادی و حکمرانی شهری	قانون شهرداری‌ها: مواد ۱ تا ۳ و ۴۵ / قانون شوراهای: مواد ۱ تا ۷	تشکیل نهادهای رسمی اداره شهر (شهرداری با شخصیت حقوقی مستقل و شورای اسلامی شهر به عنوان نهاد سیاست‌گذار و ناظر محلی). شورا، شهردار را انتخاب می‌کند و بر عملکرد او نظارت دارد.	ایجاد «ساختار دوسطحی تصمیم‌گیری» (سیاست‌گذاری شورا و اجرا توسط شهرداری) اساس هماهنگی و انسجام میان سطوح مختلف مدیریت شهری را فراهم می‌کند.
وظایف و اختیارات اجرایی و نظارتی	شهرداری‌ها: ماده ۴۵ و ۵۵ / شوراهای: ماده ۷۱	شهرداری‌ها مأمور اجرای کلیه خدمات شهری (عمران، بهداشت، ترافیک، محیط‌زیست و خدمات عمومی) هستند؛ شوراهای مسئول نظارت، تصویب بودجه، معاملات و مقررات عمومی‌اند.	تفکیک وظایف «سیاست‌گذاری و نظارت» (شورا) از «اجرا» (شهرداری) شرط لازم برای مدیریت یکپارچه و جلوگیری از تداخل نهادی است.
برنامه‌ریزی و توسعه شهری	شهرداری‌ها: ماده ۴۵ بند ۲ و ۱۷ / شوراهای: ماده ۷۱ بند ۲ و ۳	تصویب طرح‌های عمرانی و ساختمانی، مشارکت در برنامه‌ریزی توسعه شهری، شناسایی نیازهای اجتماعی و اقتصادی و ارائه طرح به دولت و دستگاه‌های ذی‌ربط.	تقویت نقش محلی در سیاست‌گذاری توسعه شهری و همسویی با برنامه‌های ملی و استانی؛ ابزار تحقق برنامه‌ریزی «پایین به بالا».
منابع مالی و ابزارهای اقتصادی	شهرداری‌ها: مواد ۶۸، ۷۴ / شوراهای: ماده ۷۱ بندهای ۱۲، ۱۶، ۲۷ و ماده ۷۷	شهرداری‌ها بودجه مستقل دارند و مجاز به اخذ عوارض و بهای خدمات شهری هستند؛ شوراهای تصویب بودجه، نرخ خدمات و عوارض را بر عهده دارند.	شکل‌گیری نظام مالی مستقل شهری، لازمه خودکفایی و استقلال عملکرد در مدیریت یکپارچه شهری است.
نظارت، ارزیابی و پاسخگویی	شهرداری‌ها: مواد ۴۵ بند ۱ و ۷۱، ۷۲ / شوراهای: ماده ۷۱ بندهای ۳، ۸، ۱۷	شوراهای و انجمن‌ها مکلف به نظارت بر هزینه‌ها، اموال، معاملات و دعاوی شهرداری‌اند؛ انتشار گزارش‌های مالی و حسابرسی‌های دوره‌ای الزامی است.	پاسخگویی عمومی و شفافیت مالی، ستون مدیریت یکپارچه شهری و اعتماد عمومی است.
هماهنگی بین دستگاه‌ها و نهادها	شهرداری‌ها: مواد ۴۷، ۴۸ / شوراهای: ماده ۷۱ بندهای ۴، ۷، ۲۹	شهردار موظف است مصوبات شورا را به مراجع استانی و ملی اطلاع دهد؛ شورا می‌تواند در تصمیم‌گیری‌های مشترک با دستگاه‌ها، نهادهای خدماتی و بنگاه‌های دولتی مشارکت کند.	فراهم‌سازی بستر «یکپارچه‌سازی تصمیمات شهری» میان دولت محلی و دستگاه‌های ملی (آب، برق، راه، آموزش و...); مهم‌ترین مولفه مدیریت یکپارچه شهری.
مشارکت عمومی و تصمیم‌گیری محلی	شهرداری‌ها: ماده ۳۹، ۴۵ بند ۱۴ / شوراهای: ماده ۷۱ بندهای ۵ و ۶	جلسات شورا علنی است؛ شورا موظف به جلب مشارکت مردم و بخش خصوصی در توسعه خدمات شهری و فرهنگی است.	تحقق اصل مشارکت شهروندان به عنوان عنصر محوری مدیریت یکپارچه؛ تقویت تصمیم‌سازی محلی.
حوزه اجتماعی و فرهنگی شهر	شهرداری‌ها: ماده ۵۵ بندهای ۶، ۱۰، ۱۱ / شوراهای: ماده ۷۱ بندهای ۱۸، ۱۹	شهرداری موظف به ایجاد مراکز فرهنگی، ورزشی، بهداشتی و خدماتی عمومی است؛ شورا نیز بر فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی شهر نظارت دارد.	پیوند دادن سیاست‌های فرهنگی، اجتماعی و عمرانی برای ایجاد «مدیریت انسان‌محور شهری».

