

## فهرست

صفحه	عنوان
۱	فصل ۱ کلیات پژوهش
۱	مقدمه
۱	۱-۱ بیان مسأله
۳	۲-۱ بیان هدف
۳	۳-۱ اهمیت پژوهش
۴	۴-۱ پرسش‌های پژوهش
۴	۵-۱ تعاریف واژگان
۵	۶-۱ مبانی فلسفی پژوهش
۷	۷-۱ محدوده و محدودیت‌های پژوهش
۷	۸-۱ نقش پژوهشگر
۸	۹-۱ ساختار پایان‌نامه
۱۱	فصل دوم ادبیات پژوهش
۱۱	مقدمه
۱۱	۱-۲ شهرداری
۱۱	۱-۱-۲ چیستی شهرداری
۱۲	۲-۱-۲ اهمیت و کار ویژه‌ی شهرداری‌ها
۱۳	۳-۱-۲ سیر تحولات قانون شهرداری‌ها در ایران
۱۳	۲-۲ شورای اسلامی شهر
۱۳	۱-۲-۲ چیستی شورای اسلامی شهر
۱۴	۲-۲-۲ اهمیت شورای اسلامی شهر

## فهرست

صفحه	عنوان
۱۵.....	۳-۲-۲ تاریخچه‌ی شوراهای ایران
۱۶.....	۴-۲-۲ شورای اسلامی شهر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۷.....	۵-۲-۲ کار ویژه‌ی شورای اسلامی شهر
۳-۲	مروری بر پژوهش‌های مدیریتی و سازمانی انجام‌شده در زمینه‌ی شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها
۱۷.....	
۱۹.....	۴-۲ تعاملات شهرداری و شورای اسلامی شهر
۲۲.....	۵-۲ آسیب شناسی تعاملات شهرداری و شورای اسلامی شهر
۲۵.....	۶-۲ خلاصه
۲۷.....	<b>فصل سوم روش انجام پژوهش</b>
۲۷.....	مقدمه
۲۷.....	۱-۳ راهبرد پژوهش
۳۲.....	۲-۳ روش گردآوری و تحلیل داده‌های کیفی
۳۲.....	۱-۱-۳ نمونه‌گیری و ابزار گردآوری داده‌های کیفی
۳۴.....	۲-۲-۳ روش برازش روایی کیفی
۳۴.....	۳-۳ روش گردآوری و تحلیل داده‌های کمی
۳۴.....	۱-۳-۳ نمونه‌گیری و ابزار گردآوری داده‌های کمی
۳۴.....	۲-۳-۳ فنون آماری و تصمیم‌گیری کمی
۴۲.....	۴-۳ ملاحظات اخلاقی پژوهش
۴۲.....	۵-۳ خلاصه
۴۵.....	<b>فصل چهارم یافته‌ها و نتایج پژوهش</b>
۴۵.....	مقدمه

## فهرست

صفحه	عنوان
۴۵.....	۱-۴ آسیب‌های گردآوری شده از مرحله‌ی کیفی
۶۰.....	۲-۴ اولویت‌بندی آسیب‌ها
۶۵.....	۳-۴ شناسایی مهمترین آسیب‌ها بر حسب اولویت
۶۷.....	۴-۴ خلاصه
۶۹.....	فصل پنجم بحث و پیشنهادات
۶۹.....	مقدمه
۶۹.....	۱-۵ بحث
۷۴.....	۲-۵ پیشنهادها
۷۴.....	۱-۲-۵ پیشنهادهای اجرایی
۷۵.....	۲-۲-۵ پیشنهاد برای پژوهش‌های آتی
۷۷.....	فهرست منابع

## فهرست جدول‌ها

عنوان	صفحه
جدول ۱-۳ اعضای شوراهای اسلامی شهر؛ مشارکت‌کننده در مرحله‌ی کیفی پژوهش	۳۳
جدول ۲-۳ طیف دوقطبی (قطب منفی)	۳۵
جدول ۲-۳ طیف دوقطبی (قطب مثبت)	۳۵
جدول ۴-۳ مقیاس عددی مقایسه‌های زوجی در AHP	۳۶
جدول ۵-۳ شاخص‌های نرخ سازگاری	۴۲
جدول ۱-۴ وزن آسیب‌های کلان	۶۱
جدول ۲-۴ وزن خرده‌آسیب‌های عدم نهادینگی شوراها و شهرداریها	۶۲
جدول ۳-۴ وزن خرده‌آسیب‌های نواقص قانونی	۶۲
جدول ۴-۴ وزن خرده‌آسیب‌های نواقص نظارتی	۶۲
جدول ۵-۴ وزن خرده‌آسیب‌های ضعف ساختاری سخت‌افزاری	۶۳
جدول ۶-۴ وزن خرده‌آسیب‌های ضعف ساختاری نرم‌افزاری	۶۳
جدول ۷-۴ وزن خرده‌آسیب‌های کاستی‌های فردی رفتار سازمانی در شوراها و شهرداریها	۶۳
جدول ۸-۴ وزن خرده‌آسیب‌های مؤثر در روابط شهرداریها و شوراهای شهرهای لرستان	۶۴
جدول ۹-۴ اولویت خرده‌آسیب‌های مؤثر در روابط شهرداریها و شوراهای شهرهای لرستان	۶۶

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۳۷.....	شکل ۱-۳- درخت سلسه مراتبی مورد استفاده در مورد AHP

## فهرست پیوست‌ها

صفحه	عنوان
۹۷.....	پیوست شماره ۱.....

