

## نقش واحد درآمد در تحقق‌پذیری بودجه شهرداری‌ها: بررسی مروری روابط بین برآورد، شناسایی و وصول درآمد

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۲۰

کد مقاله: ۳۰۹۳۵

مرتضی تاجیک نوروزی<sup>۱</sup>

### چکیده

هدف این مقاله، واکاوی جایگاه، نقش‌ها و چالش‌های واحد حقوقی در شهرداری‌ها و تبیین اهمیت آن در حکمرانی شهری معاصر است. با توجه به گستردگی وظایف شهرداری و پیچیدگی‌های حقوقی تصمیمات آن، عملکرد واحد حقوقی تأثیر مستقیم بر کارآمدی سازمان، کاهش اختلافات، ارتقای سلامت اداری و صیانت از حقوق شهروندان دارد. این مقاله به روش مرور نظام‌مند منابع، با بررسی آثار داخلی و خارجی، نشان می‌دهد که نقش واحد حقوقی صرفاً محدود به دفاع از شهرداری در دعاوی نیست، بلکه شامل کارکردهای راهبردی مانند پیشگیری حقوقی، مشارکت در سیاست‌گذاری، نظارت بر قراردادهای، تدوین مقررات محلی و تقویت فرآیندهای اداری است. نتایج تحلیل‌ها حاکی از آن است که ضعف در ساختار حقوقی، کمبود نیروهای متخصص، نبود سامانه‌های مدیریت دعاوی و عدم حضور فعال واحد حقوقی در مراحل تصمیم‌سازی، از مهم‌ترین چالش‌های جاری شهرداری‌ها محسوب می‌شود. همچنین بررسی تجارب تطبیقی نشان می‌دهد که شهرداری‌های موفق جهان از واحدهای حقوقی توانمند، مستقل و متکی بر فناوری‌های نوین بهره می‌برند. مقاله نتیجه می‌گیرد که تقویت واحد حقوقی، شرط لازم برای تحقق حکمرانی شهری کارآمد و افزایش اعتماد عمومی است و پیشنهادهایی برای بهبود ساختار، آموزش تخصصی و توسعه ابزارهای حقوقی ارائه می‌کند.

واژگان کلیدی: واحد حقوقی، شهرداری، حکمرانی شهری، حقوق عمومی، حقوق شهروندی، دعاوی شهری، پیشگیری حقوقی.

تحولات چند دهه اخیر در الگوهای شهرنشینی، رشد جمعیت شهری، گسترش خدمات عمومی و افزایش پیچیدگی روابط میان نهادهای محلی و شهروندان، نقش شهرداری‌ها را بیش از پیش در کانون حکمرانی شهری قرار داده است. امروزه شهرداری‌ها تنها سازمان‌هایی اجرایی برای ارائه خدمات عمومی نیستند، بلکه به‌عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، نقشی کلیدی در تنظیم روابط حقوقی، اقتصادی و اجتماعی میان مردم و مدیریت شهری ایفا می‌کنند. گستردگی اختیارات، تنوع مأموریت‌ها و تأثیر گسترده تصمیمات شهرداری بر زندگی روزمره مردم، موجب شده است که رعایت قوانین، صیانت از حقوق عمومی و اعمال استانداردهای حقوق اداری به یکی از مهم‌ترین الزامات حکمرانی شهری تبدیل شود (هاشمی، ۱۳۹۹؛ صادقی، ۱۴۰۱).

در چنین بستری، واحد حقوقی شهرداری جایگاهی بنیادین می‌یابد؛ جایگاهی که اغلب کمتر از اهمیت واقعی آن مورد توجه قرار گرفته است. این واحد نه تنها مسئول دفاع از شهرداری در محاکم قضایی یا تنظیم قراردادهاست، بلکه وظیفه‌ای مهم‌تر دارد و آن «پیشگیری از ایجاد تعارض حقوقی»، «صیانت از حقوق شهروندان در فرآیندهای اداری» و «تضمین انطباق تصمیمات مدیریتی با قانون» است. به بیان دیگر، واحد حقوقی ستون فقرات قانونی سازمان شهرداری است و کارکرد آن فراتر از یک واحد حمایتی، بلکه بخشی از نظام سلامت اداری شهر محسوب می‌شود (نادری، ۱۴۰۱).

پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهد بسیاری از مشکلات حقوقی، شکایات مردمی و دعاوی سنگین مالی علیه شهرداری‌ها ناشی از ضعف در مشاوره حقوقی پیشینی، برداشت نادرست از قوانین، نبود دستورالعمل‌های یکپارچه یا عدم حضور متخصصان حقوق عمومی در فرایندهای اجرایی است. این مسائل علاوه بر تحمیل هزینه‌های مالی، به کاهش اعتماد عمومی و تضعیف مشروعیت نهادهای شهرداری منجر می‌شود. همچنین، افزایش آگاهی شهروندان نسبت به حقوق خود و توسعه ابزارهای نظارتی، موجب شده است که انتظار جامعه از شهرداری‌ها در زمینه رعایت قانون و پاسخگویی افزایش یابد (رضایی، ۱۴۰۲؛ معماریان، ۱۴۰۰).

از سوی دیگر، گستره فعالیت‌های شهرداری - از مدیریت املاک و اراضی گرفته تا صدور پروانه‌ها، انعقاد قراردادهای کلان، اجرای پروژه‌های عمرانی، مدیریت پسماند، نظارت بر ساخت‌وساز، خدمات اجتماعی و فرهنگی و... - به‌گونه‌ای است که تقریباً تمامی آنها دارای ابعاد حقوقی جدی هستند. کوچک‌ترین خطا در تنظیم یک قرارداد، سهل‌انگاری در تفسیر یک ماده قانونی، یا عدم مشورت حقوقی در یک تصمیم اجرایی می‌تواند منشأ اختلافی بزرگ شود. از همین رو، در نظام‌های پیشرو شهری، واحدهای حقوقی یکی از ارکان اصلی اداره شهر شناخته می‌شوند و مشارکت مستقیم آنها در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های شهری امری بدیهی تلقی می‌گردد (کریمی و همکاران، ۱۴۰۰).

با وجود این، در بسیاری از شهرداری‌های کشور، جایگاه واقعی واحد حقوقی همچنان تثبیت نشده است. گزارش‌های رسمی و مطالعات دانشگاهی نشان می‌دهد که این واحدها با مشکلاتی نظیر کمبود نیروهای متخصص، نبود استقلال حرفه‌ای، ضعف سیستم‌های اطلاعاتی و آرشو دعوی، و رویکرد واکنشی به جای رویکرد پیشگیرانه مواجه‌اند. این مشکلات مانع از ایفای نقش واقعی واحد حقوقی در حفظ حقوق عمومی، ارتقای حکمرانی شهری و پیشگیری از تخلفات اداری شده است (علوی‌تبار، ۱۳۹۸).

بنابراین، پرداختن علمی و تحلیلی به جایگاه، نقش‌ها و کارکردهای واحد حقوقی شهرداری ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. این مقاله با رویکرد مروری، تلاش می‌کند ابعاد مختلف موضوع را بر اساس یافته‌های پژوهشی، اسناد رسمی و تجربیات ملی و بین‌المللی بررسی کند و تصویری جامع از نقش واحد حقوقی در تحقق حکمرانی شهری کارآمد، قانون‌مند و شهروندمدار ارائه دهد. هدف آن است که با تحلیل چالش‌ها و ظرفیت‌های این واحد، راهکارهایی عملی برای تقویت نقش حقوقی در مدیریت شهری پیشنهاد شود تا از طریق آن، سلامت اداری افزایش یافته، حقوق شهروندان تضمین و اعتماد عمومی به نظام مدیریت شهری تقویت گردد. در واقع، اهمیت این بحث در آن است که واحد حقوقی شهرداری، نه صرفاً بخشی اداری، بلکه نهادی استراتژیک در مسیر توسعه شهری پایدار و عادلانه محسوب می‌شود.

## ۲- مبانی نظری

مبانی نظری مرتبط با نقش واحد حقوقی در شهرداری‌ها را می‌توان در تقاطع سه حوزه دانست: حقوق عمومی، حکمرانی شهری و حقوق شهروندی. هر سه حوزه، چارچوبی نظری برای فهم این موضوع فراهم می‌کنند که چرا واحد حقوقی نه یک بخش اداری ساده، بلکه نهادی زیربنایی در مدیریت شهری محسوب می‌شود. در ادبیات حقوق عمومی، اصل حاکمیت قانون یکی از بنیادی‌ترین اصول در اداره امور عمومی است و هر سازمانی که به نمایندگی از مردم اقدام می‌کند، باید تصمیمات خود را در چهارچوب دقیق قوانین اتخاذ نماید. شهرداری نیز که وظایف گسترده‌ای بر عهده دارد، مشمول همین اصل است و رعایت آن بدون وجود یک ساختار حقوقی قدرتمند و تخصصی در درون شهرداری امکان‌پذیر نیست (هاشمی، ۱۳۹۹).