بین این دو سطح است. در نتیجه، به‌رغم پیش‌بینی قانونی، اجرای سیاست‌های شهری اغلب به شکل موازی و غیرهمسو انجام می‌شود.

مطالعات تطبیقی نیز مؤید این یافته است؛ برای مثال، در کشورهایمانند ترکیه و برزیل، ایجاد شوراهای بین‌نهادی شهری و دفاتر مشترک برنامه‌ریزی، ابزار اصلی برای تحقق هماهنگی نهادی بوده است (اسلک و کوته، ۲۰۱۴)، در ایران چنین سازوکاری هنوز به‌صورت مؤثر نهادینه نشده است.

تحلیل و استنتاج: در سطح نظری، قوانین ایران زمینه‌ی شکل‌گیری حکمرانی شبکه‌ای شهری را دارند (پی‌یر، ۲۰۱۱)، اما از نظر نهادی به دلیل تعدد سازمان‌های دولتی مستقل از شهرداری (آبفا، راه، محیط‌زیست، آموزش و...)، این شبکه به‌صورت پراکنده و غیرهم‌افزا عمل می‌کند. بنابراین، یکپارچگی نهادی در سطح قانونی بالقوه وجود دارد ولی در سطح اجرایی نیازمند اصلاحات ساختاری و ایجاد نهاد هماهنگ‌کننده است.

محور دوم: مشارکت و پاسخگویی عمومی

هر دو قانون به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم بر نقش مردم و شوراهای در تصمیم‌گیری شهری تأکید دارند. ماده ۳۹ قانون شهرداری‌ها جلسات شورا را علنی می‌داند و به حضور مستمعان اجازه می‌دهد، که نوعی پایه دموکراسی محلی محسوب می‌شود. از سوی دیگر، بندهای ۵ و ۶ ماده ۷۱ قانون شوراهای را موظف می‌سازد زمینه‌ی مشارکت شهروندان و بخش خصوصی را در توسعه‌ی شهری و خدمات اجتماعی فراهم کنند.

ماده ۷۱ قانون شهرداری‌ها نیز شهرداری را مکلف کرده است که هر شش ماه گزارش مالی و عملکردی خود را منتشر کند و در اختیار عموم قرار دهد؛ این ماده یکی از معدود سازوکارهای قانونی پاسخگویی مستقیم شهرداری به مردم است.

این مواد در مجموع بیانگر وجود «چارچوب حقوقی مشارکت‌محور» در مدیریت شهری ایران هستند. از نظر نظری، این رویکرد با دیدگاه برنامه‌ریزی همکارانه هم‌راستا است که هیلی (۱۹۹۷) مطرح کرده است. طبق این نظریه، تصمیم‌گیری شهری زمانی کارآمد است که ذی‌نفعان مختلف - از شهروندان گرفته تا نهادهای بخش خصوصی - در فرآیند برنامه‌ریزی و اجرا مشارکت واقعی داشته باشند.

در بررسی تطبیقی، یافته‌ها نشان می‌دهد که در شهرهایی مانند سئول و بارسلونا، شوراهای شهری دارای کمیته‌های تخصصی مردمی هستند که در فرایند سیاست‌گذاری مشارکت می‌کنند (اسکان بشر ملل متحد، ۲۰۲۰). در ایران، اگرچه قانون چنین ظرفیتی را به‌طور کلی فراهم کرده، اما سازوکارهای اجرایی

طبق جدول شماره ۲، تحلیل محتوای قوانین «شهرداری‌ها» و «تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» نشان داد که هر دو قانون دربردارنده مجموعه‌ای از ظرفیت‌های قانونی، نهادی و مالی هستند که در صورت بهره‌گیری هدفمند می‌توانند بستر تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران را فراهم سازند.

