فصلنامه علمی- پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، ۶(۱(پیاپی ۲۱))، ۱۴-۱
www.iueam.ir
نمایه در ISC، EconLit، Econbiz، SID، Google Scholar، Noormags، Magiran، Ensani، RICeST، Civilica
شاپا: ۲۸۷۰-۲۳۴۵

فصلنامه علمی- پژوهشی
اقتصاد و مدیریت شهری

آسیب‌شناسی تعاملات شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها (مورد مطالعه: شهرهای استان لرستان)

مصطفی هادوی‌نژاد* دانشیار گروه مدیریت، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه ولی‌عصر (عج) رفسنجان، رفسنجان، ایران

صفورا احمدی کارشناسی‌ارشد مدیریت دولتی گرایش مدیریت تحول، دانشکده اقتصاد و مدیریت، دانشگاه ولی‌عصر (عج) رفسنجان، رفسنجان، ایران

دریافت: ۱۳۹۳/۰۷/۳۰ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۰۴

چکیده: اگر تعاملات بین شهرداری و شورای شهر دچار آسیب شود، اثربخشی آنها صدمه می‌خورد و این امر بر حیات شهری پایدار تأثیر منفی خواهد گذاشت؛ بنابراین انجام مطالعاتی بومی که درصدد کاوش این آسیب‌ها برآیند، ضرورت دارد. بر این اساس هدف از انجام این پژوهش، شناسایی و اولویت‌بندی آسیب‌های تعاملات شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان است. از این رو در چارچوب مدل ایجاد گونه‌شناسی از روش‌های آمیخته اکتشافی، نخست از طریق نمونه‌گیری نوعی، با ۵۱ نفر از اعضای شوراها و شهرداران شهرهای لرستان مصاحبه باز انجام شد که ۶ آسیب کلان و ۳۱ خرده‌آسیب، شناسایی گردید. سپس پرسشنامه‌ای بر مبنای مقایسه زوجی، حاوی آسیب‌های یاد شده تهیه و بین ۶۴ نفر از شهرداران و اعضای شوراهای شهرهای استان لرستان توزیع شد. نتایج فن AHP نشان دادند از بین آسیب‌های کلان، به ترتیب دو آسیب عدم‌نهادینگی شوراها و شهرداری‌ها و برخی نواقص قانونی و از بین خرده‌آسیب‌ها، به ترتیب قانون نارسای شوراها و شهرداری‌ها و آموزش ناکافی اعضای شورا در قبال وظایف‌شان، به عنوان مهم‌ترین آسیب‌های تعاملات شهرداری‌ها و شوراهای شهر استان لرستان شناسایی شدند.

واژگان کلیدی: شهرداری، شورای اسلامی شهر، آسیب‌شناسی، تعاملات شهرداری و شورای شهر، شهرهای استان لرستان

طبقه‌بندی JEL: L32, L31, N55, R50

* نویسنده مسئول: hadavi@vru.ac.ir

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

۱- مقدمه

تعامل بین سطوح و واحدهای مختلف حکومتی، یکی از مهم‌ترین مسائل داخلی کشورها است. هیچ سازمان محلی نمی‌تواند به کلی، خودمختار باشد و اصولاً اتکای سازمان محلی به سایر سطوح حکومتی، امری ناگزیر است. از این رو، یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین ملزومات و پیش‌نیازهایی که سازمان‌های محلی برای تحقق مأموریت قانونی خود نیاز دارند، تعامل و ارتباطی قانونمند، منطقی، پایدار و نهادینه در سطوح مختلف است. این سطوح عبارتند از: تعامل با مجموعه حاکمیت سیاسی، سطح درون‌سازمانی، تعامل با مردم و تعامل شورا با شهرداری (رحمتی، ۱۳۹۱).

با آغاز کار و فعالیت شوراهای اسلامی شهر در سطح مدیریت کلان کشور، بسیاری از مفروضات، روابط و معادلات برهم خورد یا دست‌کم در معرض تردید قرار گرفت. یکی از این روابط، رابطه میان شهرداری و شورای اسلامی شهرها بود (غراب، ۱۳۸۰). گاه شورا در تصمیم‌گیری‌ها چنان وارد جزئیات می‌شود که شهرداری در اجرای آن تصمیمات با مشکل مواجه می‌گردد. همچنین زیر بار نرفتن شهرداری‌ها در اجرای برخی از مصوبات شوراها، باعث تنش در روابط این دو نهاد می‌شود و در نهایت عدم‌کارایی هر دو نهاد را در پی خواهد داشت (حنیفی و همکاران، ۱۳۹۱). تعامل سازنده و بهینه بین این دو نهاد، ضرورتی ناگزیر برای تحقق اهداف و برنامه‌های سازمان محلی در هر منطقه به شمار می‌رود؛ زیرا بیشترین وظایف قانونی شورا در ارتباط با شهرداری است (رحمتی، ۱۳۹۱). اگر تعاملات بین شهرداری و شورای شهر دچار آسیب شود، عملکرد و اثربخشی آنها صدمه خواهد دید و این امر، حیات شهری پایدار را متأثر خواهد کرد؛ زیرا عملکرد شورای شهر و شهرداری‌ها بر کیفیت زندگی شهروندان مؤثر است و اثربخشی عملکرد این نهادها، اقدامی سازنده و اصلاح‌گرایانه برای بالندگی و پویایی آنها است (فقیهی و سالارزهی، ۱۳۸۳).

با توجه به این‌که استان‌های مختلف دارای شرایط خاص خود هستند، ضروری است مطالعاتی بومی به بررسی آسیب‌های حاکم بر تعاملات میان شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای آن استان‌ها اختصاص یابند. هدف اصلی این پژوهش در چارچوب عارضه‌یابی سازمانی، شناسایی و اولویت‌بندی آسیب‌های حاکم بر روابط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر بوده که به عنوان نمونه مطالعاتی در استان لرستان انجام شده است. در این راستا، پژوهش حاضر در پی یافتن پاسخ به دو پرسش اصلی زیر است:

- آسیب‌های تعاملات شوراهای اسلامی شهرها و شهرداری‌های شهرهای استان لرستان کدامند؟
- اولویت آنها به چه ترتیب است؟

۲- پیشینه تحقیق

الف) پژوهش‌های خارجی

پاسکوویینی و شیرینگ[1] (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای نشان دادند که چگونه عملکرد دولت‌های محلی و شهری، از سیاست‌ها و تغییرات سیاسی ملی- منطقه‌ای تأثیر می‌پذیرد.

انزوف و باکاری[2] (۲۰۱۲) در پژوهشی نشان دادند که بین توانمندسازی اعضای شورای شهر و عملکرد آنها رابطه مثبت و معناداری وجود دارد. همچنین میانگین نمره توانمندسازی کارکنان شورای شهر نایروبی، از حداکثر پنج نمره، ۳/۵۴ برآورد گردید. به عبارت دیگر، از کارکنان توانمند و با تجربه در شورای شهر نایروبی استفاده می‌شود.

دوال و گریتسن- مدما[3] (۲۰۰۶) در مطالعه‌ای برای ارزیابی عملکرد شورای یکی از شهرهای هلند از شاخص تحلیل مدیریت عملکرد استفاده کردند.

1- Pasquini and Shearing
2- Nzuve and Bakari
3- De Waal and Gerritsen-Medema

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

ب) پژوهش‌های داخلی

حبیبی (۱۳۸۱) در پژوهشی به بررسی عملکرد نخستین دوره شوراهای اسلامی شهر تهران پرداخت. نتایج نشان دادند مهم‌ترین متغیر برای ورود اعضای شورای اسلامی شهر تهران، گرایش‌ها و تعلقات سیاسی بوده است.