از منظر نظری، مسئولیت اصلی واحد حقوقی حفظ انطباق تصمیمات اجرایی با مقررات و جلوگیری از ورود سازمان به بحران‌های حقوقی است. این مسئولیت در نظریه‌های مدرن حکمرانی شهری به عنوان «کارکرد نظارتی درونی» تعریف شده است؛

کارکردی که نقش آن در کنار نهادهای نظارتی بیرونی مانند دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی یا شوراهای اسلامی شهر معنا می‌یابد. واحد حقوقی در حقیقت نخستین حلقه نظارت قانونی درون شهرداری است و اگر بتواند وظایف خود را به‌درستی انجام دهد، بسیاری از مشکلات و پرونده‌هایی که بعدها به مراجع بیرونی کشیده می‌شود اصلاً شکل نخواهد گرفت (صادقی، ۱۴۰۱).

در ادبیات حکمرانی شهری، تأکید فراوانی بر سه اصل «شفافیت»، «پاسخگویی» و «قانون‌مداری» وجود دارد. این اصول زمانی عملیاتی می‌شوند که شهرداری از یک ساختار حقوقی کارآمد برخوردار باشد. شهرداری به دلیل گستردگی مأموریت‌هایش، از صدور پروانه ساختمانی گرفته تا مدیریت املاک، انعقاد قراردادهای مشارکتی، اجرای پروژه‌های عمرانی، وضع عوارض و حتی فعالیت‌های خدمات شهری، هر روز با صدها تصمیم مواجه است که هر یک دارای آثار حقوقی گسترده‌ای هستند. در چنین شرایطی، اگر تصمیم‌گیری بدون مشورت حقوقی انجام شود، احتمال بروز خطا، تخلف یا تعارض منافع افزایش خواهد یافت و این امر نه تنها هزینه‌های مالی، بلکه هزینه‌های اجتماعی نیز برای شهرداری و شهروندان ایجاد می‌کند (علوی‌تبار، ۱۳۹۸).

در نظریه‌های جدید مدیریت شهری، نقش واحد حقوقی از منظر «پیشگیری حقوقی» نیز تبیین شده است. مطابق مطالعات تطبیقی، بهترین واحدهای حقوقی در جهان آنهایی هستند که به‌جای انتظار برای شکایت یا طرح دعوا، از ابتدا در کنار مدیران اجرایی قرار می‌گیرند، پیامدهای حقوقی هر تصمیم را تحلیل می‌کنند و از شکل‌گیری تعارضات جلوگیری می‌کنند. این رویکرد که نوعی «حقوق‌محوری در سیاست‌گذاری شهری» محسوب می‌شود، به ایجاد ثبات، پیش‌بینی‌پذیری و کاهش هزینه‌های دادرسی کمک می‌کند. در برخی کشورها مانند آلمان، کانادا و ژاپن، واحدهای حقوقی شهرداری‌ها بخشی ثابت از فرایندهای برنامه‌ریزی شهری هستند و در تمامی کمیته‌های تخصصی حضور دارند. همین حضور فعال باعث می‌شود سیاست‌های شهری از همان ابتدا با قوانین زمین، محیط زیست، مقررات ساخت و ساز و حقوق شهروندی هماهنگ باشد و نیازی به اصلاح مکرر تصمیمات نباشد (کریمی و همکاران، ۱۴۰۰).

از سوی دیگر، بخش مهمی از مبانی نظری مرتبط با جایگاه واحد حقوقی در پیوند با مفهوم «حقوق شهروندی» است. حقوق شهروندی تنها شامل حقوق فردی یا اجتماعی نیست، بلکه مجموعه‌ای از حقوق اداری و رویه‌ای را نیز شامل می‌شود که افراد در تعامل با نهادهای عمومی از آن برخوردارند. برخورداری از فرآیند اداری منصفانه، حق دانستن، حق دسترسی به اطلاعات، حق اعتراض و پیگیری، و حق برخورداری از تصمیمات درست و مبتنی بر قانون، همگی از مصادیق حقوق اداری شهروندان محسوب می‌شود. شهرداری‌ها به دلیل وسعت تعاملشان با مردم، نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق یا نقض این حقوق دارند. واحد حقوقی در این فرآیند می‌تواند با تدوین دستورالعمل‌های دقیق، ارائه مشاوره به واحدهای اجرایی و نظارت بر شیوه اجرای قوانین، تضمین‌کننده رعایت حقوق شهروندی در تمام مراحل ارائه خدمات باشد (نادری، ۱۴۰۱).