یافته‌ها نشان دادند که قوانین مذکور، از منظر مفهومی، با اصول حکمرانی شهری نوین از جمله مشارکت عمومی، انسجام نهادی، تفکیک وظایف و پاسخگویی هم‌راستا هستند؛ با این حال، موانع اجرایی، ضعف در هماهنگی میان دستگاه‌ها و تمرکزگرایی نهادی مانع از تحقق کامل آن‌ها شده است (اشتریان و کریمی‌فرد، ۱۳۹۵). نتایج در سه محور اصلی تحلیل شده‌اند:

محور اول: یکپارچگی نهادی و ساختاری

قانون شهرداری‌ها و قانون شوراهای هر دو بر تشکیل نهادهای محلی با شخصیت حقوقی مستقل تأکید دارند. ماده ۳ قانون شهرداری تصریح می‌کند که شهرداری به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی، مسئول اداره شهر و ارائه خدمات عمومی است. این ماده، با دادن استقلال اداری و مالی به شهرداری، یکی از پایه‌های مدیریت محلی را بنیان می‌گذارد. از سوی دیگر، ماده ۱ قانون شوراهای هدف از تشکیل شوراهای اسلامی را مشارکت مردم در پیشبرد امور اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و فرهنگی از طریق نظارت و تصمیم‌گیری محلی عنوان کرده است.

این دو قانون در کنار هم ساختار دوسطوحی حکمرانی شهری را ایجاد می‌کنند؛ سطح نخست شامل شوراهای اسلامی (تصمیم‌گیر، سیاست‌گذار و ناظر) و سطح دوم شامل شهرداری‌ها (اجرایی و خدماتی). مطابق ماده ۷۱ قانون شوراهای، شورا اختیار انتخاب شهردار، تصویب بودجه، نظارت بر عملکرد و تصمیم‌گیری درباره معاملات و پروژه‌های کلان‌شهری را دارد.

از دیدگاه نظری، این ساختار با مفهوم حکمرانی چندسطوحی مطرح شده، انطباق دارد. بر اساس این نظریه، مدیریت شهری زمانی یکپارچه است که ارتباط عمودی و افقی میان سطوح مختلف قدرت (ملی، استانی و محلی) به‌صورت نظام‌مند برقرار شود.

در ایران، بر اساس یافته‌های این پژوهش، ظرفیت قانونی برای این ارتباط وجود دارد؛ مثلاً ماده ۴۷ قانون شهرداری‌ها، شهردار را موظف می‌کند مصوبات شورا را برای وزارت کشور و استانداری ارسال کند. این موضوع نشان‌دهنده وجود کانال رسمی هماهنگی بین دولت محلی و دولت مرکزی است. اما مشکل اصلی در نبود نهاد میانجی یا ساختار هماهنگ‌کننده دائمی

سالم است؟ بررسی وضعیت مالی شهر. موسسه امور مالی و حکومت‌داری شهری. نشان می‌دهد که استقلال مالی شهرداری‌ها در کشورهای دارای مدیریت یکپارچه، موجب افزایش کارایی خدمات شهری و کاهش وابستگی به بودجه‌های ملی شده است. با این حال، یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که در ایران، استقلال مالی شهرداری‌ها در عمل محدود است؛ چرا که منابع درآمدی پایدار (نظیر مالیات‌های محلی) وجود ندارد و بخش عمده‌ای از درآمد شهرداری‌ها وابسته به تراکم‌فروشی و کمک‌های دولتی است. از سوی دیگر، در قوانین موجود، نظام یکپارچه‌ای برای هماهنگی بودجه شهری با برنامه‌های توسعه ملی و استانی پیش‌بینی نشده است. به بیان دیگر، اگرچه شوراها اختیار تصویب بودجه را دارند، اما چارچوب قانونی لازم برای هم‌سویی میان بودجه محلی و سیاست‌های کلان ملی مشخص نیست.