## فصل ۱

### کلیات پژوهش

#### مقدمه

این فصل با بیان مسأله آغاز می‌شود؛ در ادامه، به بیان هدف پژوهش (شناسایی و اولویت‌بندی آسیب‌های حاکم بر روابط شهرداری‌های و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان) و اهمیت آن پرداخته شده است. قسمت بعد به پرسش‌های پژوهش و پس از آن، تعریف مهم‌ترین واژگان تخصصی مورد استفاده در پژوهش اختصاص یافته است. همچنین، در قسمت‌های پایانی فصل، محدوده (قلمرو مکانی، زمانی و مشارکت‌کنندگان) و محدودیت‌های پژوهش و ساختار کلی پایان-نامه معرفی شده‌اند.

#### ۱-۱ بیان مسأله

عملکرد شورای شهر و شهرداری‌ها بر کیفیت زندگی شهروندان و حیات شهری پایدار مؤثر است و اثربخشی عملکرد این نهادها، اقدامی سازنده و اصلاح‌گرایانه برای بالندگی و پویایی آن‌ها به حساب می‌آید. این دو نهاد مردمی که کانون حکومت محلی هستند، کالاها و خدمات عمومی در حوزه خدمات شهری به جامعه‌ی محلی عرضه می‌کنند (فقیهی، سالارزهی، ۱۳۸۳).

شهرداری یک نهاد عمومی غیردولتی است که به حکم قانون مأمور انجام خدمات عمومی شده است و همچنین تکلیف شده که بخش عمده‌ای از تصدی‌های حاکمیت را به انجام برساند؛ بنابراین باید گفت که حاکمیت نسبت به انجام درست، بهنگام و درست خدمات و تصدی‌های واگذار شده حساسیت دارد و با ادعای واگذاری امور به بخش غیردولتی، از انجام یا عدم انجام این مسائل قطع علاقه و مسئولیت انجام نشدن آن‌ها را متوجه نهاد غیردولتی کرده است (نظرپور، ۱۳۸۸).

شوراها به عنوان ارکان تصمیم‌گیری، بستری برای تحقق حاکمیت محلی مردم و اداره‌ی امور شهر توسط نمایندگان منتخب هستند. در نظام عدم تمرکز ایران، شهرداری‌ها عملاً به عنوان بازوی اجرایی شوراها قلمداد شده و مقررات وسیعی که برای تنظیم روابط شوراها و شهرداری‌ها وضع شده است، پیچیدگی‌هایی را به طور خاص ایجاد نموده است. اگر شهرداری را از لحاظ نظری بدنه‌ی اجرایی حکومت محلی تلقی کنیم، شورای شهر، نقش پارلمان محلی را ایفا می‌کند. بنابراین شهرداری‌ها نقش اجرایی و شوراها نقش برنامه‌ریزی و نظارتی دارند. ویژگی بارز این نظام آن است که تعیین خط‌مشی و سیاست‌های کلی امور شهر در دست هیأتی به نام شورای شهر قرار دارد؛ ولی اجرای سیاست‌های شورای شهر به عهده شهرداری است که با همکاری کارگزاران شهرداری آن‌ها را انجام می‌دهد صالحی و همکاران ۱۳۸۹

تعاملات بین سطوح و واحدهای مختلف حکومتی در داخل یک کشور همواره یکی از مهم‌ترین مسائل داخلی کشورها را تشکیل می‌دهد. بدیهی است هیچ سازمان محلی نمی‌تواند به کلی خودمختار باشد؛ اگر چنین چیزی بود سازمان محلی نمی‌شد، بلکه مانند دولت شهرهای قدیم یونان یک دولت شهر با حاکمیت کامل می‌گردید؛ لذا اتکای سازمان محلی به سایر سطوح حکومتی امری ناگزیر است. تعاملات روزانه‌ی واحدهای مختلف واقع در یک کشور و چگونگی روابط آن‌ها با یکدیگر تقریباً معرف این است که اساساً سازمان بزرگ حکومتی در سراسر کشور به چه نحوی وظایف کلی خود را انجام دهد. حسن روابط سطوح مختلف حکومتی در داخل کشور اکثراً نشانه‌ای از وجود حکومت سالم است. به عبارت دیگر، 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. این سطوح عبارتند از تعامل با مجموعه حاکمیت سیاسی، سطح درون سازمانی، تعامل با مردم و تعامل شورا با شهرداری. بین دو نهاد شورای اسلامی شهر و شهرداری سه نوع رابطه تعریف می‌شود: تعاملات حقوقی، تعاملات مالی و تعاملات سازمانی و اداری (رحمتی، ۱۳۹۱).



یکی از دغدغه‌های مورد توجه در نظام اداره‌ی شهر، برقرار ساختن رابطه‌ای متوازن میان شورا و شهرداری است، چرا که نبود هماهنگی و ضعف نظارت، در این میان می‌تواند سبب انحراف هر یک از این دو از وظایف خود شود. به همین منظور همواره سازوکارهای نظارت و تعادل بخشی برای رفع این مشکل احتمالی مد نظر بوده‌اند (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶). بر اساس توضیحات پیش گفته، اگر تعاملات بین شهرداری و شورای شهر دچار آسیب شود، عملکرد و اثربخشی آن‌ها دچار صدمه خواهد شد. از آنجا که یکی از مراحل مهم در دانش مدیریت تحول، مرحله عارضه‌یابی است (Cumming, 2005)، هدف اصلی از انجام این پژوهش، در چارچوب عارضه‌یابی سازمانی، آسیب‌شناسی تعاملات شورای شهر و شهرداری در استان لرستان - به عنوان قلمرو مکانی پژوهش - است.

