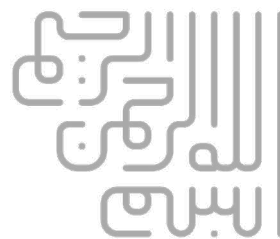


گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۲۲
Publish Date: 2026/09/13



عنوان: گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان

تهیه و تدوین (Author): فرشته دستواره

واژه‌های کلیدی: همکاری بین‌شهری، گونه‌شناسی، شهرداری، اتحادیه شهرداری

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21857>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11906.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان

نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

ناظران علمی: جلیل محبی، مهدی امیری، خیراله خیری اصل

گرافیک و صفحه‌آرایی: زهرا دلاوری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۲/۰۱

نماینده در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی: جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۳. همکاری های بین شهری چیست و چه ویژگی هایی دارد؟.....	۱۰
۴. همکاری های بین شهری در کشورهای مختلف جهان.....	۱۲
۴-۱. همکاری بین شهری در برخی از کشورهای اروپایی.....	۱۲
۴-۲. همکاری بین شهری در برخی از کشورهای آسیایی.....	۱۵
۴-۳. همکاری بین شهری در برخی از کشورهای آمریکایی.....	۱۸
۵. دسته بندی گونه های مختلف همکاری بین شهری.....	۲۱
۵-۱. براساس قلمروی جغرافیایی.....	۲۲
۵-۲. براساس کارکرد اصلی.....	۲۲
۵-۳. براساس دامنه همکاری.....	۲۲
۵-۴. براساس حوزه تخصصی.....	۲۳
۵-۵. براساس مبنای حقوقی.....	۲۳
۵-۶. براساس ساختار حکمرانی.....	۲۴
۵-۷. براساس سطح قدرت.....	۲۴
۵-۸. براساس رابطه با دولت مرکزی.....	۲۴
۶. نتیجه گیری.....	۲۶
منابع و مأخذ.....	۲۷

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه تقنینی.....	۱۰
جدول ۲. خلاصه ای از ویژگی های انواع همکاری بین شهری در کشورهای مورد مطالعه.....	۲۰
جدول ۳. معیارهای گونه بندی همکاری های بین شهری و وجه تمایز آنها.....	۲۴



گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان

چکیده



ترویج همکاری‌های بین‌شهری میان شهرداری‌ها به‌عنوان ابزاری برای بهبود مدیریت و ارائه خدمات عمومی با بهره‌گیری از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و دامنه یا تنوع به‌شمار می‌آید. یکی از اهداف مهم تشکیل و گسترش همکاری‌های بین‌شهری، جلوگیری از چندپارگی سیاست‌های محلی است. رویکرد همکاری‌های بین‌شهری به‌مثابه سازوکارهایی «ترم» است که به مقامات محلی اجازه می‌دهد تا پاسخ‌های نوینی به مشکلات و مسائل موجود ارائه دهند. گونه‌های مختلف همکاری‌های بین‌شهری براساس معیارها و شاخص‌های متعددی دسته‌بندی می‌شود که هر کدام ساختار، کارکرد و نقش‌های گوناگونی دارند. گزارش حاضر به گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان پرداخته است که هدف آن شناسایی ویژگی‌ها و معیارهای دسته‌بندی آنهاست. تعریف و ایجاد همکاری بین‌شهری در هر کشوری به عوامل مختلفی بستگی دارد. در گام اول، ضرورت دارد فاکتورهای مهمی از جمله «مقیاس جغرافیایی» همکاری بین‌شهری؛ ملی، منطقه‌ای، بین‌المللی و با ترکیبی از این موارد، نقش و اهداف اصلی ایجاد همکاری بین‌شهری، حوزه تخصصی فعالیت همکاری بین‌شهری، مبنای حقوقی همکاری بین‌شهری و سطح قدرت و نفوذ آن، ساختار حکمرانی و نوع رابطه همکاری بین‌شهری با دولت مرکزی لحاظ شود. اما در میان این معیارها، مهم‌ترین آنها «مقیاس جغرافیایی» است؛ زیرا اولین هدف ایجاد همکاری‌های بین‌شهری، صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس است. گفتنی است که بسیاری از شهرداری‌های کوچک و نوپا نیز برای ارائه خدمات مناسب و تقویت حکمرانی محلی به همکاری با شهرداری‌های بزرگ و متوسط و استفاده از تجارب آنها بسیار متکی هستند؛ بنابراین تمهید چنین سازوکاری در ساختار حکومت‌های محلی در هر کشوری ضروری به‌نظر می‌رسد.



بیان / شرح مسئله

شهرداری‌ها اغلب نزدیک‌ترین نهاد محلی به مردم و در عین حال مهم‌ترین آنها هستند. از آنجایی که همکاری و هماهنگی در ارائه خدمات عمومی اساساً مطلوب تلقی می‌شود، ترویج همکاری‌های بین‌شهری (IMC) میان شهرداری‌ها به عنوان ابزاری جهت بهبود مدیریت و ارائه خدمات عمومی با بهره‌گیری از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و دامنه به‌شمار می‌آید. همکاری بین‌شهری یک راه‌حل حاکمیتی ارائه می‌کند تا در سیاست‌های مدیریت محلی یکپارچگی و انسجام ایجاد شود و چالش «فاصله جغرافیایی» در سیاستگذاری یکپارچه محلی کاهش و تأثیرات آنها به حداقل برسد. در کشورهای توسعه‌یافته اتحادیه شهرداری‌ها اغلب قدرت چانه‌زنی واقعی دارند، در قانونگذاری شهری نقش مستقیم ایفا می‌کنند و همچنین بودجه، برنامه‌ها و نفوذ سیاسی مخصوص به خود را دارد.

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳)، ماده (۸۵)، بند «ر» بیان کرده است که «به‌منظور توسعه همکاری بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، انتقال تجربه‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادهای مناسب و ارتباط بیشتر شهرداری‌ها با قوای سه‌گانه و پیگیری امور مربوط، اتحادیه شهرداری‌های کل کشور با عضویت تمام شهرداری‌های کشور در قالب تشکل غیردولتی با اخذ مجوز از وزارت کشور بدون تحمیل هیچ‌گونه بار مالی به دولت ایجاد می‌گردد».