سعیدی رضوانی و سعیدی رضوانی (۱۳۸۸) در بررسی نظام آموزشی اعضای شورای شهر مشهد مقدس و تأثیر آن بر ارتقای عملکرد شوراها نتیجه گرفتند که بهتر است از نظر زمان اجرا، آموزش‌های پایه در فاصله بین انتخاب اعضای شورا و شروع به کار رسمی شورا، آموزش‌های عمومی در سه ماه نخست شروع به کار شورا، آموزش‌های تخصصی در فاصله ماه پنجم تا هشتم فعالیت شورا و آموزش‌های مداوم، از ابتدا تا انتهای فعالیت شورا ارائه شوند. به این ترتیب آموزش‌های پایه در زمره آموزش‌های بدو خدمت و سایر آموزش‌ها در دسته آموزش‌های ضمن خدمت قرار می‌گیرد.

نظرپور (۱۳۸۸) در مطالعه‌ای به آسیب‌شناسی دولت و شوراهای شهر در تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها پرداخته است. بر اساس نتایج این پژوهش، منابع درآمدی، بودجه و اعتبارات، نقش بسیار بنیادی و تعیین‌کننده‌ای در موفقیت مدیریت شهری و انجام بهینه و درست وظایف شهرداری‌ها دارند. مسئله‌ای که همواره دغدغه اصلی مدیران شهری بوده، این است که سازمان روابط مالی دولت و شهرداری‌ها به صورت دقیق تعریف نشده و اختیارات و صلاحیت شوراهای اسلامی در این چارچوب نیز با محدودیت‌های اساسی روبه‌رو است.

صالحی امیری و محمد (۱۳۸۹) در پژوهشی، به تعیین و تحلیل آسیب‌های روابط شورای اسلامی شهر و شهرداری شهر تهران، بررسی علل این آسیب‌ها و ارائه راهبردهای مدیریتی برای کاهش آنها در راستای ارتقای سطح کارآمدی شوراها و شهرداری‌ها و تحقق ایده مدیریت یکپارچه شهری و کاهش حجم تصدی‌گری دولت پرداختند. آنها در مطالعه خود به سه دسته آسیب مربوط به روابط بین شورای اسلامی شهر و شهرداری تهران اشاره کرده‌اند.

۳- مبانی نظری

یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین ملزومات و پیش‌نیازهایی که سازمان‌های محلی برای تحقق مأموریت قانونی خود نیاز دارند، وجود تعامل و ارتباطی قانونمند، منطقی، پایدار و نهادینه در سطوح مختلف است. با توجه به تعاملات شهرداری و شورای شهر، این سطوح عبارتند از (رحمتی، ۱۳۹۱):

- **سطح درون‌سازمانی:** تنظیم مناسبات، تقسیم کار و چگونگی تعامل اعضای شوراها در درون مجموعه شوراها بر اساس سازوکارهای قانونی و منطقی و نیز ارتباطات و تعامل واحدهای مختلف درون شهرداری با یکدیگر است. با توجه به این‌که شوراها و شهرداری‌ها از واحدهای مختلف و متعددی تشکیل شده‌اند، ضرورت برقراری روابط و تعاملات سازنده و بهینه بین واحدهای مختلف، از لوازم و ضروریات اثربخشی و تحقق اهداف این واحدهای سازمان محلی تلقی می‌شود. بهترین نوع تعامل بین اعضای شورا از طریق انتخاب هیأت رئیسه و کمیسیون‌های قوی و دارای صلاحیت تخصصی و با بهره‌گیری از دانش و تجربه تمام اعضا در داخل شورا شکل می‌گیرد. شورایی که در درون خود انسجام و کارآمدی نداشته باشد، قادر به تعامل با شهرداری و دستگاه‌های دولتی و اجرایی نیست و در جلب مشارکت مردم ناتوان خواهد بود.

- **تعامل با مردم:** در ورای وظایف و اختیارات قانونی شوراها، شهرداری‌ها و سازمان محلی و فلسفه وجودی تشکیل شوراها می‌توان گفت که اصولاً مأموریت اصلی شوراها، بسترسازی برای مشارکت شهروندان در امور مختلف شهر و بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی است. بدون ارتباط و تعامل مستمر و سازماندهی شده شورا با شهروندان، نه شوراها از نیازهای واقعی مردم اطلاعی خواهند داشت، نه اطلاع‌رسانی درستی به مردم

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

از تصمیمات و مصوبات شوراها صورت خواهد گرفت و نه مشارکت و همکاری واقعی و معنادار مردم با مدیریت شهری محقق خواهد شد؛ لذا شوراها بر اساس قانون و مقررات و بر اساس مجموعه راهکارها و شیوه‌های مشخص باید برای برقراری ارتباط و تعامل مؤثر با شهروندان در حوزه‌های مختلف، تمهیداتی اندیشیده باشند. یکی از اصلی‌ترین دستاوردهای این تعامل، بهره‌گیری از مشارکت مردم در تصمیم‌گیری، شناسایی و ارائه اولویت‌ها و نیز تحقق نظارت مردمی است.

- **تعامل با مجموعه حاکمیت سیاسی:** بدون تعاملی قانونمند، تعریف شده و پایدار از سوی شورا و شهرداری با دستگاه‌های مختلف قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی، سازمان محلی قادر به انجام وظایف خود نخواهد بود؛ لذا شورا به منظور پاسخ‌گویی به مطالبات مردم در حوزه‌های مختلف، به‌خصوص از طریق قانون‌گذاری محلی و تهیه و تصویب مصوبات و نیز نظارت بر عملکردها نیازمند تعامل همه‌جانبه با نهادهای حاکمیتی است. برای برقراری چنین تعاملی لازم است منافع شهروندان، قوانین و مقررات، تحقق وظایف قانونی شوراها و شهرداری‌ها، حفظ روحیه همکاری و همدلی بین دستگاه‌های مختلف و گره‌گشایی از مشکلات شهر، مبنا قرار گیرد.

- **تعامل شورا با شهرداری:** منظور، تنظیم مناسبات و نوع و کیفیت تعامل شورای شهر با قوه اجرایی خود یعنی شهرداری است. با توجه به این‌که حدود ۲۴ وظیفه از وظایف شورای شهر، مستقیم یا غیرمستقیم مرتبط با شهرداری است، شورا در حوزه مسئولیت برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت، نیازمند تعامل قانونمند، نهادینه و دربردارنده منافع شهروندان با شهرداری است. شورای اسلامی شهر در قبال شهرداری‌ها عهده‌دار تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های محلی و دارای اختیارات وسیعی است و باید بر عملکرد، نظارت کند.

همچنین بین دو نهاد شورای اسلامی شهر و شهرداری، سه نوع رابطه تعریف شده است که در ادامه به آنها اشاره شده است:

- **تعاملات حقوقی**: سازمان‌های محلی مانند اقسام حکومت‌ها دارای محدوده مشخص، جمعیت، سازمان مداوم و قدرت و اختیارات لازم برای انجام وظایف محلی هستند. بسیاری از سازمان‌های محلی دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند و می‌توانند قرارداد منعقد کنند، علیه اشخاص حقیقی یا حقوقی اقامه دعوی کنند یا طرف دعوی قرار گیرند. اختیارات و قدرت‌های محلی از طریق تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی که انجمن‌ها و شورای محلی تصویب می‌کنند به وسیله مجریان محلی اعمال می‌گردد (رحمتی، ۱۳۹۱).

- **تعاملات مالی:** براساس ماده ۵۴ قانون شهرداری و مقررات مرتبط با این قانون، سازمان اداری شهرداری‌ها نسبت بودجه و درآمد و حجم کار شهرداری را به اطلاع شورای شهر می‌رساند و پس از تصویب وزارت کشور، به اجرا گذاشته می‌شود (حنیفی و همکاران، ۱۳۹۱). تأمین مالی اجرای وظایف شهرداری بر پایه منابع محلی است. در ایران بنا بر تأکید قانون تجمیع عوارض و قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، شورای اسلامی شهر، مرجع تصویب عوارض محلی است، ولی عوارض محلی با تأکید وزارت کشور قابل وصول است (نصراصفهانی، ۱۳۹۰). این تعاملات شامل: تصویب بودجه متمم، اصلاح و تفریغ بودجه شهرداری، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری، تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری، تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری و نیز نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی نقد، جنس و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری می‌باشد (معینی، ۱۳۸۶).