### ۲-۱ بیان هدف

هدف اصلی از انجام این پژوهش که مبتنی بر راهبرد روش‌های آمیخته‌ی اکتشافی<sup>۱</sup> - مدل گونه‌شناسی<sup>۲</sup> - انجام شده است، شناسایی و اولویت‌بندی آسیب‌های حاکم بر روابط شهرداری‌های و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان است.

در مرحله‌ی نخست (مرحله‌ی کیفی در چارچوب راهبرد پژوهشی پدیدارشناسی<sup>۳</sup>)، با استفاده از داده‌های کیفی به دست آمده از مصاحبه‌های باز انجام شده با مشارکت‌کنندگان پژوهش، آسیب‌های کلان و خرده آسیب‌های حاکم بر روابط شهرداری‌های و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان شناسایی شده است. در مرحله‌ی دوم (مرحله‌ی کمی در چارچوب راهبرد پژوهشی پیمایش<sup>۴</sup>)، آسیب‌های یاد شده رتبه‌بندی شدند.

### ۳-۱ اهمیت پژوهش

شکل‌گیری شورای اسلامی شهر یکی از نقاط آغازین تحولات و دگرگونی‌ها در جامعه بوده است، چرا که شوراها دربردارنده‌ی پیامدهایی مثبت برای حرکت رو به جلوی جامعه‌اند. رشد و توسعه‌ی مفاهیمی همچون شهروندی، مشارکت اجتماعی، حکومت محلی و جامعه مدنی، در شکل عینی و ملموس خود، با تشکیل شوراهای اسلامی قوت بیشتری به خود گرفته است. با آغاز کار و

<sup>۱</sup>. Exploratory Mixed Methods

<sup>۲</sup>. Taxonomy Development Model

<sup>۳</sup>. Phenomenology

<sup>۴</sup>. Survey

فعالیت شوراهای اسلامی شهر در سطح مدیریت کلان کشور، بسیاری از مفروضات، روابط و معادلات بر هم خورد و یا دست کم در معرض تردید و چالش قرار گرفت. یکی از این روابط، رابطه-ی 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 مصوبات شوراها، به بروز تنش در روابط این دو منجر می‌شود. مسائلی از این دست، در نهایت عدم کارایی هر دو نهاد را در پی خواهد داشت (حنیفی‌وهمکاران، ۱۳۸۹). تعامل سازنده و بهینه بین این دو نهاد، ضرورتی ناگزیر در مسیر تحقق اهداف و برنامه‌های سازمان محلی در هر منطقه به شمار می‌رود؛ چه اینکه بیشترین وظایف قانونی شورا در ارتباط با شهرداری است و وجود بیش از ۲۴ بند از ۳۲ بند وظایف شوراها در ماده‌ی ۷۱ قانون شوراها شاهد گویایی بر این مدعاست (رحمتی، ۱۳۹۱) بر همین اساس، ضروری است برای بهبود و تقویت تعاملات فی‌مابین، نسبت به آسیب‌شناسی ارتباطات حاکم بین این دو نهاد مدیریت شهری اقدام پژوهشی مقتضی صورت پذیرد.

#### ۴-۱ پرسش‌های پژوهش

- ۱- آسیب‌های تعاملات شوراهای اسلامی شهرها و شهرداری‌های استان لرستان چیست؟
- ۲- اولویت آسیب‌های یاد شده به چه ترتیب است؟

#### ۵-۱ تعاریف واژگان

در این پژوهش، واژگانی تخصصی به کار رفته‌اند که پایه‌های اصلی پژوهش بر آن‌ها استوار است؛ تعاریف مفهومی این واژگان به شرح زیر است:

**شهرداری:** مؤسسه‌ای عمومی و غیردولتی است که به موجب قانون در شهرها تشکیل می‌شود و عهده‌دار اداره‌ی امور محلی و ارائه‌ی خدمات عمومی به شهروندان و سکنه‌ی شهر است (رحمتی، ۱۳۹۱).

**شورای اسلامی شهر:** نوعی سازماندهی نیروها یا گروه سازمان‌یافته‌ی مردمی است که از طریق عضویت و پذیرش داوطلبانه، ارادی و متعهدانه‌ی افراد و آحاد جامعه به منظور پذیرش نقش و مسئولیت و مشارکت فعال در اداره‌ی امور محله، شهر یا روستای خود و شکل دادن به حیات

اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تشکیل می‌گردد و با پشتوانه‌ی قانون، مشروعیت می‌یابد (رحمتی، ۱۳۹۱).

آسیب‌شناسی: مطالعه‌ی خاستگاه بی‌نظمی‌ها، نابسامانی‌ها و نارسایی‌هاست (شهبازی، ۱۳۸۶)