حکم قانونی مذکور بر ایجاد و تشکیل اتحادیه‌های شهرداری‌ها در جهت تقویت همکاری‌های بین‌شهری تأکید و بر غیردولتی بودن آن نیز اشاره کرده است. اما اینکه این اتحادیه مشخصاً چه ساختار و جایگاهی داشته باشد، نحوه همکاری‌ها به چه شیوه‌ای باشد، ماهیت آن چگونه باشد و چه وظایفی را اجرا کند، ابهاماتی وجود دارد. بنابراین در گزارش حاضر ابتدا به گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان پرداخته خواهد شد که هدف آن شناسایی ویژگی‌ها و معیارهای دسته‌بندی آنهاست. شایان ذکر است که در سلسله گزارش‌های آتی، در این زمینه به مطالعه تجارب جهانی، بررسی وضعیت ایران و تنظیم پیشنهادهایی برای کشور (با لحاظ حکم قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در این حوزه) پرداخته خواهد شد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

نتایج نشان می‌دهد، چارچوب همکاری‌های بین‌شهری بسیار گسترده است که ساختار و انواع مختلفی دارد. به‌طور کلی، معیارهای گونه‌بندی همکاری‌های بین‌شهری شامل «قلمرو یا مقیاس جغرافیایی» است که «صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس» وجه مشخصه این معیار است. معیار بعدی، «کارکرد اصلی» این همکاری‌هاست که در این زمینه «صرفه‌جویی‌های ناشی از تنوع» وجه تمایز این مورد است. «دامنه همکاری» نیز معیار سوم گونه‌بندی انواع همکاری‌های بین‌شهری است که «انواع اهداف همکاری» ویژگی مهم این شاخص می‌باشد؛ گونه‌بندی همکاری‌های بین‌شهری براساس «حوزه تخصصی فعالیت» نیز به نوع خدمات ارائه شده می‌پردازد.

یکی دیگر از شاخص‌های گونه‌بندی این همکاری‌ها «مبنای حقوقی» این فعالیت‌هاست که در وجه تمایز آن به «نحوه همکاری‌ها» اشاره دارد. «ساختار حکمرانی» نیز از دیگر معیارهای گونه‌بندی همکاری‌های بین‌شهری بوده که انواع «متمرکز یا غیرمتمرکز» دارد. معیار «سطح قدرت» از دیگر شاخص‌های دسته‌بندی همکاری‌های بین‌شهری است که به میزان «نفوذ همکاری» می‌پردازد. علاوه بر این، «رابطه با دولت مرکزی» معیار دیگری است که وجه مشخصه آن «وابسته یا مستقل بودن» نهاد همکاری‌های بین‌شهری است. گفتنی است؛ در میان این معیارها، مهم‌ترین آنها «مقیاس جغرافیایی» است؛ زیرا اولین هدف ایجاد همکاری‌های بین‌شهری، صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس است. لازم به ذکر است؛ تعریف و ایجاد همکاری بین‌شهری در هر کشور به ساختار حکمرانی آن کشور، پراکندگی شهرها و تعداد شهرداری‌ها، سیستم مدیریت شهری و محلی، بسترهای قانونی مرتبط و مهم‌تر از همه این موارد به اهداف و کارکردهای موردنظر در تشکیل همکاری



- بین‌شهری بستگی دارد. در گام اول ضرورت دارد، فاکتورهای زیر در ایجاد همکاری بین‌شهری تعیین تکلیف شود:
- «مقیاس جغرافیایی» یا «پوشش جغرافیایی» همکاری بین‌شهری؛ ملی، منطقه‌ای، بین‌المللی و یا ترکیبی از این موارد،
- «کارکرد و اهداف اصلی» ایجاد همکاری بین‌شهری و حوزه تخصصی همکاری‌ها،
- «مبنای حقوقی» همکاری بین‌شهری و سطح قدرت و نفوذ آن،
- «ساختار حکمرانی» و نوع رابطه همکاری بین‌شهری با دولت مرکزی.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در حکم قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) جهت تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در کشور مقیاس جغرافیایی همکاری بین‌شهری «ملی و بین‌المللی» در نظر گرفته شده است؛ نقش و اهداف اصلی ایجاد همکاری بین‌شهری «توسعه همکاری بین‌شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، انتقال تجربه‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادها مناسب و ارتباط بیشتر شهرداری‌ها با قوای سه‌گانه و پیگیری امور مربوط» است و همچنین طبق مبنای حقوقی و نوع رابطه همکاری بین‌شهری با دولت مرکزی نیز «تشکیل غیردولتی» است. این بند قانونی یک حکم کلی در حوزه همکاری‌های بین‌شهری در کشور است و ضرورت دارد جهت طراحی یک چارچوب منسجم برای همکاری بین‌شهری به مطالعه تجربیات جهانی مشابه با شرایط کشور پرداخته شود تا با شرح جزئیات موردنیاز از انواع گونه‌های همکاری‌های بین‌شهری، الگویی کاربردی برای ایجاد اتحادیه شهرداری‌ها در ایران ترسیم شود.

۱. مقدمه

نهادهای محلی نقش غیرقابل‌انکاری در سیاستگذاری کارآمد و ارائه خدمات به مردم در کشورها برعهده دارند. در این زمینه یکی از نهادهای محلی مهم در بسیاری از کشورهای جهان، شهرداری‌ها هستند. شهرداری‌ها اغلب نزدیک‌ترین نهاد محلی به مردم و در عین حال مهم‌ترین آنها هستند. آنچه که بر میزان اهمیت شهرداری می‌افزاید، بهبود عملکرد از نظر انسجام، اثربخشی، کارایی و مشروعیت سیاست‌ها و برنامه‌های محلی است؛ زیرا اکثریت شهرداری‌ها عموماً کوچک و تعدادشان نیز زیاد است و به همین دلیل تفاوت‌هایی بین نحوه برنامه‌ریزی، سازماندهی و ارائه خدمات عمومی و مدیریت زیرساخت‌ها در سطح محلی وجود دارد. از آنجایی که همکاری و هماهنگی در ارائه خدمات عمومی اساساً مطلوب تلقی می‌شود، ترویج همکاری‌های بین‌شهری^۱ (IMC) میان شهرداری‌ها به عنوان ابزاری برای بهبود مدیریت و ارائه خدمات عمومی با بهره‌گیری از صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و دامنه^۲ (یا تنوع) به‌شمار می‌آید. یکی از اهداف مهم تشکیل و گسترش همکاری‌های بین‌شهری، جلوگیری از چندپارگی سیاست‌های محلی است. به‌بیانی دیگر، برای پاسخ به تقاضاهای رو به افزایش محلی و وجود منابع محدود، همکاری بین‌شهری یک راه‌حل مناسب برای حکمرانی کارآمد محلی است. همچنین مدیریت مشترک محلی، اجرای سیاست‌های مشخص و هماهنگ، کاهش هزینه‌ها و صرفه‌جویی، افزایش کیفیت ارائه خدمات محلی و ... از دیگر نتایج و پیامدهای مثبت شکل‌گیری همکاری‌های بین‌شهری است. همکاری‌های بین‌شهری انواع مختلفی دارد؛ گونه‌های مختلف همکاری‌های بین‌شهری براساس معیارها و شاخص‌های متعددی دسته‌بندی می‌شود که هر کدام ساختار، کارکرد و نقش‌های گوناگونی دارند [۱].