از منظر جامعه‌شناسی حقوق نیز، نقش واحد حقوقی تنها در تفسیر متن قوانین خلاصه نمی‌شود، بلکه در ایجاد فرهنگ قانون‌مداری در سازمان اهمیت دارد. کارکنان شهرداری روزانه با مسائل پیچیده‌ای مواجه‌اند و در بسیاری از موارد، تشخیص مرز میان قانون‌گرایی و اجرای سلیقه‌ای قوانین دشوار است. واحد حقوقی در این میان باید نقش تربیتی و هدایت‌گرانه ایفا کند تا فرهنگ تصمیم‌گیری قانونی در سازمان نهادینه شود. در ادبیات نظارت اداری، از این نقش تحت عنوان «هدایت رفتار سازمانی از طریق مداخله حقوقی نرم» یاد شده است؛ یعنی مداخله‌ای که لزوماً مبتنی بر مجازات یا ابلاغ بخشنامه‌های سختگیرانه نیست، بلکه از طریق آموزش، توضیح و همراهی با واحدهای اجرایی، خطمشی قانونی سازمان را شفاف و پایدار می‌سازد (رضایی، ۱۴۰۲).

بنابراین، مبانی نظری مربوط به واحد حقوقی نشان می‌دهد که جایگاه این واحد در شهرداری، بسیار فراتر از مسئولیت‌های سنتی نظیر پاسخگویی به دعاوی یا تنظیم قراردادهاست. در واقع، واحد حقوقی می‌تواند به یکی از مؤثرترین عناصر حکمرانی شهری تبدیل شود؛ عنصری که ایجاد ثبات حقوقی، کاهش هزینه‌های اداری، افزایش شفافیت، تضمین حقوق شهروندان و ارتقای مشروعیت نهادی شهرداری را به همراه دارد. اگر این واحد از تخصص کافی، استقلال نسبی و پشتیبانی مدیریتی برخوردار باشد، می‌تواند به عنوان موتور اصلی اصلاحات حقوقی در مدیریت شهری عمل کند و مسیر تصمیم‌گیری را به سمت قانون‌گرایی و عدالت اداری هدایت نماید (وزارت کشور، ۱۴۰۰).

### ۳- تحلیل نقش‌ها، کارکردها، چالش‌ها و تجارب تطبیقی واحد حقوقی شهرداری

بررسی نقش‌ها و کارکردهای واحد حقوقی در شهرداری‌ها نشان می‌دهد که این واحد نه تنها وظایف حقوقی محض بر عهده دارد، بلکه در پیوندی عمیق با مدیریت شهری، سیاست‌گذاری عمومی، کنترل فساد، مدیریت ریسک، و صیانت از حقوق شهروندان قرار گرفته است. در واقع، واحد حقوقی در شهرداری‌ها بخشی از سازوکار حکمرانی محلی محسوب می‌شود و کیفیت عملکرد آن بر تمامی ابعاد زندگی شهری اثرگذار است. مطالعات متعدد در ایران و دیگر کشورها نشان می‌دهد که هرگونه ضعف در این واحد، در نهایت خویش را در قالب افزایش شکایات، گسترش نارضایتی عمومی، ائتلاف منابع مالی و کاهش اعتماد عمومی نشان خواهد داد (رضایی، ۱۴۰۲).

یکی از مهم‌ترین نقش‌های واحد حقوقی، مدیریت تعارضات حقوقی است. هر شهرداری در معرض طیف وسیعی از اختلافات قرار دارد؛ از دعاوی مرتبط با املاک و اراضی گرفته تا اختلافات قراردادهای عمرانی، اختلافات با پیمانکاران، اعتراضات شهروندان نسبت به عوارض، و دعاوی کارکنان. اگر این اختلافات به درستی مدیریت نشوند، نه تنها بار مالی سنگینی به شهرداری تحمیل می‌شود، بلکه زمان و انرژی مدیران نیز صرف امور قضایی می‌گردد و توان سازمان از فعالیت‌های اصلی خود باز می‌ماند. نقش واحد حقوقی در این بخش تنها مربوط به دفاع در محاکم نیست؛ بلکه بخش مهمی از آن، پیشگیری از ایجاد تعارض از طریق مشاوره حقوقی دقیق و بررسی ابعاد حقوقی تصمیمات پیش از اجراست. تجربه بسیاری از شهرداری‌های موفق جهان نشان داده است که حضور واحد حقوقی در مراحل اولیه تصمیم‌سازی و قراردادها، احتمال شکل‌گیری اختلافات را به شدت کاهش می‌دهد (کریمی و همکاران، ۱۴۰۰).