- **تعاملات سازمانی و اداری:** این تعاملات شامل: تصویب لوایح پیشنهادی از سوی شهرداری، الزام

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

شهرداری به اجرای طرح‌هایی که از سوی اعضای شورا پیشنهاد می‌گردد و در نهایت به تصویب شورا می‌رسد، نظارت بر عملکرد شهرداری در حوزه‌های مختلف عمرانی، خدماتی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و رفاهی، تصویب معاملات و نظارت بر آنها، تصویب اساس‌نامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهرداری، نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری و انتخاب شهردار می‌باشد (معینی، ۱۳۸۶).

روشن است که بدون تعامل مبتنی بر قانون دربردارنده منافع عمومی شهروندان و همه‌جانبه، با حفظ استقلال عمل شورا و مسئولانه در قبال شهرداری، انجام هیچ‌کدام از وظایف یاد شده ممکن نخواهد بود (رحمتی، ۱۳۹۱).

۴- روش تحقیق

در این پژوهش، از مدل ایجاد گونه‌شناسی[1] که یکی از روش‌های آمیخته اکتشافی[2] می‌باشد استفاده شده است. در این روش‌ها، نخست داده‌های کیفی و پس از آن داده‌های کمی گردآوری می‌شوند (Creswell & Plano Clark, 2007). مدل ایجاد گونه‌شناسی زمانی به‌کار می‌رود که هدف از اجرای نخستین مرحله از پژوهش، شناسایی متغیرهای مهم، ایجاد گونه‌شناسی یا نظامی برای دسته‌بندی یا خلق نظریه‌ای بدیع و نوظهور و نیز هدف از اجرای مرحله دوم، آزمون یا بررسی دقیق‌تر این یافته‌ها باشد. روش نمونه‌گیری برای گردآوری داده‌های کیفی، نوعی است. در این روش، اعضای نمونه با پدیده مورد مطالعه آشنا هستند و چه بسا خود آن را تجربه کرده‌اند (Creswell, 2002). به این منظور با ۴۲ نفر از اعضای شوراهای اسلامی شهر و ۹ نفر از شهرداران شهرهای استان لرستان (خرم‌آباد، بروجرد، نورآباد، دورود، ازنا، الیگودرز، الشتر، کوهدشت و پل‌دختر) تا مرحله اشباع نظری، مصاحبه‌های عمیق انجام شد. پروتکل مصاحبه، شامل یک پرسش اساسی بود: بر اساس تجربه شما، مهم‌ترین آسیب‌هایی که در روابط بین شورای شهر و شهرداری شهر شما وجود دارند، کدامند؟ ضمن انجام مصاحبه، پرسش‌های کاوش‌گر برای دقت و تأمل بیشتر در پدیده و دریافت داده‌های عمیق‌تر و دقیق‌تر از سوی پژوهش‌گر طرح می‌شد. در واقع پرسش‌های تکمیلی برای جهت دادن به مباحث و نیل به مقوله‌های مرتبط با پدیده مورد بررسی مطرح شد. در فرایند کدگذاری با استفاده از نرم‌افزار Maxqda، مضمون‌های مختلفی احصا شدند که به ۳۱ مقوله نهایی به عنوان آسیب‌های خرد - ذیل شش آسیب کلان- حاکم بر روابط شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌های استان لرستان کاهش یافت. برای حصول اطمینان از روایی کیفی پژوهش، ابتدا به طور هم‌زمان از مشارکت‌کنندگان در تحلیل و تفسیر داده‌ها کمک گرفته شد و سپس از شیوه تطبیق توسط اعضا استفاده شد؛ یعنی مشارکت‌کنندگان، مقوله‌ها را بازبینی و نظر خود را در ارتباط با آنها ابراز می‌کردند (Creswell & Miller, 2000).

در مرحله دوم پژوهش، براساس راهبرد پژوهش پیمایشی، پرسش‌نامه‌هایی مبتنی بر مقایسات زوجی شامل مهم‌ترین آسیب‌های حاکم بر روابط میان شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌های استان لرستان شناسایی شده در مرحله نخست، تهیه شد و در اختیار همه اعضای شوراهای اسلامی شهر و شهرداران استان لرستان به تعداد ۶۴ نفر قرار گرفت. پرسشنامه‌های مبتنی بر مقایسات زوجی برخلاف پرسشنامه‌های متعارف که اغلب براساس طیف لیکرت سامان می‌یابند، شامل مفهوم روایی و پایایی نمی‌باشند. داده‌های گردآوری شده از سنجه مقایسات زوجی، با استفاده از فن تحلیل سلسله‌مراتبی در نرم‌افزار Excel تحلیل شدند. این روش، یکی از جامع‌ترین تصمیم‌های مطرح شده برای تصمیم‌گیری با شاخص‌های چندگانه است؛ زیرا امکان

1- Taxonomy Development Model
2- Exploratory Mixed Methods

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

صورت‌بندی مسئله به صورت سلسله‌مراتبی، در نظر گرفتن معیارهای مختلف کمی و کیفی در آن و تحلیل حساسیت روی معیارها و زیرمعیارها را فراهم می‌کند؛ ضمن این‌که بر مبنای مقایسه زوجی بنا شده است و در نتیجه، قضاوت و محاسبات را تسهیل می‌کند (ساعتی، ۱۳۷۸). فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی به شرح زیر است (آذر و معماریانی، ۱۳۷۴):

۱- ایجاد ساختار سلسله‌مراتبی: از هر تصمیم‌گیرنده خواسته می‌شود اهمیت نسبی هر جفت عامل تصمیم زوجی را در یک سطح با یک مقیاس نه درجه‌ای بیان کند. امتیازات مقایسه زوجی جمع‌آوری و ماتریس‌های مقایسه‌های زوجی برای هر کدام از k فرد تصمیم‌گیرنده، تشکیل می‌شود.

۲- تجزیه‌وتحلیل سازگاری: اولویت عوامل را می‌توان به وسیله محاسبه ارزش‌ها و بردارهای مشخص مقایسه کرد.

$$A \cdot W = \lambda max . w$$

w، بردار ویژه یا وزنی مربوط به ماتریس A و λmax، بزرگ‌ترین مقدار ویژه ماتریس A است. سپس شاخص سازگاری ماتریس برای اطمینان از انسجام قضاوت‌ها در A مقایسه زوجی بررسی می‌شود. نرخ سازگاری (CR) و شاخص سازگاری (CI) به صورت زیر تعریف می‌شوند:

$$CI = \frac{\lambda max - n}{n - 1}$$

$$CI = \frac{CI}{RI}$$

n، تعداد اقلام مقایسه شده در ماتریس و RI، شاخص تصادفی بودن است؛ یعنی شاخص سازگاری متوسط مربوط به ماتریس مقایسه زوجی با اندازه مشابه که به طور تصادفی تهیه شده باشد. چنان‌چه نرخ سازگاری نامناسب بود، تصمیم‌گیرنده باید ارزش‌های اولیه را در ماتریس مقایسه، اصلاح کند.