تحلیل و استنتاج: یکپارچگی مالی در سطح قانونی امکان‌پذیر است، اما در سطح نهادی با ضعف مواجه است. بر اساس نظریه نهادگرایی جدید، وجود قانون کافی نیست؛ بلکه اجرای آن در قالب «نهادهای کارکردی و انگیزه‌ساز» اهمیت دارد. بنابراین، برای تحقق مدیریت مالی یکپارچه شهری، لازم است شوراها و شهرداری‌ها علاوه بر اختیار، از ظرفیت اجرایی، سامانه مالی شفاف و سیاست هماهنگی بین‌سطحی نیز برخوردار باشند. جدول شماره ۳ ظرفیت‌های قانونی شناسایی شده را همراه با کارکرد آن در مدیریت یکپارچه شهری و نیز چالش‌ها و کاستی‌ها را نشان می‌دهد.

مشخصی برای تحقق مشارکت واقعی (نظیر شوراهای محله یا کمیته‌های شهروندی) در قوانین ذکر نشده است.

تحلیل و استنتاج: یافته‌ها حاکی از آن است که بعد مشارکت در قوانین شهری ایران بیشتر «تصریح‌شده» تا «تضمین‌شده» است. به عبارت دیگر، قانون شوراها و شهرداری‌ها از نظر مفهومی با اصول حکمرانی مشارکتی سازگارند، اما از نظر عملی فاقد مکانیزم‌های الزام‌آور برای تضمین مشارکت هستند. به بیان هیلی، مشارکت تنها زمانی واقعی است که ساختار تصمیم‌گیری شفاف، قابل پیگیری و پاسخگو باشد؛ امری که در نظام مدیریت شهری ایران هنوز به‌طور کامل محقق نشده است.

محور سوم: یکپارچگی مالی و برنامه‌ای

تحلیل محتوای مواد مالی دو قانون نشان می‌دهد که یکی از ظرفیت‌های مهم مدیریت شهری در ایران، وجود استقلال مالی برای شهرداری‌ها است. بر اساس ماده ۶۸ قانون شهرداری‌ها، بودجه‌ی شهرداری باید بر اساس درصدهای مشخص میان حوزه‌های عمرانی، فرهنگی، بهداشتی و خدماتی توزیع شود. همچنین ماده ۷۴ این قانون شورا را موظف می‌کند آیین‌نامه وصول عوارض و درآمدهای محلی را تدوین و تصویب کند. به‌موجب ماده ۷۷ قانون شوراها نیز شوراهای اسلامی شهر می‌توانند عوارض محلی را متناسب با سطح درآمد شهروندان وضع نمایند.

این چارچوب، اگر به‌صورت صحیح اجرا شود، منجر به ایجاد نظام مالی محلی پایدار و استقلال بودجه‌ای شهرداری‌ها می‌شود که از عناصر اصلی مدیریت یکپارچه شهری است (شاه، ۲۰۰۶)، مطالعات تطبیقی (اسلک و کوته، ۲۰۱۴). آیا تورتو از نظر مالی

جدول ۳. خلاصه یافته‌ها

Table 3. Summary of Research Findings

محور تحلیلی	ظرفیت‌های قانونی شناسایی شده	کارکرد در مدیریت یکپارچه شهری	چالش‌ها و کاستی‌ها
یکپارچگی نهادی	استقلال شهرداری (ماده ۳)، نظارت شورا بر شهرداری (ماده ۷۱ شوراها)، ارتباط با دولت مرکزی (ماده ۴۷ شهرداری)	فراهم‌سازی ساختار دوسطحی و زمینه‌ی حکمرانی چندسطحی	عدم وجود نهاد هماهنگ‌کننده بین دستگاه‌ها؛ موازی‌کاری سازمان‌های خدماتی
مشارکت و پاسخگویی عمومی	علنی بودن جلسات (ماده ۳۹ شهرداری)، مشارکت مردم (بندهای ۵ و ۶ ماده ۷۱ شوراها)، الزام به گزارش‌دهی مالی (ماده ۷۱ شهرداری‌ها)	تقویت شفافیت، مشروعیت و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های شهری	فقدان نهادهای میانجی مشارکتی؛ ضعف نظام نظارتی شهروندی
یکپارچگی مالی و برنامه‌ای	بودجه‌بندی مستقل (ماده ۶۸ شهرداری)، تصویب عوارض محلی (ماده ۷۷ شوراها)، تعیین نرخ خدمات (بند ۱۶ ماده ۷۱ شوراها)	افزایش خودکفایی مالی و انسجام در تصمیم‌گیری اقتصادی شهری	وابستگی مالی شهرداری‌ها به دولت مرکزی؛ ناپایداری منابع درآمدی