1. Inter-Municipal Cooperation

2. Economies of Scale and Scope

در نگاه کلی، ممکن است این معیارها شامل ابعادی مانند سطح رسمیت^۱ شبکه‌های بین محلی؛ داوطلبانه یا الزامی بودن^۲ آنها، اهداف و عملکردها؛ تعداد شرکا،^۳ ماهیت اعضا،^۴ با توجه به مشارکت‌های چندسطحی^۵ و/یا چندبخشی^۶ و حوزه‌های همکاری^۷ آنها باشد. در هر حال، تأکید بر فعالیت مشارکتی، مستلزم راهبردها و سازوکارهای جدید برای ایجاد اتحاد و همکاری است. بینش اصلی دیدگاه فوق این است که «حکمرانی مؤثر تنها از طریق پرورش سازوکارهای مشارکتی بین بازیگران مختلف محلی در شبکه پیچیده‌ای از نهادها،^۸ قلمروها^۹ و «توده مردم»^{۱۰} قابل دستیابی است. به عبارت دیگر، رویکرد همکاری‌های بین‌شهری به مثابه سازوکارهایی «نرم»^{۱۱} است که به مقامات محلی اجازه می‌دهد تا پاسخ‌های متفاوتی به مشکلات مشابه ارائه دهند. این سازوکارها بهینه‌سازی عملکردها را بدون ایجاد تغییرات اساسی در وضعیت قلمرویی یا سیاسی^{۱۲} محل امکان‌پذیر می‌سازند. همکاری تقویت شده بین‌شهری به شهرداری‌ها اجازه می‌دهد تا استقلال خود را حفظ کنند و در عین حال با صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس به کاهش هزینه‌های ارائه خدمات کمک نمایند [۲].

در باب این موضوع، قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، ماده (۸۵)، بند «ر» بیان کرده است که «به‌منظور توسعه همکاری بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، انتقال تجربه‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، ارائه راه‌حل‌ها و پیشنهادهای مناسب و ارتباط بیشتر شهرداری‌ها با قوای سه‌گانه و پیگیری امور مربوط، اتحادیه شهرداری‌های کل کشور با عضویت تمام شهرداری‌های کشور در قالب تشکل غیردولتی با اخذ مجوز از وزارت کشور بدون تحمیل هیچ‌گونه بار مالی به دولت ایجاد می‌گردد» [۳].

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در حال حاضر حکم قانون برنامه هفتم بر ایجاد و تشکیل اتحادیه‌های شهرداری‌ها در جهت تقویت همکاری‌های بین‌شهری تأکید و بر غیردولتی بودن آن نیز اشاره کرده است. اما اینکه این اتحادیه مشخصاً چه ساختار و جایگاهی داشته باشد، نحوه همکاری‌ها به چه شیوه‌ای باشد، ماهیت آن چگونه باشد و چه وظایفی را اجرا کند، ابهاماتی وجود دارد. بنابراین در گزارش حاضر ابتدا به گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان پرداخته خواهد شد که هدف آن شناسایی ویژگی‌ها و معیارهای دسته‌بندی آنهاست. شایان ذکر است که در سلسله گزارش‌های آتی، در این زمینه به مطالعه تجارب جهانی، بررسی وضعیت ایران و تنظیم پیشنهادهایی برای کشور (با لحاظ حکم قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در این حوزه) پرداخته خواهد شد.

1. Formalization
2. Voluntary/Compulsory
3. Partners
4. Nature of Members
5. Multi-Level
6. Multi-Sector
7. Areas of Cooperation
8. Organizations
9. Territories
10. Demos
11. Soft Mechanisms
12. Territorial or Political Status



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

درباره همکاری‌های بین‌شهری تاکنون گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر نشده است؛ اما درباره «طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» اظهار نظر کارشناسی انجام شده است.

جدول ۱. پیشینه تقنینی

ردیف	عنوان گزارش	مأخذ	تاریخ	محتوا
۱	اظهار نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌ها درباره طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷	فرایند تأسیس یک سازمان غیردولتی جدید برای راهنمایی، همکاری و هماهنگی بین شهرداری‌ها، مشابهت بسیار با فرایند تأسیس اتحادیه شهرداری‌های کشور (سابق) دارد که هرچند ممکن است با اقبال سازمان نظیر (رقیب) خود (سازمان شهرداری کشور) و به تبع آن وزارت کشور، مواجه نباشد؛ اما از آنجاکه پاسخگوی یک نیاز دیرینه و مسلم است و از سوی دیگر در راستای سیاست‌های کلی نظام مبنی بر تقلیل حجم وظایف و تشکیلات دولت و احاله امور غیرحاکمیتی به بخش غیردولتی است و موجب تقویت نهادهای مدنی و به خصوص ارتقای توانمندی شهرداری‌ها می‌شود، کلیات تأسیس آن موجه و قابل قبول به نظر می‌رسد.
۲	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اجازه تصویب اساسنامه و تشکیل اتحادیه شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور»	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱	وجود یک نهاد و اتحادیه برای هماهنگی نهادهای محلی و انتقال و تعمیم تجارب ضروری است. ولی از آنجایی که اتحادیه شهرداری‌ها در صورت تشکیل، ساختار نوپایی خواهد داشت، سپردن وظایف سنگین مدیریت شهری و روستایی به آن منجر به اختلال در اداره امور داخلی کشور و شکست این تجربه می‌شود. لازمه تشکیل چنین نهادی، پرهیز از نگاه کلی به این موضوع است. درواقع باید با تشکیل اتحادیه، وظایف قابل واگذاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور احصا شده و به اتحادیه واگذار شود و اتحادیه به عنوان پلی میان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و حکومت باشد. همچنین در این طرح موانعی وجود دارد که باید رفع شوند تا تشکیل این اتحادیه منجر به بهبود مدیریت شهری و روستایی شود.