جدول ۱- شاخص تصادفی بودن RI

N	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵
RI	۰/۵۸	۰/۹	۱/۱۲	۱/۲۴	۱/۳۲	۱/۴۱	۱/۴۵	۱/۴۹	۱/۵۱	۱/۴۸	۱/۵۶	۱/۵۷	۱/۵۹

منبع: (ساعتی، ۱۳۷۸)

۵- یافته‌های تحقیق

در مرحله کیفی پژوهش پس از مصاحبه با مشارکت‌کنندگان پژوهش، فرایند کدگذاری منجر به شناسایی ۳۱ خرده‌آسیب و ۶ آسیب کلان شد که در جدول ۲ تشریح شده‌اند.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

جدول ۲- کدگذاری نهایی مصاحبه‌های صورت گرفته در خصوص آسیب‌های تعاملات شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها

آسیب‌های کلان	خرده‌آسیب‌ها
عدم‌نهادینگی شوراها و شهرداری‌ها	آگاهی پایین مردم از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها
	تبلیغات محدود رسانه‌ای از جایگاه شورا و شهرداری
	آگاهی اندک برخی از اعضای شورا و شهرداران از جایگاه و وظایف شورا
	آگاهی اندک برخی مدیران سازمان‌های اجرایی از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها: «بسیاری از مدیران شهری از جایگاه شورای شهر به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری ناآگاه هستند و وظایف شورا را نمی‌دانند، به قانون تشکیلات شورا واقف نیستند و این باعث می‌شود که نتوانند قانونی با شورا همکاری داشته باشند.»
	آموزش ناکافی اعضای شورا در قبال وظایفشان: «آموزش‌های ضمن خدمت الزامی است، ولی به آنها بها داده نمی‌شود.»
	نگاه عمومی به شورا به چشم شورای شهرداری نه شورای شهر
نواقص قانونی	قانون نارسای شوراها و شهرداری‌ها: «شورا استقلال ندارد و بسیاری از مصوبات آنها به کمیته انطباق که در فرمانداری است ارسال می‌شود و چون شورا را جدی نمی‌گیرند، خیلی از مصوبات آنها مردود اعلام می‌شود که قانون در اینجا باید اصلاح شود ....»
	ضمانت اجرای ناکافی مصوبات شورا
	فقدان راهکارهای قانونی کافی شورا برای تنبیه شهردار به جز استیضاح
نواقص نظارتی	عدم‌سنجش متناسب عملکرد شورا در دوره‌های مختلف خدمت
	نظارت ناکافی دستگاه‌های دولتی بر مصوبات شورا
ضعف ساختاری- سخت‌افزاری	نظام اداری متمرکز شورا: «... از یک سو شورا را یکی از نهادهای تصمیم‌گیری معرفی می‌کند، اما از طرف دیگر با نظام متمرکز، فقط تصمیمات دولت اجرا می‌شود ....»
	کمبود منابع مالی شورا و شهرداری: «در شهرهای کوچک یکی از معضلاتی که به رابطه شورای شهر و شهرداری آسیب می‌رساند کمبود منابع مالی است که شهرداری‌ها با کمبود مالی مواجه هستند و این مسئله باعث بدهکار بودن و نرسیدن شوراها به برنامه‌هایشان می‌شود.»
	وابستگی مالی شورا: «... به جز کلان‌شهرها، در بسیاری از شهرهای کوچک [اعضای شورا] حتی حقوق‌شان را به سختی می‌گیرند.»
ضعف ساختاری- نرم‌افزاری	رقابت موقت شورا و شهرداری به جای تعامل
	شفافیت پایین متقابل بین اعضای شورا و شهرداری
	اولویت یافتن موقت روابط در شورا و شهرداری به جای ضوابط
	استفاده کم از مشاوران متخصص
	انسجام پایین میان اعضای شورا
	کمبود برنامه راهبردی در شورا و شهرداری؛ زیرا اعضا به دنبال برنامه‌های بلندمدت نیستند.
	ناهماهنگی میان برخی مدیران ارشد شهرداری
	فقدان مدیریت یکپارچه شهری
کاستی‌های فردی رفتار سازمانی	تخصص کم و تجربه ناکافی برخی اعضای شورا و شهرداران
	نداشتن خودباوری
	فقدان انگیزه درونی برخی اعضای شورا
	ضعف برخی اعضای شورا و شهرداران در نوآوری و خلاقیت به علت نبود سیستم تشویقی مناسب برای اعضای شورا

با توجه به مصاحبه‌های صورت گرفته و یافته‌های جدول ۲، هر یک از آسیب‌ها در ذیل، به تفصیل شرح داده شده‌اند:

- **عدم‌نهادینگی شوراها و شهرداری‌ها:** این آسیب باعث می‌شود تا جایگاه، وظایف، مسئولیت‌ها و حدود اختیارات این دو حوزه مدیریت شهری نزد مردم و گاه اعضای هر دو نهاد، مغفول و ناشناخته باقی بماند. وقتی مردم به دلیل تبلیغات محدود رسانه‌ای درباره شورا و شهرداری، آگاهی اندکی از جایگاه و وظایف این دو نهاد و در نتیجه ارتباطات آنها دارند؛ چه بسا مطالباتی نامتناسب با حدود اختیارات شوراها داشته باشند و این امر باعث می‌شود تا گاه شورا، درصدد مطالبه‌گری آن چیزی از شهرداری برآید که در حیطه اختیاراتش نیست یا بالعکس، عدم‌شناخت کافی برخی مدیران ارشد شهرداری‌ها از وظایف و اختیارات خود یا شورای شهر، سبب خلط وظایف، بروز سوءتفاهم‌ها میان برخی اعضای دو نهاد و گاه رها شدن مسئولیت می‌شود. آگاهی پایین برخی از اعضای شورا، شهرداران و مدیران سازمان‌های

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

اجرایی از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری و نیز وجود برخی ضعف‌ها در آموزش‌های منسجم ضمن خدمت برای اعضای شورا، این آسیب را تشدید می‌کند.

– **نواقص قانونی:** اگرچه قانون بر نقش مهم و اثرگذار شوراها تصریح دارد، گاه تصمیم‌گیری درباره مصوبات این نهاد مهم تصمیم‌گیرنده مدیریت شهری را به دولت موکول کرده است. براساس ماده ۱۲ نخستین قانون شوراها مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ مجلس شورای اسلامی، شوراها در حدود وظایف و اختیارات خود در برابر شوراهای مافوق مسئول هستند (نه در برابر دولت) و در تبصره ذیل آن ماده به صراحت اعلام شده است که مافوق شوراهای عالی استان‌ها، مجلس شورای اسلامی است. در ماده ۱۳ این قانون هم آمده است که در صورت عدم‌تشکیل هر یک از شوراها، شورای مافوق می‌تواند وظایف قانونی آن را انجام دهد اما در عمل، برای مثال نخست، بسیاری از مصوبات شوراها به کمیته انطباق در فرمانداری‌ها ارجاع داده می‌شوند این در حالی است که فرمانداران در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. تشخیص مغایرت تصمیمات شوراها طبق اصل ۵۹، مقوله‌ای است که نمی‌تواند در صلاحیت نمایندگان دولت قرار گیرد؛ این در حالی است که مصوبات شورای اسلامی شهر باید برای تطبیق با قانون به کمیته‌ای ذیل فرمانداری، ارجاع شود. شورایی که برای تصمیمات خود به دولت وابسته است، قطعاً نمی‌تواند از استقلال خود صیانت کند.

در مثالی دیگر، به تعبیر یکی از مشارکت‌کنندگان پژوهش، در ماده ۱۹ اولین قانون شوراها، ۱۸ وظیفه برای شوراها در نظر گرفته شده است. تبصره ۶ ماده ۲۱ قانون، پیرامون سلب عضویت اعضای شوراها است. سلب عضویت هریک از اعضای شوراها بر اساس تخلف از وظایف قانونی، به پیشنهاد سه‌چهارم مجموع اعضا و با رأی دادگاه صالحه خواهد بود. در صورتی‌که در قوانین مصوب مجلس در سال ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۷۸، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۶، تخلفات اعضای شوراها توسط نمایندگان دولت در شهرها و روستاها به هیئت‌های حل اختلاف پیشنهاد می‌شود و در عمل این، مقامات دولتی هستند که به جای شوراها، پیشنهاد می‌دهند. اعلام تخلفات شوراها به هیئت‌های حل اختلاف واگذار شده و هیئت‌های حل اختلاف نیز نقش یک دادگاه بدوی را پیدا کرده‌اند. در صورتی‌که رسیدگی به مقوله استعفا، سلب عضویت و امثال این‌ها همانند مجلس شورای اسلامی باید توسط اعضای شوراها صورت گیرد. به علاوه، این دوگانگی که مصوبات شورا برای شهرداری لازم‌الاجراست ولی برای سایر سازمان‌های اجرایی الزام‌آور نیست، آسیب‌هایی را برای رابطه بین شورا و شهرداری ایجاد کرده است. پاسخ‌گو بودن مدیران سازمان‌های دولتی به مسئولان بالاتر خود در مراکز استان‌ها و مرکز کشور موجب شده تا آنها درخواست‌های اعضای شوراها را مهم تلقی نکنند. در مجموع، مسائلی از این قبیل باعث می‌شود تا برخی شهرداری‌ها بیش از آنکه با شوراها همراهی کنند، نگاهشان به نمایندگان دولت در شهرها باشد.