### ۱-۶ مبانی فلسفی پژوهش

هر پژوهش‌گری فعالیت پژوهشی خود را در سایه‌سار پیش‌فرض‌های فلسفی خاصی انجام می‌دهد که در نهایت به طرح «ادعای دانش»<sup>۱</sup> او منجر می‌شود (Creswell, 2003) هر ادعای دانشی در چارچوب یک «پارادایم»<sup>۲</sup> می‌گنجد (Mertens, 1998). این پژوهش بر اساس راهبرد پژوهشی روش‌های آمیخته انجام شده است. به زعم اغلب صاحب‌نظران، راهبرد پژوهشی روش‌های آمیخته، به ادعای دانش از نوع «عمل‌گرایانه»<sup>۳</sup> منجر می‌شود (Tashakkori and Teddlie, 2003). دغدغه‌ی اصلی عمل‌گرایان، کاربرد و نیز یافتن راه حل عملی برای مسائل است (Patton, 1990). در پژوهش‌های مبتنی بر پارادایم عمل‌گرایی، روش‌ها رنگ می‌بازند و در عوض، این مسائل هستند که پررنگ می‌شوند؛ از این رو پژوهش‌گر عمل‌گرا می‌کوشد روش‌های مختلفی را برای فهم و حل مسأله‌ی پژوهش به کار گیرد (Rossman and Wilson, 1985)؛ به این ترتیب پژوهش‌های عمل-گرا از یک سو کثرت‌گرا<sup>۴</sup> و از سوی دیگر پیامدگرا<sup>۵</sup> هستند (Creswell and Clark, 2007).  
وانگهی، این پژوهش از نوع آمیخته‌ی اکتشافی است؛ به این معنی که مرحله‌ی نخست آن از رویکردی کیفی - منطبق با راهبرد پدیدارشناسی - و مرحله‌ی دوم آن از رویکردی کمی تبعیت می‌کند. مبنای فلسفی رویکردهای کمی و کیفی متفاوت است؛ توضیح آنکه خاستگاه فلسفی راهبرد پدیدارشناسی، ساخت‌گرایی اجتماعی<sup>۶</sup> است. کروتی اذعان می‌دارد در نظر ساخت‌گرایان اجتماعی:

الف) معانی برساخته‌های انسان‌ها و ماحصل پیوند ایشان با دنیایی هستند که آن را تفسیر می‌کنند؛ از این رو پژوهش‌گران کیفی به استفاده از پرسش‌های باز گرایش دارند تا از این رهگذر، مشارکت‌کنندگان بتوانند دیدگاه‌های خود را طرح کنند؛

<sup>۱</sup>. Knowledge Claim

<sup>۲</sup>. Paradigm

<sup>۳</sup>. Pragmatic

<sup>۴</sup>. Pluralistic

<sup>۵</sup>. Outcome oriented

<sup>۶</sup>. Social Constructivism

ب) انسان‌ها با دنیای خود پیوند خورده‌اند و بر اساس دیدگاه‌های تاریخی و اجتماعی خود به آن معنا می‌بخشند؛ از این رو پژوهش‌گران کیفی در پی فهم بافت یا بستری هستند که مشارکت-کنندگان در آن قرار دارند؛ ضمن اینکه خود نیز بر حسب تجارب و سوابق شخصی، یافته‌هایشان را تفسیر می‌کنند؛

ج) معنا همواره به صورت اجتماعی خلق می‌شود و برآمده از متن کنش‌های متقابل با جامعه‌ی انسانی است؛ از این رو فرآیند پژوهش کیفی استقرایی است و به خلق معنا از دل داده‌های میدانی گردآوری شده اتکا دارد (Crotty, 1998).

این‌گونه از پژوهش، در اصطلاح «پژوهش از پایین به بالا» است؛ یعنی از دیدگاه‌های بازیگران اجتماعی آغاز و به خلق نظریه ختم می‌شود (Creswell and Clark, 2007).

از سوی دیگر، شالوده‌ی پژوهش‌های کمی، فرا اثبات‌گرایی<sup>۱</sup> است؛ بر اساس فرا اثبات‌گرایی، اولاً دانش، حدسی و حقیقت مطلق دست نیافتنی است؛ بنابراین شواهد موجود در پژوهش همواره ناقص و جایز الخطا هستند. دوم اینکه داده‌ها، شواهد و ملاحظات منطقی دانش را شکل می‌دهند؛ بنابراین در عمل، پژوهش‌گر کمی اطلاعات را از طریق ابزارهایی که واجد سنجه‌های اندازه‌گیری هستند، از میان مشارکت‌کنندگان جمع‌آوری می‌کند و به تجزیه و تحلیل آن‌ها می‌پردازد. سوم اینکه پژوهش فرا اثبات‌گرا در پی عرضه‌ی گزاره‌های درست برای تبیین وضعیت مورد نظر پژوهش است (Phillips, 2000).

در یک تقسیم‌بندی، پیش‌فرض‌های اصلی پارادایم‌ها عبارتند از دیدگاه پژوهش‌گر نسبت به واقعیت (هستی‌شناسی<sup>۲</sup>)، نحوه‌ی اکتساب دانش دانستنی‌ها (شناخت‌شناسی<sup>۳</sup>)، نقش ارزش‌ها در پژوهش (ارزش‌شناسی<sup>۴</sup>)، فرآیند پژوهش (روش‌شناسی<sup>۵</sup>) و زبان پژوهش (اقناع‌زبانی<sup>۶</sup>) (Lincoln, 2000).

پیش‌فرض‌های فلسفی پارادایم‌های عمل‌گرایی، ساخت‌گرایی اجتماعی و فرا اثبات‌گرایی در جدول ۱-۱ ارائه شده‌اند (Creswell and Clark, 2007)

<sup>۴</sup>. Postpositivism

<sup>۵</sup>. Ontology

<sup>۶</sup>. Epistemology

<sup>۱</sup>. Axiology

<sup>۲</sup>. Methodology

<sup>۳</sup>. Rhetoric

جدول ۱-۱ پیش فرض‌های اصلی پارادایم‌های فرا اثبات‌گرایی، ساخت‌گرایی اجتماعی و عمل‌گرایی