۳. همکاری‌های بین‌شهری چیست و چه ویژگی‌هایی دارد؟



در سال‌های اخیر، پس از اصلاحات تمرکززدایی در برخی از کشورها و واگذاری اختیارات و صلاحیت‌های مختلف به نهادهای محلی مانند شهرداری‌ها، مسئولیت نهادهای محلی پیچیده و افزایش یافت. بنابراین این شرایط موجب شد تا این نهادها به دنبال بهترین راه حل برای ارائه خدمات مورد نیاز در جوامع محلی خود باشند تا بهره‌وری و کارایی افزایش یابد. یکی از ابزارهای رفع این چالش، همکاری بین‌شهری است [۴].

همکاری بین‌شهری در ابتدا به عنوان راه‌حلی برای غلبه بر پیامدهای مربوط به چندپارگی سیاست‌های محلی یا به عنوان جایگزینی برای ادغام شهرداری‌های کوچک در نظر گرفته می‌شد؛ اما این ایده لزوماً جایگزینی جهت ادغام شهرداری‌های کوچک نیست، بلکه عنصری از فرایند نوسازی قدرت محلی است. همکاری بین‌شهری زمانی ایجاد می‌شود که دو یا چند مقام محلی توافق کنند که برای دستیابی به منافع متقابل و برابر در وظایف معینی با یکدیگر همکاری نمایند. چنین ابتکاری می‌تواند ناشی از وجود محدودیت‌ها، مسائل مالی و ظرفیت محدود واحدهای اداری کوچک برای ارائه کارآمد خدمات عمومی باشد. موضوع مهم در همکاری بین‌شهری توافق مقامات محلی است که اغلب ماهیتی داوطلبانه دارد تا اینکه طبق هنجارهای قانونی الزامی باشد. این توافق از دیدگاه‌های متنوعی ناشی می‌شود و اشکال مختلفی را دربرمی‌گیرد. سنت‌های اداری ملی، سیستم‌های حکمرانی، فرهنگ سیاسی و سطوح مختلف خودگردانی محلی در هر کشوری عواملی هستند که بر نوع همکاری بین‌شهری تأثیر می‌گذارند. به‌طور کلی، همکاری بین‌شهری یکی از راه‌های ساده‌سازی مدیریت امور محلی با یکپارچه‌سازی برخی امور محلی مجاور است. در تأیید ایده همکاری بین‌شهری، اغلب استدلال‌های زیر مطرح می‌شود:

- همکاری بین‌شهری راهکاری برای چالش استقلال مالی محدود دولت محلی و ظرفیت پایین اداری است؛
 - این امر امکان حفظ کامل استقلال محلی به‌ویژه از نظر هزینه‌ها و مالیات را فراهم می‌کند؛
 - از طریق همکاری بین‌شهری، مقامات محلی می‌توانند خدماتی را ارائه دهند که نمی‌توانند به‌صورت جداگانه ارائه دهند؛
 - برای برخی خدمات، مقامات محلی می‌توانند از منابع تخصصی یکسان (به‌عنوان مثال خدمات حقوقی) یا واحدهای خدماتی یکسان (برای مثال تجهیزات آتش‌نشانی) استفاده کنند، این امر از نظر هزینه‌های مالی سودمندتر است؛
 - به ایجاد بازار بزرگ‌تری کمک می‌کند که برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی، چه دولتی و چه خصوصی جذاب‌تر خواهد بود؛
 - به ساده‌سازی فرایند ارائه خدمات عمومی محلی کمک می‌کند؛
 - هزینه ارائه خدمات را از طریق «صرفه‌جویی ناشی از مقیاس» کاهش می‌دهد؛
 - دستیابی به «صرفه‌جویی ناشی از دامنه یا تنوع» را تضمین می‌کند؛
 - کمبود بودجه دولت محلی و کمبود نیروی انسانی متخصص را جبران می‌کند؛
 - مدیریت مشترک مناطق پراکنده را از نظر زیرساخت‌های فنی و غیرقابل تفکیک تسهیل می‌کند،
 - دامنه و قدرت دید^۱ مقامات محلی را افزایش می‌دهد؛
 - دسترسی به بودجه مازاد را تسهیل می‌کند؛
 - حوزه‌های ارائه خدمات را از مرزهای اداری فراتر می‌برد؛
 - این امر امکان تغییر قلمرو^۲ را از طریق یک چارچوب قانونی انعطاف‌پذیر فراهم می‌کند؛
 - نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی موجود در توسعه شهری را کاهش می‌دهد.
- در وهله اول، جستجوی بهینه قلمرو یکی از ارکان همکاری بین‌شهری است؛ زیرا در تعیین محدوده مناسب برای همکاری، وزن جمعیتی، شرایط جغرافیایی، ویژگی‌های جامعه‌شناختی، اقتصادی و سیاسی در نظر گرفته می‌شود. همکاری بین‌شهری ممکن است یک یا چند هدف داشته باشد و این اهداف هستند که حوزه‌ها و ماهیت همکاری و همچنین شکل رابطه را تعیین می‌کنند [۵].
- اما ایده همکاری بین‌شهری مقابل ایده ادغام شهرداری‌ها^۳ قرار می‌گیرد. درباره ادغام شهرداری‌ها باید گفت که شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد محلی مسئولیت‌های متعدد و مهمی برعهده دارند. اما برخی از شهرداری‌ها گاهی نمی‌توانند از عهده انجام همه آنها برآیند. یکی از راه‌حل‌های موجود برای حل این مشکل، ادغام شهرداری‌هاست. درواقع ادغام شهرداری‌ها، شهرداری‌های بزرگ‌تری را با ظرفیت انجام تمام وظایف محوطه ایجاد می‌کند [۶].
- در مقایسه با ادغام شهرداری‌ها، همکاری بین‌شهری به‌عنوان ابزار کارآمدتری شناخته شده است؛ زیرا انعطاف‌پذیری آن بالاست، از مخالفت مکرر دولت‌های محلی با اقداماتی که قدرت و استقلال آنها را کاهش می‌دهد، جلوگیری می‌کند و همچنین مسائلی مانند سوءاستفاده از منابع مشترک که بارها در ادغام شهرداری‌ها مشاهده شده است، کمتر در آن وجود دارد. در یک تعریف کلی می‌توان همکاری بین‌شهری را به‌عنوان «انجام یک وظیفه عمومی شهری که به‌طور مشترک توسط یک، دو یا چند شهرداری یا به‌وسیله یک نهاد قانونی سوم تعریف کرد و به‌موجب این انجام وظیفه هم‌زمان و حداقل به دو شهرداری خدمت‌رسانی می‌شود و شهرداری‌های شرکت‌کننده به شکل مستقیم از طریق «اجرا»^۴ یا غیرمستقیم، به‌واسطه «سازماندهی»^۵ در آن مشارکت دارند». اغلب وظایفی که در همکاری‌های بین‌شهری انجام می‌شوند شامل مدیریت و اداره (مدیریت پرسنل، استخدام، آموزش و ...)، پلیس شهری (ایمنی جاده، امنیت، اعمال مقررات شهری، حفاظت مدنی و ...)، آموزش (به‌ویژه مهدکودک‌ها و مراقبت از کودکان)، خدمات عمرانی و برنامه‌ریزی حمل‌ونقل (برنامه‌ریزی شهری، مدیریت طرح‌های عمرانی) و رفاه اجتماعی