– **نواقص نظارتی:** براساس این آسیب، عملکرد شورا در دوره‌های مختلف خدمت به طور متناسب مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد و نهادهای نظارتی بر مصوبات شورا نظارت چندانی ندارند. بعضی توافق‌ها یا تعارضات غیرکارکردی بین این دو نهاد محصول همین نواقص نظارتی است.

– **ضعف ساختاری- سخت‌افزاری:** متمرکز بودن نظام اداری شوراها باعث می‌شود آنها استقلال خود را از دست بدهند. در این حالت شورا مسخ می‌شود و ماهیت اصلی خود را از دست می‌دهد؛ به این معنا که از یک سو شورا به عنوان یکی از نهادهای تصمیم‌گیری شهری معرفی می‌شود اما از سوی دیگر با وجود نظام متمرکز، این فقط تصمیمات دولت است که اجرا می‌شود. در این حالت، شهرداری‌ها بیش از شوراهای شهر به نهادهای مدیریتی و تصمیمات آنها گرایش پیدا می‌کنند. آسیب وقتی نمایان‌تر می‌شود که بدانیم شوراهای شهر از لحاظ مالی به شهرداری‌ها وابسته هستند. ضمن این‌که، هم شوراها و هم شهرداری‌ها معمولاً از کمبودهای مالی رنج می‌برند.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

- **ضعف ساختاری- نرم‌افزاری:** به دلیل کمبود برنامه راهبردی در شوراها و شهرداری‌ها، فقدان مدیریت یکپارچه شهری و نیز استفاده اندک از مشاوران متخصص، شوراها و شهرداری‌ها، ملاک عمل مشترکی ندارند. برنامه راهبردی، افق پیش‌روی سازمان را بر پایه واقعیت‌های موجود و نیز آرمان سازمان ترسیم می‌کند و مجریان با تلاش برای حرکت در چارچوب آن، از رفتار سلیقه‌ای ناکارآمد و غیراثربخش مصون می‌مانند؛ اما نبود چنین برنامه‌ای، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها را گرفتار تصمیمات مقطعی و موضعی می‌کند که در بلندمدت نه تنها ثمری ندارد بلکه به اتلاف منابع نیز منجر می‌شود. اغلب تصمیماتی که در شورا باید گرفته شود و بی‌ارتباط با شهرداری هم نیست، کاملاً تخصصی است اما متأثر از ضعف قدرت تخصص بعضی اعضای شورا، دچار کاستی‌هایی می‌شود و ضرورت بهره‌گیری شورا از مشاوران تخصصی نمایان می‌شود. وضعیت ساختار اداری کشور و قوانین مربوط به شوراها موجب شده است که اعضای آنها، شوراها را نهادهایی در نظر آورند که فاقد حدود اختیارات و قدرت مشخص هستند. با وجود اینکه آنها در قانون اساسی، رکنی از ارکان اداره کشور معرفی شده‌اند، در حال حاضر در سطح شهرها، قدرت و منابع در اختیار سازمان‌های مختلف دولتی است که هر یک از وزارتخانه‌ها دستور کار متفاوتی دریافت می‌دارند. این مسئله سبب پراکندگی مدیریت در سطح شهرها و خدشه‌دار شدن تعاملات میان شوراها و شهرداری‌ها شده است. به علاوه، از آنجا که میان اعضای شوراها، انسجام و میان مدیران شهرداری‌ها، هماهنگی کافی وجود ندارد، احتمال بروز این رفتارهای گسسته و در نتیجه ارتباطات شکننده میان دو نهاد افزایش می‌یابد.

شورا، محیط تضارب آرا است. چندگانگی اندیشه در مرحله هم‌اندیشی و به اشتراک‌گذاری دانش، مفید است اما آن زمانی که به تشتت آرا و از هم‌گسیختگی افکار می‌انجامد؛ به نحوی که گاه اجماع یا اتفاق‌نظر عملاً ناممکن می‌شود و گاه به رفتارها و تصمیمات سلیقه‌ای معطوف به خواست فردی برخی اعضا منجر می‌شود و فضای حاکم بر شورا از حاکمیت روح خرد جمعی فاصله می‌گیرد، آسیب‌هایی پدید خواهد آمد که در روابط شورا و شهرداری نیز مؤثر است. مضاف بر این‌که، گاه روابط بر ضوابط چیره می‌شود و چارچوب تعاملات شورا و شهرداری بر پایه این روابط استوار می‌گردد و این خود آسیب دیگری بر بدنه روابط میان دو نهاد خواهد بود.

- **کاستی‌های فردی رفتار سازمانی در شوراها و شهرداری‌ها:** برخی از اعضای شورا یا شهرداران گاه از خبرگی لازم در وظیفه خود برخوردار نیستند و این در روابط بین دو نهاد اثر منفی دارد؛ زیرا وقتی نظر یکی از دو طرف یا برخی به صورت غیرکارشناسی و ناپخته مطرح می‌شود، طرف مقابل یا اعضای آگاه در برابر آن موضع می‌گیرند و این آغاز یک تعارض خواهد بود. از سوی دیگر، عدم‌خودباوری شورا باعث به حاشیه رانده شدن آن از سوی دستگاه‌های اجرایی و نیز شهرداری می‌شود. اگرچه بعضی شوراهای اسلامی شهر در استان لرستان توانسته‌اند از این دوران گذار (نادیده گرفته شدن شورا توسط دیگر سازمان‌های اجرایی، به سبب نوپا بودن شورا) با سربلندی عبور کنند و به تدریج به این خودباوری برسند که می‌توانند در مدیریت امور کلان شهری نقش‌آفرینی کنند.

در مرحله دوم، پرسشنامه مبتنی بر مقایسات زوجی میان ۶۴ نفر از اعضای شوراهای اسلامی شهر و شهرداران استان لرستان توزیع شد. ویژگی مشارکت‌کنندگان در جدول ۳ آورده شده است.

جدول ۳- ویژگی مشارکت‌کنندگان در پژوهش

نوع عضویت		تحصیلات					سابقه حضور		
در شورا	در شهرداری	دیپلم	فوق‌دیپلم	کارشناسی	کارشناسی‌ارشد	دکترا	یک دوره	دو دوره	سه دوره
٪ ۸۵/۳	٪ ۱۴/۷	٪ ۱۰/۲۹	٪ ۱۶/۱۷	٪ ۶۰/۲۹	٪ ۱۰/۲۹	٪ ۲/۹۴	٪ ۷۳/۵۲	٪ ۱۱/۱۹	٪ ۱۵/۲۹