پیش‌فرض‌ها	فرا اثبات‌گرایی	ساخت‌گرایی اجتماعی	عمل‌گرایی
هستی‌شناسی	واقعیت منفرد	واقعیات چندگانه	واقعیت چندگانه و منفرد
شناخت‌شناسی	حفظ فاصله و بی‌طرفی	نزدیک شدن	عملی بودن
ارزش‌شناسی	بدون تورش	تورشدار	حالات چندگانه
روش‌شناسی	قیاسی	استقرایی	مرکب
اقناع زبانی	اسلوب رسمی	اسلوب غیر رسمی	اسلوب رسمی یا غیر رسمی

### ۷-۱ محدوده و محدودیت‌های پژوهش

این پژوهش، به لحاظ قلمرو مکانی، به شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان، از حیث جامعه‌ی آماری هدف، به اعضای شوراهای مزبور و شهرداران یاد شده و لحاظ قلمرو زمانی، به انتهای سال ۱۳۹۱ و ابتدای سال ۱۳۹۲ خورشیدی محدود می‌شود.

عمده‌ترین محدودیت‌های پژوهش به شرح زیر بود:

الف) فن AHP یکی از فنون تصمیم‌گیری چندمعیاره است که علی‌رغم نقاط قوت، واجد برخی محدودیت‌ها نیز هست. به عنوان مثال، در این فن وابستگی‌ها به صورت خطی (از بالا به پایین یا بر عکس) در نظر گرفته می‌شود، حال آنکه گاه وابستگی‌ها دوطرفه و غیر خطی است (مؤمنی و شریفی‌مقدم، ۱۳۹۰)؛

ب) پژوهش حاضر تنها به رتبه‌بندی آسیب‌های مؤثر اختصاص یافت و لذا از بررسی روابط علت و معلولی میان این آسیب‌ها بازماند؛

ج) بررسی این آسیب‌ها در محدوده‌ی قلمرو مکانی پژوهش، انجام آن را در سایر استان‌ها یا شهرها به مطالعات دیگر واگذار نمود.

### ۸-۱ نقش پژوهش‌گر

من (پژوهشگر نویسنده) در سال ۱۳۹۲ به عنوان یکی از نامزدهای چهارمین دوره‌ی انتخابات شورای اسلامی شهر نورآباد اقدام به فعالیت نمودم. حضور خود را در این عرصه و پیوند وثیق با مسائل مبتلا به شورای شهر و شهرداری این شهر، سبب آگاهی و حساسیت نسبی در قبال اوضاع روابط بین شهرداری و شورای اسلامی این شهر می‌دانم. مشاهده و رصد شخصی برخی مصادیق آسیب در روابط یاد شده در این شهر حین آماده شدن برای نامزدی در انتخابات، من را بر آن داشت تا استان لرستان را که نورآباد یکی از شهرهای آن است، به عنوان قلمرو مکانی پژوهش

برگزینیم. این تجربه‌ی ابتدایی، بر سرعت و دقت گردآوری داده‌ها افزود؛ هر چند ناگزیر موجب انتقال سوگیری به تفسیر داده‌ها در مرحله‌ی نخست پژوهش گردید. البته این سوگیری، جزء جدانشدنی پژوهش‌های دارای صبغه‌ی کیفی است؛ چه پژوهش‌گر نمی‌تواند به مثابه یک لوح سفید عمل کند و در نتیجه ناگزیر تمایلات فلسفی و نظری و نیز ویژگی‌های زندگی‌نامه‌ای خویش را نیز با خود به عرصه‌ی پژوهش وارد می‌سازد (Charmaz, 2000).

### ۹-۱ ساختار پایان‌نامه

این پایان‌نامه شامل ۵ فصل است، پس از فصل نخست که به عنوان مقدمه از نظر گذشت، به ترتیب فصول زیر قرار دارند:

**فصل ۲ ادبیات پژوهش:** این فصل دارای ۶ بخش است: بخش نخست به موضوعات مرتبط و پیرامونی شهرداری (چیستی شهرداری، اهمیت و کار ویژه‌ی شهرداری‌ها و نیز سیر تحولات قانون شهرداری‌ها در ایران)، اختصاص دارد. در ادامه، شورای اسلامی شهر، به عنوان رکن دیگر موضوع مورد مطالعه، طرح شده است. در این ارتباط، پس از طرح چیستی شورای اسلامی شهر، به اهمیت و کار ویژه‌ی شورای اسلامی شهر، تاریخچه‌ی شوراهای ایران، شورای اسلامی شهر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین کار ویژه‌ی شورای اسلامی شهر پرداخته شده است. در بخش بعدی، تعاملات شهرداری و شورای اسلامی شهر از نظر گذشته و پس از آن، آسیب‌های این تعاملات مورد بررسی قرار گرفته است. در پایان نیز خلاصه‌ای از فصل ارائه شده است.

**فصل ۳ روش انجام پژوهش:** این فصل، نخست به بیان راهبرد پژوهش و خردمایه‌ی استفاده از آن پرداخته است؛ در قسمت بعد، روش گردآوری و تحلیل داده‌های کیفی شرح داده شده است؛ در این قسمت پیرامون شیوه‌ی نمونه‌گیری کیفی و انتخاب مشارکت‌کنندگان، نحوه‌ی گردآوری داده‌ها از دل مصاحبه‌ها و نیز تحلیل داده‌ها، و دست آخر روش‌های برازش روایی محصول کیفی پژوهش توضیح داده شده است. قسمت دیگر به روش گردآوری و تحلیل داده‌های کمی اختصاص یافته است. در این قسمت، اولاً ضمن اشاره به شیوه‌ی گردآوری داده‌ها، نحوه‌ی تدوین و حصول اطمینان از پایایی و روایی ابزار گردآوری داده‌ها نیز وصف شده است. دوم اینکه فنون آماری و تصمیم‌گیری کمی لازم برای یافتن پاسخ پرسش پژوهش توضیح داده شده‌اند. در پایان، به محدودیت‌ها و ملاحظات اخلاقی پژوهش اشاره شده است.