1. Visibility
2. Territorial Reassignment
3. Merging Municipalities
4. Performing
5. Organizing

(حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، ساختارهای بهداشتی و ...) است.

نتایج بررسی‌ها نشان داده‌اند که همکاری بین‌شهری با سطوح پایین‌تر هزینه‌ها ارتباط مثبت و معناداری دارد. گفتنی است که درآمد همکاری‌های بین‌شهری عمدتاً از طریق انتقال وجه از شهرداری‌های عضو تأمین می‌شود؛ در حالی که منابع مالی دیگری نیز از جانب دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای به آنها ارائه می‌شود [۷].

در ادامه جهت آشنایی با ویژگی‌های مختلف همکاری‌های بین‌شهری به ارائه شرح مختصری از انواع آنها در برخی از کشورهای جهان پرداخته می‌شود. کشورهای منتخب، اروپایی، آسیایی و آمریکایی هستند و تلاش بر این است که تجارب کلی از آنها ارائه و در نهایت با توجه به الگوهای بیان شده به گونه‌بندی همکاری‌های بین‌شهری پرداخته شود.

۴. همکاری‌های بین‌شهری در کشورهای مختلف جهان



همکاری بین‌شهری به مثابه «ترتیبات مشارکتی میان دولت‌های محلی در یک سطح» که فراتر از مرزهای سازمانی است و برای دستیابی به نتایج خاصی از جمله «به اشتراک گذاری اطلاعات، ارائه خدمات مشترک و یا اجرای اقدامات سیاستی مشترک» ایجاد می‌شود. اما از آنجایی که معمولاً در همکاری و مشارکت نهادهای محلی موانعی وجود دارد، می‌توان گفت که موانع و مشکلات موجود از این مسئله ناشی می‌شود که همکاری بین‌شهری نیاز به برون‌سپاری جزئی یا «تفویض اختیار تصمیم‌گیری» دارد که هر دو پیچیدگی‌های مختلفی را در رابطه با یک اقدام جمعی و مشترک به همراه دارند. در این راستا، همکاری بین‌شهری می‌تواند به روش‌های مختلفی سازماندهی شود: از طریق توافقات غیررسمی،^۱ قراردادهای رسمی،^۲ تفویض اختیار^۳ یا تمرکز^۴ [۸].

۴-۱. همکاری بین‌شهری در برخی از کشورهای اروپایی

۴-۱-۱. هلند

کشور هلند در موضوع همکاری بین‌شهری قوانین سخت‌گیرانه‌ای دارد که همه شهرداری‌ها را ملزم به عضویت و فعالیت در چارچوب همکاری بین‌شهری می‌کند. در قوانین هلند اعتقاد بر این است که این امر می‌تواند موجب صرفه‌جویی در هزینه‌ها شود. از نظر تاریخی، مقابله با سیل در این کشور، دولت‌های محلی را مجبور به همکاری کرده است. امروزه، همکاری بین‌شهری در هلند در بسیاری از حوزه‌ها، از وظایف عملیاتی گرفته تا جمع‌آوری مالیات و مدیریت زباله وجود دارد. در این کشور همکاری بین‌شهری منجر به صرفه‌جویی در هزینه‌ها می‌شود که عمدتاً به دلیل صرفه‌جویی در مقیاس است. در کشور هلند، دو نوع همکاری بین‌شهری وجود دارد: همکاری بین‌شهری تحت قانون عمومی رایج‌ترین شکل آن است که به طور فعال توسط دولت مرکزی ایجاد می‌شود و هدف آن ایجاد یکنواختی بیشتر در همکاری بین‌شهری است. از طرفی، قانون شهرداری^۵ هلند صراحتاً ایجاد سازمان‌های قانون خصوصی^۶ برای مدیریت ارائه خدمات عمومی را مجاز می‌داند. به طور کلی، سازمان‌های قانون خصوصی به طور فزاینده‌ای برای همکاری بین‌شهری مناسب هستند؛ زیرا استقلال بیشتری را فراهم می‌کنند و مدیریت نیروی انسانی آن آسان‌تر است. مدیران اجرایی سازمان‌های قانون خصوصی «همکاری بین‌شهری» با مشکلات حاکمیتی کمتری مواجه هستند. اما در هلند مدیران عامل شهرداری‌ها بر اثر تجربه همکاری بین‌شهری قانون عمومی را بهتر از همکاری بین‌شهری قانون خصوصی ارزیابی می‌کنند [۸].