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

در جدول ۴، وزن مستقل هر یک از خرده‌آسیب‌ها، ذیل آسیب کلان مرتبط، آورده شده است. برآیند مقایسات زوجی خرده‌آسیب‌ها ذیل تأثیرپذیری آنها از ضریب آسیب‌های کلان رقم خورده که در ستون آخر لحاظ شده و از حاصل ضرب وزن آسیب کلان مربوطه در وزن مستقل خرده‌آسیب‌ها، وزن نهایی حاصل شده است. مهم‌ترین خرده‌آسیب‌ها عبارتند از: قانون نارسای شوراها و شهرداری‌ها، تخصص اندک و تجربه ناکافی برخی از اعضای شورا و شهرداران، آموزش ناکافی اعضای شورا در قبال وظایفشان، آگاهی اندک برخی مدیران سازمان‌های اجرایی از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها، ضمانت اجرایی ناکافی برخی از مصوبات شورا، نظام اداری متمرکز شورا، تبلیغات محدود رسانه‌ای از جایگاه شورا و شهرداری، عدم‌سنجش عملکرد شورا در دوره‌های مختلف خدمت، فقدان راهکارهای قانونی کافی شورا برای تنبیه شهردار به جز استیضاح، نگاه عمومی به شورا به چشم شورای شهرداری نه شورای شهر، آگاهی اندک مردم از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها، آگاهی اندک برخی اعضای شورا و شهرداران از جایگاه و وظایف شورا و اولویت یافتن موقت روابط در شورا و شهرداری به جای ضوابط. این خرده‌آسیب‌ها در چهار دسته کلی دسته‌بندی شده‌اند: ناهمخوانی قانونی میان مسئولیت‌ها و اختیارات شورای اسلامی شهر، کمبود برخی اعضای خبره و کارآمد در شورا و مدیریت شهرداری، کم‌اطلاعی مردم و مسئولان ذی‌ربط از وظایف و جایگاه شورای اسلامی شهر و شهرداری، حاکمیت موقت روابط مبتنی بر رجحان منافع فردی در شورای اسلامی شهر و شهرداری در سایه ضعف نظارت بر عملکرد این دو نهاد.

جدول ۴- وزن خرده‌آسیب‌های مؤثر بر روابط شهرداری‌ها و شوراهای شهرهای لرستان

آسیب‌های کلان	خرده‌آسیب‌ها	وزن مستقل	وزن آسیب کلان	وزن نهایی
عدم‌نهادینگی شوراها و شهرداری‌ها	آگاهی اندک مردم از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها	۰/۱۳۴	۰/۲۶۹	۰/۰۳۶
	تبلیغات محدود رسانه‌ای از جایگاه شورا و شهرداری	۰/۱۴۵		۰/۰۳۹
	آگاهی اندک برخی اعضای شورا و شهرداران از جایگاه و وظایف شورا	۰/۱۲۷		۰/۰۳۴
	آگاهی اندک برخی مدیران سازمان‌های اجرایی از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها	۰/۱۶۰		۰/۰۴۳
	آموزش ناکافی اعضای شورا در قبال وظایفشان	۰/۱۷۵		۰/۰۴۷
	نگاه عمومی به شورا به چشم شورای شهرداری نه شورای شهر	۰/۱۳۸		۰/۰۳۷
نواقص قانونی	قانون نارسای شوراها و شهرداری‌ها	۰/۳۹۱	۰/۲۴۶	۰/۰۹۶
	ضمانت اجرای ناکافی برخی از مصوبات شورا	۰/۱۶۷		۰/۰۴۱
	فقدان راهکارهای قانونی کافی شورا برای اخطار به شهردار به‌جز استیضاح	۰/۱۵۱		۰/۰۳۷
نواقص نظارتی	عدم‌سنجش متناسب عملکرد شورا در دوره‌های مختلف خدمت	۰/۳۹۲	۰/۰۹۷	۰/۰۳۸
	نظارت ناکافی دستگاه‌های دولتی بر مصوبات شورا	۰/۱۷۶		۰/۰۱۷
ضعف ساختاری- سخت‌افزاری	نظام اداری متمرکز شورا	۰/۴۳۱	۰/۰۹۳	۰/۰۴۰
	کمبود منابع مالی شورا و شهرداری	۰/۲۵۸		۰/۰۲۴
	وابستگی مالی شورا	۰/۲۶۹		۰/۰۲۵
ضعف ساختاری- نرم‌افزاری	رقابت موقت شورا و شهرداری به جای تعامل	۰/۰۶۲		۰/۰۱۱
	شفافیت ضعیف متقابل بین اعضای شورا و شهرداری	۰/۱۱۲		۰/۰۲۰
	اولویت یافتن موقت روابط در شورا و شهرداری	۰/۱۷۸		۰/۰۳۲
	استفاده کم از مشاوران متخصص	۰/۰۸۴		۰/۰۱۵
	انسجام ضعیف میان اعضای شورا	۰/۱۵۶		۰/۰۲۸
	نبود برنامه راهبردی مدون در شورا و شهرداری	۰/۱۱۷		۰/۰۲۱
	ناهماهنگی میان برخی مدیران ارشد شهرداری	۰/۰۸۹		۰/۰۱۶
	مدیریت غیرمنسجم شهری	۰/۰۸۴		۰/۰۱۵
کاستی‌های فردی رفتار سازمانی	تخصص اندک و تجربه ناکافی برخی اعضای شورا و شهرداران	۰/۴۱۴	۰/۱۱۶	۰/۰۴۸
	خودباوری ضعیف اعضای شورا	۰/۱۹۹		۰/۰۲۳
	انگیزه درونی پایین برخی اعضای شورا	۰/۱۵۶		۰/۰۱۸
	ضعف برخی اعضای شورا و شهرداران در نوآوری و خلاقیت	۰/۱۹۰		۰/۰۲۲

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

براساس نتیجه مقایسات زوجی آسیب‌های کلان، وزن هر یک از آنها به این شرح بود: عدم‌نهادینگی شوراها و شهرداری‌ها ۰/۲۶۹، نواقص قانونی ۰/۲۴۶، نواقص نظارتی ۰/۰۹۷، ضعف ساختاری سخت‌افزاری ۰/۰۹۳، ضعف ساختاری نرم‌افزاری ۰/۰۹۳ و کاستی‌های فردی رفتار سازمانی در شوراها و شهرداری‌ها ۰/۱۱۶. بر این اساس، درجه اهمیت هر یک از عوامل به ترتیب عبارت بودند از: عدم‌نهادینگی شوراها و شهرداری‌ها، نواقص قانونی، کاستی‌های فردی رفتار سازمانی در شوراها و شهرداری‌ها، نواقص نظارتی و ضعف ساختاری نرم‌افزاری و سخت‌افزاری.

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

این پژوهش درصدد پاسخ به این پرسش اساسی بود که اصولاً چه آسیب‌هایی و با چه میزان اهمیتی بر روابط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان حاکم هستند. نتایج نشان دادند مهم‌ترین خرده‌آسیب‌ها عبارتند از: ناهمخوانی قانونی میان برخی از مسئولیت‌ها و اختیارات شورای اسلامی شهر، کمبود اعضای خبره و کارآمد در شورا و مدیریت شهرداری، کم‌اطلاعی مردم و برخی مسئولان ذی‌ربط از وظایف و جایگاه شورای اسلامی شهر و شهرداری، حاکمیت موقت روابط مبتنی بر رجحان منافع فردی در شورای اسلامی شهر و شهرداری در سایه ضعف نظارت بر عملکرد این دو نهاد.