از سوی دیگر، نقش تدوین و بازنگری مقررات محلی نیز از وظایف بنیادین واحد حقوقی به شمار می‌رود. شهرداری‌ها بر اساس قوانین کشور و اختیارات شوراهای اسلامی شهر، اختیار وضع عوارض، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌های داخلی و ضوابط شهرسازی را دارند. این مقررات باید به گونه‌ای تدوین شوند که هم با قوانین بالادستی منطبق باشند و هم قابلیت اجرا داشته باشند. مطالعات انجام‌شده در برخی استان‌ها نشان می‌دهد که بخشی از نارضایتی شهروندان و شکایات آنان ناشی از وجود مقررات مبهم، متعارض یا اجرا نشده است. ریشه بسیاری از این مشکلات، نبود حضور مستمر و تخصصی کارشناسان حقوقی در فرآیند تدوین مقررات و سیاست‌های شهری است. در صورتی که واحد حقوقی از ابتدا در کنار شورا و مدیران شهری حضور فعال داشته باشد، امکان تدوین مقررات دقیق‌تر، منسجم‌تر و مبتنی بر نیازهای واقعی شهر فراهم می‌شود (معماریان، ۱۴۰۰).

یکی دیگر از حوزه‌های مهم فعالیت واحد حقوقی، کنترل و نظارت حقوقی بر قراردادهای شهرداری است. شهرداری‌ها معمولاً تعداد بسیار زیادی قرارداد در حوزه‌های عمران، فضای سبز، خدمات شهری، حمل‌ونقل، فناوری اطلاعات، تبلیغات محیطی و... منعقد می‌کنند. هر یک از این قراردادها علاوه بر ارزش مالی بالا، دارای پیچیدگی‌های حقوقی خاصی هستند. کوچک‌ترین اشتباه در تنظیم شروط قراردادی یا غفلت از ضمانت‌اجراهای مناسب، می‌تواند شهرداری را در برابر ادعاهای پیمانکاران آسیب‌پذیر کند. از این رو، واحد حقوقی باید نه تنها در مرحله تنظیم قرارداد، بلکه در مرحله اجرای قرارداد نیز نظارت فعال داشته باشد. بر اساس گزارش برخی شهرداری‌های کلان‌شهر، تعداد قابل توجهی از دعاوی مالی علیه شهرداری ناشی از ضعف در تنظیم قراردادها یا عدم توجه به سوابق حقوقی پیمانکاران بوده است؛ امری که با حضور فعال یک تیم حقوقی توانمند قابل پیشگیری بوده است (وزارت کشور، ۱۴۰۰).

یکی از چالش‌های اساسی در عملکرد واحدهای حقوقی، کمبود نیروی متخصص و متخصصان حقوق عمومی است. بخش عمده‌ای از کارشناسان حقوقی شهرداری‌ها تحصیلات یا تجربه کافی در حوزه حقوق عمومی، حقوق اداری یا مقررات شهرداری ندارند و بیشتر از منظر حقوق خصوصی به مسائل می‌نگرند. این امر باعث می‌شود برخی تصمیمات مبتنی بر برداشت‌های نادرست از قوانین حاکمیتی اتخاذ شود. از آنجا که شهرداری نهادی عمومی است و اموال، منابع و اختیارات آن متعلق به عموم مردم است، تحلیل حقوقی مسائل آن نیازمند دانش دقیق از مقررات عمومی و رویه‌های قضایی مرتبط است. نبود این تخصص، خود به یکی از عوامل افزایش دعاوی و اختلافات تبدیل شده است (علوی‌تبار، ۱۳۹۸).