1. Informal Agreements
2. Formal Contracts
3. Delegation
4. Centralization
5. Municipal Law
6. Private Law Organizations

۲-۱-۴. آلمان

شهرداری‌های آلمان خدمات عمومی مهمی ارائه می‌دهند که یک چهارم هزینه‌های عمومی را تشکیل می‌دهد. بسیاری از ترتیبات همکاری بین‌شهری آلمان به دهه ۱۹۶۰ برمی‌گردد. اما از سال ۲۰۰۰، این همکاری‌ها به‌طور مداوم تشدید شده است. اکثر ترتیبات در توافق‌نامه‌های هدفمند بین‌شهری^۱ یا در انجمن‌هایی با اهداف خاص^۲ - که هر دو نهاد تحت قانون عمومی هستند - رسمیت یافته‌اند. توافق‌نامه‌های هدفمند بین‌شهری^۳ معمولاً برای ترتیباتی استفاده می‌شوند که در آن یک شهرداری وظیفه‌ای را به نمایندگی از شهرداری‌های دیگر انجام می‌دهد. جنبه‌های عملیاتی توسط شریک ارائه‌دهنده خدمات تصمیم‌گیری می‌شود، در حالی که تصمیمات استراتژیک (مثلاً انتخاب اعضای جدید) عموماً نیاز به اجماع دارند. شرکا اغلب موافقت می‌کنند که در صورت بروز اختلاف، حکم هیئت‌های داوری را بپذیرند. انجمن‌های با اهداف خاص برای رسمیت بخشیدن به همکاری‌های نزدیک‌تر که اغلب شامل سرمایه‌گذاری‌های مشترک هستند، استفاده می‌شوند. آنها نهادهای حقوقی مستقلی با بودجه، کارکنان و ظرفیت حقوقی و وظایف قانونی خود هستند که خدمات ارائه می‌دهند و می‌توانند هزینه‌ها و کمک‌های مالی نیز دریافت کنند. تمام تصمیمات مهم توسط مجمع عمومی اعضا و از طریق رأی‌گیری گرفته می‌شود. هر شهرداری حداقل یک نماینده به مجمع می‌فرستد و شهرداران نیز طبق قانون، عضو مجمع هستند.

نسبت به انجمن‌هایی با اهداف خاص، کارایی برای شهرداری‌های کوچکی که معمولاً وظیفه خود را از طریق توافق‌نامه‌های بین‌شهری به شهرداری‌های بزرگ‌تر واگذار می‌کنند، بالاتر است. این امر نشان می‌دهد که انجمن‌هایی با اهداف خاص مشکلات اساسی و متعددی را به دنبال دارند. از سوی دیگر، گفته می‌شود که انجمن‌ها با اهداف خاص که با هدف ارتقای توسعه کسب و کار محلی فعالیت می‌کنند، تأثیر مثبتی بر توسعه کسب و کار محلی داشته‌اند [۹].

۳-۱-۴. لهستان

رایج‌ترین شکل همکاری بین‌شهری در لهستان، اتحادیه بین‌شهری^۴ است که یک نهاد حقوقی تک‌منظوره است که به واسطه قانون دولت‌های محلی ایجاد شده و توسط کمک‌های اعضا و درآمد حاصل از خدمات ارائه شده، تأمین مالی می‌شوند. اتحادیه بین‌شهری می‌تواند برای دریافت کمک‌های مالی یا وام از بانک‌ها اقدام نماید. یکی دیگر از اشکال مهم همکاری بین‌شهری، شرکت‌های بین‌شهری^۵ است که توسط قانون تجارت در لهستان ایجاد می‌شوند. برآوردهای سال ۲۰۱۲ نشان می‌دهد که بیش از ۱۵۰ شرکت بین‌شهری در لهستان وجود داشته است. در مقایسه، استفاده از توافق‌نامه‌های بین‌شهری (قراردادها) که در آن یک دولت محلی به نمایندگی از دولت محلی دیگر خدمات ارائه می‌دهد، بسیار کم‌اهمیت‌تر است. به‌طور کلی، همکاری بین‌شهری در لهستان همیشه یک اقدام داوطلبانه اجرایی از پایین به بالا از جانب شهرداری‌هاست و نقش آن در ارائه خدمات محدود است. گفتنی است که کل هزینه‌های صرف شده از طریق اشکال مختلف همکاری بین‌شهری از رقم ۳ درصد از هزینه‌های بودجه شهرداری تجاوز نمی‌کند که در آن شرکت‌های بین‌شهری رتبه اول و اتحادیه‌های بین‌شهری رتبه دوم را دارند.

در این کشور در طول دو دهه گذشته، انگیزه و مشوق اصلی برای همکاری بین‌شهری از طریق بودجه اتحادیه اروپا ایجاد شده است. از آنجایی که شهرداری‌های کوچک اغلب برای تعریف پروژه‌های بزرگ مقیاس، بسیار کوچک هستند، این مورد برای آنها انگیزه‌ای جهت سازماندهی نهادهای جدیدی مانند همکاری بین‌شهری است. همچنین برنامه‌های اتحادیه اروپا منجر به ایجاد اشکال جدیدی از همکاری‌های بین‌شهری، مانند گروه‌های اقدام محلی^۶ (که همکاری بین‌شهری را با همکاری بین‌بخشی در مناطق روستایی ترکیب می‌کنند) یا سرمایه‌گذاری‌های یکپارچه منطقه‌ای شده است. به‌طور کلی، همکاری بین‌شهری در لهستان برای خدماتی که نظارت بر آنها آسان‌تر است و بنابراین هزینه‌های کمتری را در برمی‌گیرد، رایج‌تر است. نهادهای همکاری بین‌شهری معمولاً تحت سلطه شهرداران شهرداری‌های عضو هستند که این امر

1. Zweckvereinbarung
2. Zweckverband
3. IMC Arrangements
4. Związek Międzygminny
5. The Inter-Municipal Company
6. The Local Action Groups



نتیجه نقش قدرتمند شهردار در رهبری سیاسی محلی در لهستان است. در این کشور، همکاری بین‌شهری اغلب عرصه‌ای از بازی‌های سیاسی است که در آن شهرداران برای تسلط بر یکدیگر رقابت می‌کنند و سعی می‌کنند مزایای همکاری را برای شهرداری‌های خود به دست آورند. بررسی‌ها در لهستان نشان داده است که همکاری‌های بین‌شهری تأثیر مثبت، اما متوسطی را بر توسعه اقتصادی به‌ویژه در کاهش نرخ بیکاری داشته‌اند [۱].

۴-۱-۴. جمهوری چک

همکاری بین‌شهری در جمهوری چک رایج است و عموماً به‌عنوان وسیله‌ای برای کاهش مشکلات مربوط به ساختار بسیار پراکنده دولت‌های محلی در نظر گرفته می‌شود. جمهوری چک دو نوع همکاری بین‌شهری نهادینه شده دارد: انجمن‌های داوطلبانه شهرداری‌ها^۱ (VAMS) و گروه‌های اقدام محلی (LAGs).^۲ در حالی که گروه‌های اقدام محلی نتیجه برنامه تأمین مالی اروپایی هستند و به‌طور خاص در قانون چک تعریف نشده‌اند، انجمن‌های داوطلبانه شهرداری‌ها نهادهای قانونی هستند که در قانون شهرداری‌ها در این کشور تعریف شده‌اند. قانون شهرداری چک اشکال دیگری از همکاری بین‌شهری را براساس قراردادهای برگرفته از قانون مدنی یا تجاری عمومی تعریف می‌کند، اما این موارد معمولاً موقتی و کمتر رایج هستند.