در خصوص ناهمخوانی قانونی میان برخی از مسئولیت‌ها و اختیارات شورای اسلامی شهر باید گفت شورای اسلامی شهر یکی از نهادهای مهم و اثرگذار و به یک معنا از ارکان تصمیم‌گیرنده در عرصه مدیریت شهری است. اما با توجه به چنین جایگاهی، از اختیارات لازم از لحاظ قانونی برخوردار نیست، لذا این امر باعث می‌شود گاه برخی شهرداری‌ها تصمیمات شورا را نادیده بگیرند. همچنین در حال حاضر تنها سازمانی که شوراها قدرت دخالت محدودی در نحوه اداره و نظارت بر عملکرد آن دارند، شهرداری‌ها هستند؛ اما شهرداری تنها یکی از سازمان‌های متعدد اجرایی است که در سطح شهر فعالیت دارند. نیروی انسانی و درآمد شهرداری‌ها در مقایسه با برخی سازمان‌ها، بسیار اندک است. بسنده بودن حوزه قدرت و نظارت شورا به شهرداری موجب می‌شود اعضای شورا خود را اعضای سازمانی تلقی کنند که محدودیت شدیدی بر عملکرد آن تحمیل شده است. این تلقی آنها ناشی از این واقعیت است که در قانون اساسی، شوراها، نهادهایی مهم و مؤثر در نظر گرفته شده‌اند، در حالی‌که قدرت چندانی برای اداره امور و عمل به اهداف عالی خود ندارند. ابهام در متون قانونی، باعث ایجاد تفاسیر مختلفی از قوانین می‌شود و مأموران اجرایی آنها و مردم را با سردرگمی مواجه می‌کند (صالحی امیری و محمد، ۱۳۸۷). وقتی مصوبات شورا از ضمانت اجرای کافی برخوردار نباشند، سایر سازمان‌های اجرایی و دولتی شهر می‌توانند در صورت مغایرت با مصوبات شورا، با تبعیت از آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان دولتی مافوق یا وزارت متبوع خود، مصوبه شورا را اجرا نکنند و عملاً استقلال شورا مخدوش می‌شود؛ لذا در مواردی که مشخصاً و مستقیماً موضوع مصوبات شورا مسأله‌ای از مسائل شهرداری است و شرایط یاد شده نیز حاکم باشد، شهرداری بین دو دستورالعمل متفاوت و گاه متناقض در عرصه مدیریت شهری، مردد می‌ماند و از یک منظر، این فرصت را دارد که مصوبه شورا را به استناد تناقض با مقررات سازمان دولتی مورد نظر نادیده بگیرد.

اختیار شورا برای برخورد با شهردار از لحاظ قانونی صرفاً به استیضاح منحصر شده است که این با آموزه‌های مدیریت رفتار سازمانی در تشویق و تنبیه سازگار نیست. بسیاری از ارتباطات شورا با شهرداری از مجرای شهردار می‌گذرد؛ از این‌رو مخدوش شدن این رابطه، سبب آسیب دیدن تعاملات دو نهاد خواهد شد. گاه شورا در روند عملکرد شهردار خللی می‌بیند که شایسته می‌داند برای بهبود امور پس از اخطار یا تذکر به شهردار، وی را توبیخ کند؛ اما راهکار خاصی برای شورای شهر به منظور تنبیه

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

شهردار به جز استیضاح وجود ندارد و این برای ارتباط دو حوزه مدیریت شهری، آسیب‌زا خواهد بود.

نظرپور (۱۳۸۸) در پژوهش خود بیان داشته که روابط مالی دولت و شهرداری‌ها، به صورت دقیق تعریف نشده و اختیارات و صلاحیت شوراهای اسلامی در این چارچوب نیز با محدودیت‌های اساسی روبه‌رو است؛ از این رو به زعم مشارکت‌کنندگان پژوهش، قانون شوراها و شهرداری‌ها، ضمانت اجرایی ناکافی مصوبات شورا، نظام اداری متمرکز شورا و نبود راهکارهای قانونی کافی شورا برای تنبیه شهردار به جز استیضاح، مهم‌ترین آسیب‌های روابط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان قلمداد شده‌اند. صالحی امیری و محمد (۱۳۸۹) در پژوهش خود که در قلمرو مکانی شهر تهران انجام داده بودند، به طور نسبتاً مشابهی به دو آسیب عدم‌استقلال شوراها و شهرداری‌ها از بدنه دولت و مشکلات قانونی و مرزبندی قانونی شوراها و شهرداری‌ها، اشاره کرده بودند.

در مورد کمبود اعضای خبره و کارآمد در شورا و مدیریت شهرداری می‌توان عنوان کرد که برخی اعضای شورا و شهرداران از تخصص و تجربه کافی برخوردار نیستند و بعضاً آگاهی کافی از جایگاه و وظایف شورا ندارند و نیز آموزش ضمن خدمت منسجمی نیز برای شورا برگزار نمی‌شود، بنابراین می‌توان انتظار داشت به تدریج مدیریت شهری با کاستی‌هایی مواجه گردد. حبیبی (۱۳۸۱) در پژوهش خود در بررسی عملکرد نخستین دوره شوراهای اسلامی شهر تهران نیز به این ضعف اشاره کرده بود. چنین کاستی‌هایی در هر سه حوزه تعاملات شورای اسلامی شهر و شهرداری اثر منفی دارد؛ اثر منفی آن در تعاملات حقوقی، در تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های احیاناً غیراثربخش یا ناکارآمد بروز می‌کند. تصویب یا رد نامناسب عوارض محلی، بودجه متمم، اصلاح و تفریغ بودجه شهرداری، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری، وام‌های پیشنهادی شهرداری و نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری، تأیید نادقیق صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری و نیز نظارت نامتناسب بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی نقد، جنس و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری، از جمله پیامدهای سوء محتمل این آسیب در تعاملات مالی دو نهاد مدیریت شهری است. ضمن اینکه از لحاظ تعاملات سازمانی و اداری بین دو نهاد، چه بسا به تصویب یا رد نامتناسب لوایح پیشنهادی از سوی شهرداری، الزام غیرکارکردی شهرداری به اجرای طرح‌هایی که از سوی اعضای شورا پیشنهاد و نهایتاً به تصویب شورا می‌رسد، نظارت نامتناسب بر عملکرد شهرداری در حوزه‌های مختلف عمرانی، خدماتی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و رفاهی، تصویب معاملات و نظارت بر آنها، تصویب یا رد نامناسب اساس‌نامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری، تصویب یا رد لوایح برقراری یا لغو عوارض شهرداری و نیز نظارت نه چندان کارآمد بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری و انتخاب شهردار منجر شود.

از طرفی کم‌اطلاعی مردم و برخی مسئولان ذی‌ربط از وظایف و جایگاه شورای اسلامی شهر و شهرداری سبب می‌شود انتظارات مردم و برخی مسئولان اجرایی از شورا و شهرداری غیرواقع‌بینانه باشد. برخی به طور افراطی، فارغ از تفکیک وظایف نهادهای مختلف دست‌اندرکار مدیریت و خدمات شهری، شورا و شهرداری را متولی اجرایی همه امور شهر می‌دانند و در نتیجه در مطالبات خود از این دو نهاد بیشینه تقاضا را دارند؛ بعضی نیز شأن شورا را تا حد شورای شهرداری و نه شورای شهر پایین می‌آورند و حتی گاه برای آن نقش تشریفاتی قائل می‌شوند. هم‌افزایی حالت افراط‌گون این آسیب و دو آسیب پیشین، باعث می‌شود گاه برخی اعضای کمتر توانمند شورا یا مدیران ارشد مشابه در شهرداری، پای در عرصه‌هایی بگذارند که حضور آنها در آن عرصه‌ها مشتبه قلمداد شود. اینجاست که ضرورت تبلیغات رسانه‌ای به دلیل نقش حائز اهمیت آن در آگاهی‌بخشی عمومی در تشریح جایگاه و وظایف شورای

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

اسلامی شهر و شهرداری، بسیار حس می‌شود و از تبلیغات محدود رسانه‌ای در این زمینه به عنوان یک آسیب یاد می‌شود.

در این راستا به زعم مشارکت‌کنندگان پژوهش، آگاهی اندک برخی مدیران سازمان‌های اجرایی از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها، تبلیغات محدود رسانه‌ای از جایگاه شورا و شهرداری، نگاه عمومی به شورا به چشم شورای شهرداری نه شورای شهر و نیز آگاهی اندک مردم از جایگاه و وظایف شورا و شهرداری‌ها، مهم‌ترین آسیب‌های روابط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان بیان شده‌اند.