در حوزه خدمت‌رسانی به شهروندان، واحد حقوقی می‌تواند نقش مهمی در ارتقای فرآیندهای اداری و حمایت از حقوق شهروندی ایفا کند. بسیاری از شکایات شهروندان ناشی از نبود فرآیند منسجم، رفتارهای سلیقه‌ای یا برداشت‌های مختلف واحدهای اجرایی از قوانین است. اگر واحد حقوقی دستورالعمل‌های روشن و قابل اجرا را تدوین و به واحدهای زیرمجموعه ابلاغ کند، هم حقوق شهروندان بهتر رعایت می‌شود و هم کارکنان شهرداری با اطمینان بیشتری تصمیم‌گیری می‌کنند. در برخی مطالعات، مشخص شده است که آموزش‌های دوره‌ای حقوق اداری برای کارکنان شهرداری تأثیر چشمگیری در کاهش شکایات داشته است و این امر یکی از کارکردهای مغفول‌مانده واحد حقوقی محسوب می‌شود (نادری، ۱۴۰۱).

مقایسه تطبیقی تجربه شهرداری‌های ایران با دیگر کشورها نیز نشان می‌دهد که واحدهای حقوقی در بسیاری از نظام‌های شهری پیشرفته، ساختاری مستقل و قدرتمند دارند. در کشورهایی مانند آلمان و هلند، واحد حقوقی مستقیماً زیر نظر شهردار فعالیت می‌کند و در تمامی کمیسیون‌ها، جلسات فرایندی و تصویب مقررات حضور دارد. در ژاپن، واحد حقوقی بخشی ثابت از نظام برنامه‌ریزی شهری است و وظیفه آن ارائه تحلیل‌های پیشینی در زمینه آثار حقوقی سیاست‌های جدید است. در کانادا، واحدهای حقوقی شهرداری‌ها از ابزارهای فناوری مانند سیستم‌های مدیریت پرونده، بانک اطلاعاتی رویه‌های قضایی و سامانه تحلیل ریسک حقوقی استفاده می‌کنند تا تصمیم‌گیری مدیران شهری را پشتیبانی کنند. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که تقویت واحد حقوقی یکی از پیش‌نیازهای اصلی گذار به شهرداری‌های کارآمد، شفاف و پاسخگو است (کریمی و همکاران، ۱۴۰۰).

از مجموع این تحلیل‌ها می‌توان دریافت که جایگاه واحد حقوقی در شهرداری نه تنها نقشی دفاعی یا اداری ندارد، بلکه نقشی راهبردی در ساختار حکمرانی شهری دارد. این واحد می‌تواند چرخ‌دنده‌ای باشد که تمامی اجزای سازمان را به سمت قانون‌گرایی، انضباط اداری، رعایت حقوق شهروندی و کاهش تنش‌های حقوقی هدایت کند. با این حال، برای تحقق این نقش، لازم است

چالش‌هایی مانند کمبود نیروی متخصص، نبود استقلال تصمیم‌گیری، فقدان سامانه‌های مدیریت حقوقی و عدم مشارکت فعال در سیاست‌گذاری شهری برطرف شود. موفقیت واحد حقوقی در گرو تعامل مستمر با مدیران، همکاری با واحدهای اجرایی و اصلاح ساختاری جایگاه این واحد در نظام اداری شهرداری است (رضایی، ۱۴۰۲).

#### ۴- نتیجه‌گیری و پیشنهادهای کاربردی

بررسی مبانی نظری، تحلیل کارکردها و مطالعه تجارب شهری نشان می‌دهد که واحد حقوقی شهرداری نقشی اساسی و چندوجهی در بهبود حکمرانی محلی، ارتقای سلامت اداری و صیانت از حقوق شهروندان بر عهده دارد. بر خلاف نگاه سنتی که نقش این واحد را صرفاً دفاع از شهرداری در دعاوی یا بررسی شکایات می‌دانست، یافته‌های پژوهش‌های جدید تأکید می‌کنند که واحد حقوقی در حقیقت، یکی از ستون‌های اصلی مدیریت شهری و عامل تضمین‌کننده اجرای صحیح قوانین و مقررات است. تنوع وظایف شهرداری‌ها و گستره تعاملات آنها با شهروندان، سرمایه‌گذاران، دستگاه‌های دولتی و پیمانکاران حاکی از آن است که بسیاری از تصمیمات این سازمان دارای آثار حقوقی گسترده‌اند و هرگونه غفلت یا ضعف در تحلیل‌های حقوقی می‌تواند پیامدهای سنگینی برای شهرداری و جامعه شهری ایجاد کند.