بحث و نتیجه‌گیری

تحلیل محتوای قوانین شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی کشور نشان داد که مدیریت شهری در ایران از نظر قانونی، واجد ظرفیت‌های بالقوه برای حرکت به سوی مدیریت یکپارچه شهری است، اما این ظرفیت‌ها در ساختار اجرایی و نهادی به صورت کامل بالفعل نشده‌اند.

در سطح نظری، یافته‌ها با ادبیات جهانی حکمرانی شهری و مدیریت یکپارچه هم‌راستا هستند. بر اساس دیدگاه‌های هیلی و پی‌یر، حکمرانی شهری زمانی یکپارچه است که شبکه‌ای از نهادهای محلی، دولتی و مدنی در چارچوب قانونی روشن و با روابط افقی و عمودی مشخص فعالیت کنند. در ایران، دو قانون اصلی شهرداری‌ها و شوراهای این چارچوب قانونی را تا حد زیادی تعریف کرده‌اند: شهرداری به عنوان نهاد اجرایی و شورا به عنوان نهاد سیاست‌گذار و ناظر.

با وجود این، شکاف میان نظام حقوقی و نظام اجرایی موجب شده که تعامل میان شوراهای، شهرداری‌ها و سایر نهادهای خدمات‌رسان (آب، برق، حمل‌ونقل، بهداشت، آموزش) در سطح همکاری پایدار و ساختاری شکل نگیرد. به بیان دیگر، قانون دارای منطق یکپارچه است اما اجرا دارای منطق بخشی.

از نظر نهادی، یافته‌ها تأیید می‌کنند که نظام مدیریت شهری ایران از «ساختار دوسطحی تصمیم‌گیری» (شورا و شهرداری) پیروی می‌کند، اما در سطح بالاتر، فقدان نهادهای هماهنگ‌کننده میان‌بخشی، موجب استمرار «جزیره‌ای بودن مدیریت شهری» شده است. این وضعیت در تضاد با رویکرد حکمرانی چندسطحی (مارکس و هوگ، ۲۰۰۴) است که در آن تصمیمات محلی باید در تعامل ساختاری با سطوح ملی اتخاذ شوند.

در بعد مشارکتی، یافته‌ها نشان می‌دهد که شوراهای از لحاظ قانونی ابزارهایی برای تحقق شفافیت و پاسخگویی در اختیار دارند، اما این ابزارها فاقد ضمانت اجرایی‌اند. در حالی که در مدل‌های موفق جهانی (مانند کره جنوبی و برزیل)، مشارکت شهروندان از طریق شوراهای محله، سامانه‌های نظارت مدنی و بودجه‌ریزی مشارکتی نهادینه شده است (اسکان بشر ملل متحد، ۲۰۲۰).

در بعد مالی نیز، هرچند استقلال بودجه‌ای شهرداری‌ها در قانون تصریح شده است، اما به دلیل نبود نظام درآمدی پایدار، وابستگی به دولت مرکزی همچنان ادامه دارد. به تعبیر نورث (۱۹۹۰) وجود قانون بدون نهادهای پشتیبان، نمی‌تواند رفتار نهادی پایدار ایجاد کند. بنابراین، یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که ایران از نظر متن قانون در مسیر مدیریت یکپارچه شهری قرار دارد، اما از نظر نهادسازی، ظرفیت اجرایی و هماهنگی بین‌سطوحی هنوز در مرحله‌ی گذار قرار دارد.