در جمهوری چک تقریباً ۷۰۰ انجمن داوطلبانه شهرداری وجود دارد. فقط شهرداری‌ها می‌توانند عضو این انجمن‌ها باشند و یک شهرداری واحد می‌تواند عضو چندین انجمن شهرداری باشد. به‌طور کلی، انجمن‌های داوطلبانه شهرداری‌ها به شکل مبهمی در قانون شهرداری تعریف شده‌اند، اما صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی بیشتری نسبت به نهادهای همکاری بین‌شهری مبتنی بر قرارداد دارند. اکثر انجمن‌های داوطلبانه شهرداری‌ها چندمنظوره هستند و با خدماتی مانند ترویج گردشگری، توسعه محلی یا حفاظت از محیط زیست سروکار دارند. با این حال، برخی از آنها برای خدمات محلی با بیشترین تأثیر مالی، مانند مدیریت پسماند یا توزیع آب، ماهیت تک‌منظوره دارند. یک انجمن داوطلبانه شهرداری می‌تواند ترتیبات حاکمیتی را خود تعیین کند. در نتیجه، ناهمگونی زیادی در دامنه، حوزه‌های فعالیت، میزان همکاری و ترتیبات حاکمیتی در انجمن‌های داوطلبانه شهرداری‌ها وجود دارد. معمولاً یک هیئت اجرایی متشکل از اعضای منتخب شهرداری‌ها (معمولاً شهردار یا معاون شهردار، یا می‌تواند هر شخصی باشد که شهرداری به او اختیار یا مجوز داده است) وجود دارد که توسط یک مجمع عمومی (نهاد نظارتی) متشکل از نمایندگان همه شهرداری‌های عضو کنترل می‌شود. بررسی‌ها در این کشور نشان داده‌اند که در صورت همکاری انجمن‌های داوطلبانه شهرداری‌ها در حوزه مدیریت پسماند، صرفه‌جویی‌ها به‌طور قابل توجهی بیشتر از زمانی است که شهرداری‌ها بدون پیشنهادی و براساس یک قرارداد ساده همکاری می‌کنند. در واقع، همکاری بین‌شهری زمانی کارآمدتر است که نمایندگان شهرداری در مدیریت مشارکت داشته باشند و نهاد همکاری بین‌شهری توسط مدیران حرفه‌ای اداره شود [۱۰].

۵-۱-۴. ایتالیا

در ایتالیا شهرداری‌ها مسئول ارائه اکثریت خدمات عمومی محلی هستند. در طول دهه‌های گذشته، یک چارچوب ملی ساختار یافته برای همکاری بین‌شهری در این کشور معرفی شده است. طبق قانون مصوب ۲۰۱۰/۷۸، شهرداری‌های زیر ۵۰۰ نفر باید تمام وظایف اساسی خود را از طریق اتحادیه شهرداری^۳ (MU) به‌طور مشترک مدیریت کنند. گفتنی است؛ همکاری برای شهرداری‌های بالای ۵۰۰ نفر داوطلبانه است. همچنین مقررات فعلی به شهرداری‌های کوچک‌تر اجازه می‌دهد تا ترتیبات مختلف همکاری بین‌شهری را ایجاد کنند، هر چند که نمی‌توانند در بیش از یک اتحادیه شهرداری شرکت کنند. این امر مشکلات اساسی متعددی را برای دولت‌های محلی در ایتالیا ایجاد کرده است که با نقش قوی دولت‌های منطقه‌ای در این موضوع نیز برجسته می‌شوند. مناطق می‌توانند سطوح بهینه منطقه‌ای را برای مدیریت مشترک وظایف شهرداری شناسایی کنند و می‌توانند از طریق مشوق‌های مالی، اشکال مختلف همکاری بین‌شهری را ترویج دهند. اتحادیه شهرداری در ایتالیا شکل اصلی همکاری بین‌شهری است که تا پایان سال ۲۰۲۱، ۵۶۵ اتحادیه شهرداری در ایتالیا وجود داشته است. اتحادیه شهرداری‌ها دارای

1. Voluntary Associations of Municipalities (VAMS)

2. Local Action Groups (LAGs)

3. Municipal Union (MU)

جایگاه قانونی و نهادهای سیاسی و اداری خاص خود هستند و ایجاد آنها مستلزم توافق سیاسی قوی بین شهرداری‌هاست. رئیس اتحادیه از میان شهرداران شهرداری‌های مرتبط، با روش انتخابی که در اساسنامه تعیین شده است، انتخاب می‌شود؛ به‌عنوان مثال، گاهی اوقات این نقش توسط شهردار بزرگ‌ترین شهرداری انجام می‌شود، گاهی اوقات به‌صورت چرخشی سالانه. بررسی‌ها در ایتالیا نشان داده است که عضویت در اتحادیه شهری کل هزینه‌های جاری سرانه را حدود ۵ درصد کاهش می‌دهد که این کاهش ناشی از تعداد شهرداری‌های موجود در شهرداری محلی است و نه اندازه آنها [۱۱].

۴-۲. همکاری بین‌شهری در برخی از کشورهای آسیایی

۴-۲-۱. کره جنوبی

همکاری بین‌شهری در کره جنوبی نقش مهمی در حل چالش‌های پیچیده منطقه‌ای مانند شهرنشینی، حمل‌ونقل، مدیریت محیط زیست و توسعه اقتصادی ایفا می‌کند. تراکم بالای جمعیت و توسعه روزافزون شهرها به‌طور فزاینده‌ای به تلاش‌های مشترک بین شهرداری‌ها برای دستیابی به حکمرانی کارآمد، ارائه خدمات و توسعه پایدار منطقه‌ای متکی بوده است. سیستم حکمرانی محلی در کره جنوبی غیرمتمرکز است و دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) مسئول ارائه بسیاری از خدمات عمومی مانند آموزش، بهداشت، برنامه‌ریزی شهری، مدیریت پسماند و حمل‌ونقل هستند. با این حال، وابستگی‌های متقابل مکانی و عملکردی بین شهرها و مناطق اطراف، همکاری بین دولت‌های شهری مختلف را ضروری می‌سازد. این همکاری می‌تواند در قالب رسمی یا غیررسمی باشد که در این زمینه می‌توان به امضای توافق‌نامه‌های موقت یا اجرای پروژه‌های مشترک بلندمدت اشاره کرد.