حاکمیت موقت روابط مبتنی بر رجحان منافع فردی در شورای اسلامی شهر و شهرداری در سایه ضعف نظارت بر عملکرد این دو نهاد و نبود سازوکار متناسب سنجش عملکرد شورا در دوره‌های مختلف خدمت می‌تواند بسترساز اولویت یافتن روابط به جای ضوابط شود. اگرچه در برخی مصاحبه‌ها به این نکته تصریح شده بود که گاه روابط عشیره‌ای و طایفه‌ای بر امور شورا مستولی می‌شود، از آنجا که این خرده‌آسیب از لحاظ اهمیت در کمترین رده‌ها قرار گرفت، نمی‌توان آن را عامل تعیین‌کننده‌ای در تقدم منافع فردی بر منافع عمومی و رجحان روابط بر ضوابط دانست و باید در پی دلایل دیگری غیر از آن بود.

با توجه به نتایج به‌دست آمده از پژوهش، پیشنهادهای اجرایی زیر ارائه می‌گردند:

- بر پایه آسیب ناهمخوانی قانونی میان برخی مسئولیت‌ها و اختیارات شورای اسلامی شهر، پیشنهاد می‌شود قانون شوراها و شهرداری‌ها با توجه به قوانین بالادستی دیگر توسط مراجع حقوقی ذی‌ربط، مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد تا حدود مسئولیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی شهر به طور شفاف و فارغ از هر گونه تفسیر به رأی بر همگان و به ویژه اعضای شوراها، شهرداران و دیگر مسئولان اجرایی فعال در حوزه امور شهری روشن شود.

- متأثر از آسیب کمبود برخی اعضای خبره و کارآمد در شورا و مدیریت شهرداری، توصیه می‌شود دوره‌های آموزش بدو و ضمن خدمت به صورت پودمان‌های عمومی و تخصصی، به عنوان یک الزام برای اعضای شورا و شهرداران، با هدف تقویت بنیه تخصصی آنها، برگزار شود. در واقع بهتر است از نظر زمان اجرا، آموزش‌های پایه در فاصله بین انتخاب اعضای شورا و شروع به کار رسمی شورا، آموزش‌های عمومی در سه ماه نخست شروع به کار شورا، آموزش‌های تخصصی در فاصله ماه پنجم تا هشتم فعالیت شورا و آموزش‌های مداوم، از ابتدا تا انتهای فعالیت شورا ارائه شوند. به این ترتیب آموزش‌های پایه در زمره آموزش‌های بدو خدمت و سایر آموزش‌ها در دسته آموزش‌های ضمن خدمت قرار می‌گیرد. در همین راستا یکی از مشارکت‌کنندگان پژوهش چنین توصیه کرد: اگر وزارت کشور از همان روزهای اول برای کسانی که عضو شورا می‌شوند، آموزش‌های مقتضی بگذارد و از آنجا که اعضا دارای تحصیلات عالیه هستند، خیلی راحت‌تر آموزش می‌بینند.

- به دلیل کم‌اطلاعی مردم و برخی مسئولان ذی‌ربط از وظایف و جایگاه شورای اسلامی شهر و شهرداری، شایسته است رسانه‌ها، اعم از رسانه‌های ملی و محلی، به مراتب بیش‌ازپیش نسبت به تبیین جایگاه و وظایف شوراها و شهرداری‌ها مبادرت ورزند. همچنین مناسب است در شورای اداری شهرستان‌ها و استان، به طور دقیق به تشریح مسئولیت‌ها و وظایف شورا و شهرداری پرداخته شود تا مسئولان اجرایی مرتبط، به دور از هر گونه افراط و تفریط و تنها در چارچوب قانون، وظیفه خود را در نحوه تعامل با این دو نهاد مدیریت شهری بدانند.

- برای پرهیز از حاکمیت موقت روابط مبتنی بر رجحان منافع فردی در شورای اسلامی شهر و شهرداری در سایه ضعف نظارت بر عملکرد این دو نهاد، ضروری است سازوکاری قانونی برای ارزیابی عملکرد دوره‌ای یا مقطعی این دو نهاد، طراحی و عملیاتی شود.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]

* این مقاله دستاورد پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد صفورا احمدی به راهنمایی دکتر مصطفی هادوی‌نژاد در دانشگاه ولی‌عصر (عج) رفسنجان است.

۷- منابع

آذر، عادل؛ معماریانی، عزیزالله. (۱۳۷۴). تکنیکی نوین برای تصمیم‌گیری گروهی. فصلنامه *دانش مدیریت*، ۲۷ و ۲۸، ۳۲-۲۲.

حبیبی، الله‌بخش. (۱۳۸۱). *بررسی عملکرد نخستین دوره شورای اسلامی شهر تهران*. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، رشته حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

حنیفی، رضا؛ امیری، زهرا؛ بیرامی، زهرا. (۱۳۹۱). *بررسی روابط حقوقی بین شورای اسلامی شهر و شهرداری*. چهارمین همایش علمی سراسری دانشجویی جغرافیا، تهران.

رحمتی، محمدحسین. (۱۳۹۱). *اداره امور سازمان‌های محلی در ایران*. تهران: مهربان نشر.

ساعتی، توماس. (۱۳۷۸). *تصمیم‌سازی برای مدیران*. ترجمه علی‌اصغر توفیق، تهران: سازمان مدیریت دولتی.

سعیدی رضوانی، محمود؛ سعیدی رضوانی، هادی. (۱۳۸۸). در جست‌وجوی نظام آموزشی اعضای شورای شهر: نمونه موردی مشهد. *مدیریت دولتی، ۱(۲)*، ۶۱-۷۴.

صالحی امیری، سید رضا؛ محمد، سپیده. (۱۳۸۹). بررسی و تعیین آسیب‌های روابط شورای اسلامی شهر و شهرداری مطالعه موردی شورای اسلامی شهر و شهرداری تهران. *فصلنامه مطالعات مدیریت شهری*، ۲(۲)، ۴۱-۲۱.

غراب، ناصرالدین. (۱۳۸۰). تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری‌ها و شوراهای شهر. *فصلنامه مدیریت شهری*، ۲(۵)، ۴۳-۳۴.

فقیهی، ابوالحسن؛ سالارزهی، حبیب‌الله. (۱۳۸۳). تکنیک ارزش برتر: الگویی کاربردی و جدید برای ارزشیابی عملکرد شورای شهر و سازمان‌های محلی. *فصلنامه فرهنگ مدیریت*، ۷(۲)، ۲۵-۲۰.

معینی، محمدتقی. (۱۳۸۶). *آشنایی با سازمان اداری و تشکیلات شهرداری‌ها*. سند آموزشی مرکز آموزش و پژوهش شورای عالی استان‌ها.

نصراصفهانی، رضا. (۱۳۹۰). *ساختار قانونی تصویب عوارض شهرداری و بررسی عملکرد مصوبات شورای اسلامی شهر در کاهش وابستگی تأمین مالی شهرداری به درآمدهای ساختمانی*. چهارمین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها.

نظرپور، شاپور. (۱۳۸۸). *آسیب‌شناسی نقش دولت و شوراهای شهر در تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها*. اولین همایش مالیه شهرداری: مشکلات و راهکارها.

Creswell, J. W. & Miller, D. L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into Practice, 39(1)*, 124-130.

Creswell, J. W. (2002). *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative* (pp. 146-166). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2007). Designing and conducting mixed methods research.

Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2009). *Organization development and change*. Cengage learning.

De Waal, A. A., & Gerritsen-Medema, G. (2006). Performance management analysis: a case study at a Dutch municipality. *International Journal of productivity and performance management, 55*(1), 26-39.

Nzuve, S. N., & Bakari, T. H. (2012). The relationship between empowerment and performance in the city council of Nairobi. *Problems of Management in the 21st Century, 5*, 83-98.

Pasquini, L., & Shearing, C. (2014). Municipalities, Politics, and Climate Change: An example of the process of institutionalizing an environmental agenda within local government. *Journal of Environment and Development, 23(2)*, 271-296.

[Downloaded from iueam.ir on 2026-09-16]
[DOR: 20.1001.1.23452870.1396.6.21.1.8]
[DOI: 10.29252/iueam.6.21.1]