**فصل ۴ یافته‌ها و نتایج پژوهش:** در این فصل، نتایج به منظور نیل به پاسخ پرسش‌های پژوهش ارائه شده‌اند. در این راستا، نخست آسیب‌های کلان گردآوری شده از مرحله‌ی کیفی

پژوهش (عدم نهادینگی شوراها و شهرداری‌ها، نواقص قانونی و نظارتی، ضعف ساختاری سخت-افزاری و نرم‌افزاری و کاستی‌های فردی رفتار سازمانی در شوراها و شهرداری‌ها) به همراه خرده آسیب‌های زیرمجموعه‌ی آن‌ها تشریح شده‌اند. سپس، یافته‌ها در قالب پرسش‌نامه‌های مبتنی بر مقایسات زوجی تجزیه و تحلیل و آسیب‌ها طبق نظر مشارکت‌کنندگان در پژوهش اولویت‌بندی شدند.

**فصل ۵ بحث و پیشنهادها:** در فصل چهارم، آسیب‌های روابط شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای استان لرستان شناسایی و اولویت‌بندی شدند. اما با توجه به ماهیت پژوهش و برای دستیابی به پاسخهایی روشن و گویا، این نتایج به تفسیر نیاز دارد. از این رو در این فصل، نتایج به دست آمده از فصل پیشین مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. در پایان، پس از نتیجه‌گیری، پیشنهادهایی برای اجرا و پژوهش‌های آتی ارائه شده است.

## فصل ۲

### ادبیات پژوهش

#### مقدمه

این فصل دارای ۶ بخش است: بخش نخست به موضوعات مرتبط و پیرامونی شهرداری (چیستی شهرداری، اهمیت و کار ویژه‌ی شهرداری‌ها و نیز سیر تحولات قانون شهرداری‌ها در ایران)، اختصاص دارد. در ادامه، شورای اسلامی شهر، به عنوان رکن دیگر موضوع مورد مطالعه، طرح شده است. در این ارتباط، پس از طرح چیستی شورای اسلامی شهر، به اهمیت و کار ویژه‌ی شورای اسلامی شهر، تاریخچه‌ی شوراها در ایران، شورای اسلامی شهر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین کار ویژه‌ی شورای اسلامی شهر پرداخته شده است. در بخش بعدی، تعاملات شهرداری و شورای اسلامی شهر از نظر گذشته و پس از آن، آسیب‌های این تعاملات مورد بررسی قرار گرفته است. در پایان نیز خلاصه‌ای از فصل ارائه شده است.

#### ۱-۲ شهرداری

##### ۱-۱-۲ چیستی شهرداری

امروزه رشد زندگی اجتماعی به همراه گسترده‌ی شهرها، وظایف بسیاری را پیش روی سازمان‌های دولتی و شبه‌دولتی نهاده است، به گونه‌ای که می‌توان گفت اداره شهر در زمان حاضر بدون دخالت این سازمان‌ها ناممکن به نظر می‌رسد. پیچیده شدن مسائل شهری دگرگونی‌های بیشتری را در وظایف سازمان‌های امور شهری پدید آورده و وظایف جدیدی را بر عهده آن‌ها گذاشته است.



از این رو دولت‌ها ناگزیر شده‌اند که برای اداره‌ی امور شهرها، سازمان‌هایی با وظایف مشخص ایجاد کنند. یکی از این سازمان‌ها شهرداری است که نقش اصلی را در اداره‌ی امور شهری ایفا می‌کند (رحمتی، ۱۳۹۱).

شهرداری واژه‌ای مترادف municipality و از ریشه‌ی municipum به معنی سکنه‌ی یک محل است که به سبب منافع مشترک گرد آمده‌اند. در برخی از کشورها municipality فقط به معنای شهرداری و یا واحد محلی اداره‌کننده‌ی شهر و در برخی دیگر به معنای شهر و شهرداری است. از منظر تعریف تخصصی، شهرداری مؤسسه‌ای عمومی و غیردولتی است که به موجب قانون در شهرها تشکیل می‌شود و اداره‌ی امور محلی و ارائه‌ی خدمات عمومی به شهروندان و سکنه‌ی شهر را عهده‌دار است. شهرداری از نظر مدیریت شهری، سازمانی است که با بهره‌گیری از الگوها و مفاهیم مدیریت شهری، وظیفه‌ی مدیریت و اداره‌ی امور شهرداری را بر عهده دارد. بدیهی است که چنین مدیریتی را معمولاً مجموعه‌ای از کارگزاران انتخابی محلی و در مرزهای اداری معین بر عهده می‌گیرند. در تعریفی دیگر، شهرداری سازمانی حقوقی، محلی و مستقل است که در محدوده‌ی شهر برای رفع نیازهای عمرانی، رفاهی و خدماتی ساکنان شهر در سطح محلی تشکیل می‌شود.