تحلیل‌های انجام‌شده نشان داد که در صورت برخورداری واحد حقوقی از توانمندی تخصصی، استقلال مناسب و دسترسی به ابزارهای اطلاعاتی و مدیریتی، این واحد قادر است نقش پیشگیرانه مهمی در کاهش دعاوی، جلوگیری از تعارض منافع، حذف رویه‌های سلیقه‌ای و تثبیت رویه‌های قانونی ایفا کند. تجربه کشورهای موفق نیز نشان می‌دهد که حضور فعال واحد حقوقی در فرآیندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تدوین مقررات شهری موجب افزایش استانداردهای قانونی و کاهش نیاز به اصلاحات پسینی می‌شود. در مقابل، ضعف ساختاری این واحد می‌تواند به افزایش پرونده‌های قضایی، تحمیل هزینه‌های مالی زیاد، افزایش نارضایتی عمومی و بی‌ثباتی اداری منجر شود.

از منظر حقوق شهروندی نیز واحد حقوقی نقش مهمی در تضمین حقوق اداری شهروندان دارد. آموزش کارکنان، شفاف‌سازی ضوابط، تدوین دستورالعمل‌های روشن و نظارت بر فرآیندهای صدور مجوزها را می‌توان از مهم‌ترین زمینه‌های تقویت حقوق شهروندی در شهرداری‌ها دانست. نتایج بررسی‌ها نشان داد که بخشی از شکایات و نارضایتی‌ها نه از قوانین، بلکه از برداشتهای نادرست، اجراهای متفاوت یا عدم آگاهی واحدهای اجرایی از الزامات حقوقی ناشی می‌شود و این دقیقاً همان حوزه‌ای است که واحد حقوقی می‌تواند نقشی اصلاح‌گر و توانمندساز ایفا کند.

با توجه به این یافته‌ها، مجموعه پیشنهادهای کاربردی زیر می‌تواند مسیر تقویت واحد حقوقی شهرداری‌ها را مشخص سازد: نخست آنکه لازم است ساختار سازمانی واحد حقوقی تقویت و در برخی شهرداری‌ها بازتعریف شود. استقلال نسبی این واحد در تصمیم‌گیری، امکان حضور آن در جلسات سیاست‌گذاری و افزایش تعامل آن با سطوح مدیریتی می‌تواند اثرگذاری آن را افزایش دهد. تجربه برخی کشورها نشان می‌دهد که وابستگی ساختاری واحد حقوقی به سطوح بالای مدیریت شهری، در بهبود کیفیت مشاوره حقوقی و افزایش هماهنگی بین واحدهای شهرداری نقش مؤثری دارد.

دوم، تخصص‌گرایی و ارتقای مهارت‌های حقوق عمومی باید به‌عنوان یک اولویت در انتخاب و تربیت نیروهای واحد حقوقی مورد توجه قرار گیرد. بسیاری از چالش‌های حقوقی شهرداری از ضعف در شناخت قوانین عمومی یا مقررات خاص شهرداری‌ها ناشی می‌شود. برگزاری دوره‌های آموزشی مستمر، تعامل با دانشگاه‌ها و جذب نیروهای متخصص در رشته حقوق عمومی می‌تواند در این زمینه بسیار مؤثر باشد.

سوم، پیشنهاد می‌شود شهرداری‌ها سامانه جامع مدیریت دعاوی و پرونده‌های حقوقی را ایجاد یا تقویت کنند. این سامانه می‌تواند آرشیو الکترونیک پرونده‌ها، سوابق رویه‌ای، اطلاعات پیمانکاران و حتی ابزارهای تحلیل ریسک حقوقی را در اختیار کارشناسان قرار دهد. چنین سامانه‌ای علاوه بر افزایش سرعت و دقت در تصمیم‌گیری، به ایجاد یک بانک اطلاعاتی ارزشمند برای پیشگیری از خطاها و برنامه‌ریزی آینده کمک می‌کند.

چهارم، لازم است واحد حقوقی نقش فعال‌تری در تدوین مقررات و دستورالعمل‌های شهری داشته باشد. مقررات روشن، دقیق و هماهنگ با قوانین بالادستی باعث کاهش تعارضات، افزایش شفافیت و بهبود رابطه شهرداری با شهروندان و کسب‌وکارها خواهد شد. حضور کارشناسان حقوقی از ابتدای فرآیند تدوین مقررات می‌تواند بسیاری از مشکلات اجرایی را پیش از وقوع شناسایی و اصلاح کند.