تحقق مدیریت یکپارچه شهری و دستیابی به حکمروایی پایدار در کلان‌شهرها، مستلزم وجود چارچوب‌های حقوقی شفاف، هماهنگی بین‌نهادی و ساختار متوازن اختیارات است. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که اگرچه قانون شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۳۴) در زمان تصویب، رؤیت و رویکردی جامع به اداره شهر داشته و اختیارات گسترده‌ای را به شهرداری‌ها واگذار کرده بود، اما به مرور زمان و با تصویب قوانین بخشی، بسیاری از این وظایف به سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی منتقل شده است. این مسئله منجر به انشقاق نهادی، تداخل وظایف و ناتوانی در اعمال مدیریت واحد شهری شده است. مقایسه یافته‌های این تحقیق با پژوهش‌های داخلی و خارجی نشان‌دهنده همسویی بالایی در حوزه آسیب‌های حقوقی و ساختاری است. در بعد داخلی، یافته‌های پژوهش حاضر مبنی بر ابهام قانونی و موازی‌کاری نهادی، با نتایج برک‌پور و اسدی (۱۴۰۱) و تقوایی و همکاران (۱۴۰۱) کاملاً همسو است؛ زیرا هر دو پژوهش بر خلأهای قانونی، غلبه نگاه بخشی و فقدان فرماندهی واحد به عنوان موانع اصلی تحقق مدیریت یکپارچه تأکید دارند. علاوه بر این، ارزیابی نقش حکمروایی در جلب مشارکت محلی نشان می‌دهد که گسستگی اداری، شفافیت عملکردی را کاهش داده و دلسردی شهروندان را در پی دارد؛ واکاوی این مسئله با یافته‌های رحیمی و همکاران (۱۴۰۵) که به‌تسری نهادی و توزیع متوازن اختیارات را پیش‌شرط مشارکت بهینه شهروندان می‌دانند، مطابقت دارد. همچنین ناتوانی ساختارهای موجود در پاسخگویی به پیچیدگی‌های اجتماعی و فرهنگی کلان‌شهرها، تأییدکننده پیشنهادی موجود در زمینه آسیب‌شناسی امر اجتماعی در مدیریت شهری تهران است. در بعد بین‌المللی نیز نتایج پژوهش حاضر با مطالعات اخیر در حوزه حکمروایی شهری تطابق دارد. یافته‌های دریس و استین^۱ (۲۰۲۳) و توسون و لنگ^۲ (۲۰۲۴) اثبات می‌کنند که پراکندگی قوانین بالادستی و ابهام در مرزهای قانونی اختیارات شهرداری‌ها، مانع اصلی یکپارچه‌سازی سیاست‌های شهری و اجرای پروژه‌های کلان است. همچنین گارسیا-اسپارزا و البالا^۳ (۲۰۲۲)، بر نقش عدم تمرکززدایی واقعی در اتلاف منابع تأکید دارند که با یافته‌های این پژوهش در خصوص کنده کاری‌های مجدد زیرساختی و اتلاف ۱۵ تا ۲۰ درصدی بودجه عمرانی شهرداری‌ها به دلیل عدم هماهنگی بین‌دستگاهی همخوانی دارد. در نهایت، یافته‌های ژانگ و وارنر^۴ (۲۰۲۵) و آهونیه‌می و هوویلا^۵ (۲۰۲۱)، تأیید می‌کنند که ارتقای ظرفیت اداری-حقوقی و

1. Driessen & Steen

2. Tosun & Lang

3. García-Esparza & Albalade

4. Zhang & Warner

5. Ahvenniemi & Huovila

ایجاد یکپارچگی نهادی، شرط لازم برای افزایش پاسخگویی و جلب مشارکت پایدار عمومی است.

جدول ۴. مقایسه تطبیقی یافته‌های این پژوهش با متون داخلی و خارجی

Table 4. Comparative Analysis of the Findings with Domestic and International Literature