از نظر حقوقی، شهرداری سازمانی است که سکنه‌ی یک شهر، با استفاده از حقوق طبیعی خود و اختیاراتی که قانون به آن‌ها اعطا کرده، به منظور ایجاد و اداره کردن تأسیسات عمومی وضع و اجرای نظام‌های شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک محلی به وجود می‌آورند و به آن اختیار و نمایندگی می‌دهند تا هزینه‌ی خدماتی را که بر عهده آن واگذار شده، به طریقی منطقی و عادلانه بین سکنه‌ی شهر و استفاده‌کنندگان توزیع و از آن‌ها وصول کند (شیعه، ۱۳۸۶). شهرداری‌ها به لحاظ طبقه‌بندی‌های حقوق اداری جزء مؤسسه‌های عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند و اقتدار و رسمیت آن ناشی از رأی نمایندگان مردم است و در قلمرو وظایف خود دارای استقلال عمل هستند (معینی، ۱۳۸۶).

بر اساس این تعاریف، از مفهوم شهرداری و حوزه‌ی عمل آن، می‌توان مشخصه‌های شهرداری را شامل شهری بودن، غیردولتی بودن، انتخابی بودن، رسمیت داشتن و موظف بودن به اداره‌ی امور محل و ارائه‌ی خدمات عمومی مورد نیاز ساکنان شهر دانست (شیعه، ۱۳۸۶).

## ۲-۱-۲ اهمیت و کار ویژه‌ی شهرداری‌ها

شاید کمتر سازمانی را بتوان یافت که همچون شهرداری‌ها در ابعاد مختلف به اداره‌ی امور جامعه بپردازند و شهروندان با آن سر و کار داشته باشند (رحمتی، ۱۳۹۱).

در ایران، وزارت کشور به نیابت از دولت در مورد شهرداری‌ها که یک نهاد مردمی است و خارج از شمول سازمان‌های دولتی قرار دارد، نظارت عالی دارد و شهرداری‌ها را در اجرای وظایف محول ارشاد

و راهنمایی می‌نماید. به طور کلی شهرداری‌ها زیر نظر مردم اداره می‌شوند و هدایت و راهبری دولت به صورت غیرمستقیم اعمال می‌گردد. (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)

## ۲-۱-۳ سیر تحولات قانون شهرداری‌ها در ایران

قانون‌گذار در ایران، در همان سال‌های نخست ماه‌های شروع قانون‌گذاری، به نوسازی مناسبات و قواعد شهرنشینی و سازماندهی جدید آن توجه کرد و «قانون بلدیه» را در دوازدهم خرداد ماه ۱۲۸۶ تصویب نمود. اگر چه در آن هنگام تعداد شهرهای کشور اندک بود و فقط بخش ناچیزی از جمعیت کشور (کمتر از ۵ درصد) در شهرها سکونت داشتند، به دلیل روند پر شتاب رشد شهرنشینی و توسعه‌ی شهرها و گسترش کارکردهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهرها، قانون بلدیه را می‌بایست از جمله قوانین مهم و بنیادی تلقی کرد. این قانون در اولین مرحله از تحولات تاریخی خود و پس از انجام پاره‌ای اصلاحات در سال‌های ۱۳۰۹، ۱۳۲۰ و ۱۳۳۱ در تاریخ یازدهم تیرماه ۱۳۳۴ با عنوان «قانون شهرداری» به تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین شورای ملی و سنا رسید (رحمتی، ۱۳۹۱)

قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید. این قانون حیطةی وظایف شهرداری را گسترده‌تر کرد. به موجب ماده ۵۵ این قانون بیش از ۵۳ وظیفه در زمینه‌های مختلف، از رسیدگی به امور رفاهی شهروندان گرفته تا فعالیت‌های عمرانی، بر عهده شهرداری است. در سال ۱۳۴۵ به موجب اصلاحیه‌ای، وظایف شهرداری بار دیگر افزایش یافت. حتی بر اساس ماده ۹۸ الحاقی، تهیه نقشه جامع شهرسازی در زمره وظایف شهرداری‌ها قرار گرفت. علاوه بر این قوانین، بر اساس قانون تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا در سال ۱۳۶۱ و اصلاح آن در سال ۱۳۶۹، وظایف بیشتری بر عهده‌ی شهرداری‌ها گذاشته شد (برآبادی، ۱۳۸۴)

## ۲-۲ شورای اسلامی شهر

### ۲-۲-۱ چيستی شورای اسلامی شهر

از شورا تعاریف مختلفی به عمل آمده است؛ به لحاظ لغوی، شورا عبارتست از تجمع افرادی که برای بحث و بررسی و تبادل نظر و نیز مصلحت‌اندیشی و ارائه نظر تشکیل جلسه می‌دهند. یکی از انواع شوراها، شورای محلی است. شورای محلی در میان سایر سطوح مدیریت دولتی در یک جامعه‌ی سیاسی مردم‌سالار، از موقعیت منحصر به فردی برخوردار است. باور عمومی بر این است

که شوراهای شکل خالص، ناب و کامل مردم‌سالاری‌اند، چرا که به دلیل تفاوت بخش‌ها و گروه‌های جمعیتی یک کشور، به افراد محل نزدیک است و با خواسته‌ها و تمایلات مردم سازگاری بیشتری دارد.