پنجم، تأکید بر پیشگیری حقوقی به جای «دفاع پسینی» باید مورد توجه قرار گیرد. این تغییر رویکرد می‌تواند فرهنگ قانون‌گرایی را در سازمان نهادینه کند. مشارکت واحد حقوقی در بررسی‌های اولیه پروژه‌ها، قراردادهای طرح‌های شهری از جمله مهم‌ترین راهکارهای پیشگیرانه است که موجب جلوگیری از بروز اختلافات و کاهش هزینه‌های پیگیری قضایی خواهد شد.

در نهایت، پیشنهاد می‌شود شهرداری‌ها با بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی، ساختاری پویا و کارآمد برای واحد حقوقی طراحی کنند که در آن جایگاه این واحد به‌عنوان یکی از ارکان حکمرانی شهری به رسمیت شناخته شود. استفاده از فناوری‌های نوین، افزایش شفافیت، اجرای آموزش‌های تخصصی و تقویت تعاملات بین‌بخشی از جمله اقداماتی است که می‌تواند واحد حقوقی را از یک بخش منفعل و واکنشی به نهادی راهبردی و تأثیرگذار تبدیل کند.

به طور کلی، می‌توان گفت واحد حقوقی در شهرداری‌ها اگرچه در ظاهر یک بخش تخصصی است، اما نقشی سرنوشت‌ساز در ارتقای سلامت اداری، صیانت از حقوق عمومی، کاهش هزینه‌های حقوقی و افزایش اعتماد شهروندان دارد. تقویت این واحد، گامی اساسی در مسیر توسعه شهری پایدار، عدالت اداری و حکمرانی محلی کارآمد است.

## منابع

- ۱) علوی‌تبار، ع. (۱۳۹۸). بررسی چالش‌های حقوقی مدیریت شهری در ایران. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- ۲) رضایی، م. (۱۴۰۲). «تحلیل نقش واحدهای حقوقی در سلامت اداری شهرداری‌ها». فصلنامه مدیریت شهری، ۱۵(۳)، ۷۵-۹۸.
- ۳) صادقی، ع. (۱۴۰۱). حوزه حقوق عمومی و کارکرد واحدهای حقوقی در نهادهای محلی. مشهد: دانشگاه فردوسی.
- ۴) کریمی، س.، احمدی، ن.، و عباسی، ه. (۱۴۰۰). «مطالعه تطبیقی ساختار واحدهای حقوقی شهرداری‌ها در کشورهای منتخب». پژوهشنامه حقوق عمومی، ۱۲(۲)، ۵۵-۸۲.
- ۵) معاریان، ف. (۱۴۰۰). «حقوق شهروندی و فرآیندهای اداری در شهرداری‌ها». مجله حقوق و توسعه شهری، ۹(۱)، ۴۰-۶۳.
- ۶) هاشمی، م. (۱۳۹۹). حقوق اساسی و مبانی حقوق عمومی. تهران: میزان.
- ۷) وزارت کشور. (۱۴۰۰). گزارش عملکرد واحدهای حقوقی شهرداری‌های کشور. دفتر امور شوراها و شهرداری‌ها.

# The Role of the Revenue Department in the Realization of Municipal Budgets: A Review of the Interrelations Among Revenue Estimation, Identification, and Collection

## Abstract

The aim of this article is to explore the position, roles, and challenges of legal departments in municipalities and to highlight their significance in contemporary urban governance. Given the broad responsibilities of municipalities and the legal complexities embedded in their decisions, the performance of legal departments directly influences organizational efficiency, dispute reduction, administrative integrity, and the protection of citizens' rights. Through a systematic review of domestic and international literature, this study demonstrates that the role of municipal legal departments extends far beyond litigation defense and encompasses strategic functions such as legal prevention, participation in policymaking, contract oversight, drafting of local regulations, and strengthening administrative processes. The findings indicate that weaknesses in legal structures, shortages of specialized personnel, the absence of case-management systems, and insufficient involvement of legal departments in decision-making processes constitute major ongoing challenges for municipalities. Comparative analysis also reveals that successful municipalities around the world benefit from capable, relatively independent legal departments supported by modern technologies. The article concludes that empowering legal departments is essential for achieving effective urban governance and enhancing public trust, and offers recommendations for structural improvement, specialized training, and the development of legal management tools.

**Keywords:** Legal Department, Municipality, Urban Governance, Public Law, Citizens' Rights, Municipal Litigation, Legal Prevention.