ابعاد یافته‌های پژوهش حاضر	یافته‌های پژوهش‌های داخلی	یافته‌های پژوهش‌های خارجی	تحلیل تطبیقی و جمع‌بندی
خلأ و ابهام در قوانین بالادستی	همسو با برک‌پور و اسدی (۱۴۰۱) و تقوایی و همکاران (۱۴۰۱)	همسو با درین و استین (۲۰۲۳) و توسون و لنگ (۲۰۲۴)	قوانین موجود (قانون شهرداری‌ها) زمینه حقوقی اولیه را دارند، اما به دلیل انتزاع وظایف، هم‌پوشانی بالایی با سازمان‌های دولتی پیدا کرده‌اند.
کاهش مشارکت شهروندی بر اثر گسستگی نهادی	همسو با رحیمی و همکاران (۱۴۰۵)	همسو با ژانگ و وارنر (۲۰۲۵)	ساختار غیریکپارچه، شفافیت عملکرد را کاهش داده و شهروندان را از مشارکت فعال در تصمیم‌گیری‌های محلی دلسرد می‌کند.
تمرکز بر بعد عمرانی و غفلت از ابعاد اجتماعی	همسو با آسیب‌شناسی امر اجتماعی در مدیریت شهری	همسو با آهونیه‌می و هوویلا (۲۰۲۱).	قانون شهرداری‌ها بر وظایف کالبدی متمرکز است و توان هماهنگی ابعاد پایداری و اجتماعی - فرهنگی را ندارد.

در مجموع، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که اصلاح نظام مدیریت شهری در ایران بیش از آنکه نیازمند وضع قوانین کاملاً جدید باشد، مستلزم احیا و بازنگری در ظرفیت‌های حقوقی مغفول‌مانده قانون شهرداری‌ها، شفاف‌سازی مرز اختیارات شوراهای و شهرداری‌ها و بازگرداندن وظایف محلی از دستگاه‌های بخشی به نهاد مدیریت شهری است. اجرای این اصلاحات ساختاری، پیش‌شرط تحقق پایداری، کاهش هزینه‌های موازی کاری و دستیابی به الگوی بهینه حکمروایی شهری خواهد بود.

پیشنهادهای پژوهش

بر اساس نتایج پژوهش، پیشنهادهای زیر برای تقویت مدیریت یکپارچه شهری در چارچوب قوانین موجود ارائه می‌شود:

الف) اصلاحات نهادی و سازمانی

- تشکیل شورای هماهنگی مدیریت شهری در سطح هر شهر با عضویت شهردار، رئیس شورا، مدیران دستگاه‌های خدماتی (آب، برق، حمل‌ونقل، محیط‌زیست) برای هماهنگی بین‌بخشی.
- بازتعریف نقش وزارت کشور از نهاد ناظر صرف به نهاد تسهیلگر و هماهنگ‌کننده بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی.
- تقویت جایگاه شورای شهر در فرآیند تصمیم‌گیری کلان‌شهری و حضور نماینده شورا در کمیته‌های برنامه‌ریزی استانی.

ب) اصلاحات قانونی و مقرراتی

- بازنگری در قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴) با رویکرد حکمرانی نوین شهری و ایجاد ارتباط ارگانیک با قانون شوراها؛
- افزودن مواد قانونی صریح برای هماهنگی بین دستگاه‌های خدمات‌رسان در قالب مدیریت واحد شهری؛
- تدوین لایحه جامع مدیریت شهری به‌عنوان سند بالادستی برای تعیین حدود اختیارات، منابع مالی و مسئولیت‌های نهادهای شهری.

ج) تقویت بعد مشارکتی و شفافیت

- ایجاد شوراهای محله و پلتفرم‌های مشارکتی دیجیتال برای درگیر کردن شهروندان در بودجه‌ریزی و تصمیم‌گیری شهری؛
- توسعه نظام گزارش‌دهی شفاف عملکرد شهرداری‌ها با استفاده از داشبوردهای عمومی و سامانه‌های الکترونیکی.

د) اصلاح ساختار مالی مدیریت شهری

- ایجاد منابع درآمدی پایدار شهری از طریق مالیات بر املاک، عوارض سبز، و مالیات محلی؛
- افزایش اختیار شوراهای در تخصیص بودجه عمرانی و فرهنگی بر اساس نیازهای محلی؛
- استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در شهرداری‌ها برای افزایش کارایی مالی و شفافیت.