شوراهای محلی در ایران، شوراهای اسلامی هستند که در حوزه‌های جغرافیای مختلف (روستا، شهر، استان و کشور)، به تصمیم‌گیری در خصوص مسایل حوزه‌ی خود می‌پردازند. این شورا نوعی سازماندهی نیروها یا گروه سازمان‌یافته‌ی مردمی است که از طریق عضویت و پذیرش داوطلبانه، ارادی و متعهدانه‌ی افراد و آحاد جامعه به منظور پذیرش نقش و مسئولیت و مشارکت فعال در اداره‌ی امور محله، شهر یا روستای خود و شکل دادن به حیات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تشکیل می‌گردد و با پشتوانه‌ی قانون، مشروعیت می‌یابد. بر اساس این تعریف، شورای مزبور:

الف- (نوعی سازماندهی گروهی افراد یا گروه سازمان‌یافته‌ای از مردم محل است؛)

ب- (نوعی گروه واسط، مشارکت‌جو یا نهاد مدنی تلقی می‌شود که حلقه‌ی واسط بین مردم و دولت است؛)

ج- (تشکیلاتی مردمی و غیردولتی است که با آرای مستقیم و غیرمستقیم مردم، و نه به صورت فرمایشی، تشکیل می‌شود و مشروعیت می‌یابد؛)

د- (از مشارکت داوطلبانه‌ی آحاد مردم و توده‌ی جامعه تشکیل می‌گردد و در انحصار گروه یا قشر و طبقه‌ای خاص قرار ندارد؛)

ه- (گروه سازمان‌یافته‌ی مردمی است که اساساً به منظور اداره‌ی امور محلی تشکیل می‌گردد؛)

و- (دارای جایگاه قانونی است که از طریق قانون و با اتکاء به آرای مردمی مشروعیت می‌یابد (رحمتی، ۱۳۹۱)

## ۲-۲-۲ اهمیت شورای اسلامی شهر

زمانی رابطه‌ی دولت و شهروندان در یک نظام سیاسی در مسیر تعالی و پیشرفت قرار می‌گیرد که حکومت مرکزی با اتخاذ سیاست‌های عدم تمرکز عمودی، قدرت سیاسی و اداری را به سطوح استانی، شهری و روستایی انتقال دهد و به موازات واگذاری قدرت به دیگران، با سیاست‌های تمرکززدایی افقی بتواند از مشارکت بخش خصوصی و تشکل‌های غیردولتی سازمان‌یافته استفاده کند (Osziak, 2000). در شرایط کنونی مهم‌ترین خصوصیتی که جوامع را از هم متمایز می‌سازد، توجه و نگرش دولت‌ها نسبت به ایجاد و تقویت نهادها و تشکل‌های مردمی در قالب سازمان‌های غیردولتی است (Laughlin and Andringa, 2007)؛ به طوری که امروزه این مسأله تقریباً در بین

تمامی دولت‌های جهان پذیرفته شده و در سرلوحه‌ی برنامه‌های اصلاحی آن‌ها قرار دارد (Sayan, 2003).

در ادبیات علوم سیاسی و اجتماعی، تحقق توسعه‌ی پایدار و یکپارچه، در گرو مشارکت عمومی و گسترده‌ی مردم، حضور نهادها و سازمان‌های محلی، به‌کارگیری راهبردها و سیاست‌های فراهم‌کننده و تقویت‌کننده‌ی مشارکت تلقی می‌شود (Davies, 2002)؛ هم‌اکنون این رو‌شوراها از جمله سازمان‌هایی هستند که برای تحقق مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، نظارت و اجرای سیاست‌گذاری‌ها در سطوح محلی و منطقه‌ای فعالیت می‌کنند و از این طریق زمینه‌ی حضور و مشارکت مردم را در امور مربوط به خودشان فراهم می‌نمایند (Kauzya, 2003). تمرکززدایی و مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود، فقط یک هدف سیاسی نیست که در آن دستیابی مردم به قدرت در قالب وسیله‌ای برای ممانعت از رشد متراکم و ناهنجار محسوب شود، بلکه در عین حال کمکی به توسعه‌ی متوازن و عدالت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است که علاوه بر ارضای رأی‌دهندگان و حفظ نظام سیاسی موجود، رفاه مطلوب و هماهنگ کل جامعه را تأمین می‌نماید (Nurhadi, 2009).

بر این اساس، هدف و مقصود نهایی از استقرار شوراها در هر کشوری، در هر شکل و ساختار، به این دلیل است که زمینه‌ی مشارکت مردم در امور سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه فراهم شود. به عبارت دیگر، از تمرکز قدرت در دست عده‌ای محدود از افراد جامعه جلوگیری و ضمن اینکه قدرت در بین افراد جامعه توزیع می‌شود، از ظرفیت‌ها و استعداد‌های اجتماعی به نحو مطلوب استفاده شود (معصومی، ۱۳۹۰).

### ۲-۲-۳ تاریخچه‌ی شوراها در ایران

آغاز فعالیت شوراها در ایران، به سال ۱۲۸۵ بر می‌گردد و تصویب قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی که در زمان انقلاب مشروطیت اتفاق افتاد. قوانینی که پس از آن در این باره تا زمان انقلاب اسلامی به تصویب رسیدند، به ترتیب عبارتند از قانون انجمن بلدیه در سال ۱۲۸۶، قانون شهرداری و انجمن شهر در سال ۱۳۲۸، قانون اصلاحیه‌ی شهرداری در سال ۱۳۳۱، قانون انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهقان در سال ۱۳۴۲، قانون انجمن‌های شهرستان و استان در سال ۱۳۴۹ و قانون انجمن‌های ده و دهبانی در سال ۱۳۵۳.

با پیروزی انقلاب اسلامی، امام خمینی (ره) در سال ۱۳۵۸ طی نامه‌ای به شورای انقلاب، مبنی بر استقرار حکومت مردمی و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش، دستور تشکیل شورای محلی را صادر نمودند. در این راستا، شوراها در ۱۵۶ شهر به مدت ۲ سال فعالیت داشتند؛ تا اینکه در سال ۱۳۶۱ مجدداً شوراهای اسلامی روستا با تلاش وزارت جهاد سازندگی و وزارت کشور فعالیت خود را