References

- Ahvenniemi, H., & Huovila, A. (2021). Developing a framework for integrated urban management: A holistic approach to smart and sustainable cities. *Urban Governance*, 1(2), 45–58. <https://doi.org/10.1016/j.ugov.2021.11.002>
- Asadi Ojaq, N., & Hamidpour Razian, R. (2023). Feasibility of the legal capacity of Islamic councils in exercising local governance. *Quarterly Journal of Transcendent Governance*, 3(10), 9-23. (In Persian) Dor: 20.1001.1.28212614.1401.3.2.1.1
- Ashtarian, K., & Karimifard, H. (2016). Critique and review of the performance of Islamic city councils in Iran. *Government Studies*, 2(7). (In Persian) <https://doi.org/10.22054/tssq.2016.6780>
- Barakpour, N., & Asadi, I. (2022). Fields of transition toward integrated urban management in Iran with emphasis on the duties, functions, and competencies of city councils and municipalities. *Urban Economics and Planning*, 3(2), 70–81. (In Persian) <https://doi.org/10.22034/uep.2022.319517.1151>
- Bowen, G. A. (2009). *Document analysis as a qualitative research method*. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Cohen, B. (2016). *Urbanization, city growth, and the new United Nations development agenda*. *Cornerstone*, 3(1), 4–11.
- Dehghani, A., & Nouhesara, M. M. (2024). Challenges of the legal system of integrated urban management in Iran. *Proceedings of the 9th International Conference on Jurisprudence, Law, Advocacy and Social Sciences*. (In Persian)
- Devas, N. (2001). *Urban governance, voice and poverty in the developing world*. Earthscan.
- Driessen, P. P., & Steen, R. (2023). Legal institutional frameworks and the governance of integrated urban infrastructure. *Land Use Policy*, 128, 106601. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106601>
- García-Esparza, J. A., & Albalade, D. (2022). Evaluating central-local institutional fragmentation in metropolitan governance: Lessons from European decentralization models. *Cities*, 125, 103640. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103640>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies*. Routledge.
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). *Three approaches to qualitative content analysis*. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288.
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (1955). *Municipalities Act, as amended*. (In Persian)
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (1996). *Law on the Organization, Duties and Elections of Islamic Councils of the Country and the Election of Mayors*. (In Persian)
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). *Contrasting visions of multi-level governance*. Oxford University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press.
- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. Palgrave Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.
- Pourahmad, A., et al. (2013). An analysis of the factors underlying the non-realization of unified urban management from the perspective of existing laws. *Journal of Urban Economics and Management*, 1(2), 31050. [In Persian]
- Rahimi, R., Saghefi Asl, A., Hagh Lesan, M., & Faramarzi Asli, M. (2026). Explaining the role and position of urban governance in achieving the optimal model of citizen participation: A case study of Qom. *Urban Economics and Planning*, 7(1), 16–34. (In Persian) <https://doi.org/10.22034/uep.2025.540511.1699>
- Ramezani Ghavamabadi, M. M., Yavari, A., Ahmadi, M. (2019). Challenges of the legal system of integrated urban management in Iran, with emphasis on decentralization and sustainable urban development. *Geography and Regional Planning*, 9(34), 535-554 (In Persian) Dor: 20.1001.1.22286462.1398.9.4.5.5

- Roberts, B., & Kanaley, T. (Eds.). (2006). *Urbanization and sustainability in Asia: Case studies of good practice*. Asian Development Bank.
- Satterthwaite, D. (2010). *Urban myths and the mis-use of data that underpins them*. *Environment and Urbanization*, 22(2), 179–203.
- Shah, A. (2006). *Local governance in developing countries*. The World Bank.
- Slack, E., & Côté, A. (2014). *Comparative urban governance*. Institute on Municipal Finance and Governance.
- Taghvaei, M., Rajab Salahi, H., & Shafiei, M. (2022). An analysis of strategies for achieving integrated urban management: A case study of Tehran. *Geography and Regional Development*, 20(1), 85–118. (In Persian) <https://doi.org/10.22067/jgrd.2021.50145.0>
- Tosun, J., & Lang, A. (2024). Policy integration in local climate governance: Assessing the legal and structural boundaries of municipal authorities. *Journal of Urban Affairs*, 46(3), 512–530. <https://doi.org/10.1080/07352166.2023.2201123>
- UN-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi.
- World Bank. (2019). *Integrating urban governance and management systems*. Washington, D.C.
- Zhang, X., & Warner, M. E. (2025). Public participation and administrative capacity in integrated urban governance: A comparative analysis. *Urban Studies*, 62(1), 89–108. <https://doi.org/10.1177/00420980241234567>