محورهای کلیدی برای ایجاد همکاری بین‌شهری در کره جنوبی شامل تراکم بالای جمعیت، نابرابری‌های منطقه‌ای، وابستگی متقابل اقتصادی، پایداری زیست‌محیطی، گسترش سیستم حمل‌ونقل و زیرساخت‌ها و ... است. به‌عنوان مثال، سیستم متروی شهری سئول که تا کلان‌شهر اینچئون و استان گیونگی امتداد دارد، نمونه بارزی از نتایج همکاری بین‌شهری است. گسترش خطوط مترو به مناطق اطراف نیاز به همکاری بین دولت‌های محلی در زمینه تأمین مالی، برنامه‌ریزی و بهره‌برداری دارد. توسعه اقتصادی منطقه‌ای نیز از دیگر محرک‌هایی است که همکاری بین‌شهری را در کره جنوبی تقویت می‌کند؛ شهرها و مناطق همواره برای افزایش رقابت‌پذیری و جذب سرمایه‌گذاری تلاش می‌کنند [۱۲].

برای مثال سه شهر، یئوسو، سانچئون و گوانگ‌یانگ^۱ واقع در خلیج گوانگ‌یانگ^۲ که به‌عنوان یک منطقه صنعتی ساحلی نمونه در کره جنوبی عمل می‌کند، این سه شهر در کره جنوبی منطقه عملکردی واحد از نظر زندگی، مدیریت شهری و اقتصاد را تشکیل می‌دهند. در واقع، در سال ۲۰۱۵ جنبشی برای ایجاد یک اتحادیه شهری واحد برای یئوسو، سانچئون و گوانگ‌یانگ در استان جنولای جنوبی آغاز شده است. بازرگانان محلی بازیگران اصلی این طرح بودند. برخی از بازرگانان و کارشناسان محلی علاقه‌مند به منطقه خلیج گوانگ‌یانگ این دیدگاه را داشتند که این سه شهر که مشترکات فرهنگی-اجتماعی، زیرساختی و اقتصادی دارند، باید فراتر از تقویت روابط عملکردی عمل نمایند و یک اتحادیه شهری ایجاد کنند. ذکر این نکته ضروری است که در ابتدا بحث ادغام شهرداری‌ها میان این سه شهر مطرح شد؛ اما پس از آن اتحادیه شهری گزینه مناسب و مقابل ادغام مطرح گردید. در موضوع این سه شهر، اتحادیه شهرداری‌ها به‌عنوان مکانیسمی برای تسهیل پروژه‌های توسعه‌ای که فراتر از مرزهای اداری هستند، مطرح شد. در همین زمان بود که مزایا و مسائل بالقوه تشکیل اتحادیه شهرداری میان این سه شهر بررسی و مواردی مانند صرفه‌جویی در اقتصاد کلان‌شهر از طریق صرفه‌جویی ناشی از مقیاس به‌عنوان مزایای بالقوه ارائه گردید. همچنین آسیب به هویت تاریخی و محلی شهرها، مسائل اجرای سیاست‌ها به‌دلیل تفاوت در اقتصاد مقیاس، منافع شهردار و اعضای شورای شهر، رقابت و منافع ساکنان محلی، عدم تعادل در قدرت مالی و اداری بین مناطق و ... به‌عنوان مسائل بالقوه در این زمینه مطرح شد. بنابراین، استراتژی اتحادیه شهری به جای ادغام شهرها، به‌عنوان جایگزین پدیدار گردید [۱۳].

1. Yeosu, Suncheon, and Gwangyang

2. Gwangyang Bay



۲-۴-۲. ژاپن

در ژاپن خدمات محلی متنوعی توسط نهادهای محلی مانند شهرداری‌ها ارائه می‌شود. در همین راستا جهت سهولت و کارآمدی ارائه خدمات، توافق‌نامه‌های همکاری متقابل و مشترک بین شهرداری‌ها تنظیم می‌شود. در این زمینه، سیستم همکاری بین شهری در ژاپن بهترین راهکار پیشنهاد شده است. همکاری بین شهری در ژاپن را می‌توان براساس اینکه آیا وضعیت حقوقی شرکتی^۱ دارند یا خیر، طبقه‌بندی کرد. انواع وضعیت حقوقی نیز خود به دو نوع طبقه‌بندی می‌شود: انجمن‌های امور بخشی^۲ و اتحادیه‌های منطقه‌ای گسترده^۳. هر دو نوع به عنوان «اتحادیه» شناخته می‌شوند و تحت قانون خودگردانی محلی^۴ به عنوان «نهادهای عمومی محلی ویژه» شناخته می‌شوند. از سوی دیگر، نوع وضعیت حقوقی غیرشرکتی^۵ نیز به دو نوع طبقه‌بندی می‌شود: نوع قراردادی^۶ و نوع غیرقراردادی. نوع قراردادی به سه دسته تقسیم می‌شود: تفویض وظایف، توافق و جایگزینی^۷.

اما انجمن امور بخشی میان استانداران، شهرداری‌ها یا بخش‌های ویژه به منظور اداره مشترک بخشی از وظایف آنها تأسیس می‌شود. این انجمن دارای شخصیت حقوقی شرکتی است. قانون خودگردانی محلی در ژاپن آن را به عنوان نوعی اتحادیه می‌شناسد. اتحادیه منطقه‌ای گسترده نیز توسط استانداران، شهرداری‌ها یا بخش‌های ویژه به منظور تدوین و اجرای برنامه‌های جامع که منطقه جغرافیایی وسیعی را پوشش می‌دهد، تأسیس می‌شود. این اتحادیه دارای جایگاه حقوقی شرکتی است که در قانون خودگردانی محلی به عنوان نوعی اتحادیه تصریح شده است. به طور کلی همکاری بین شهری در کشور ژاپن از طریق مشارکت چندین دولت محلی تأسیس می‌شود؛ دولت‌های محلی همکار در این زمینه نهادهای وابسته به یکدیگر نامیده می‌شوند. از آنجایی که در ژاپن انجمن‌های امور بخشی نقش عمده‌ای داشته‌اند، در ادامه به شرح آنها پرداخته می‌شود. هنگامی که چندین دولت محلی توافق می‌کنند که به طور مشترک برخی از خدمات یا سایر امور خود را اداره و یک انجمن امور بخشی ایجاد کنند، می‌توانند به سادگی تمام مسئولیت آن امور را به انجمن امور بخشی واگذار نمایند. به عنوان مثال، اگر یک شهر (الف)، یک شهر کوچک (ب) و یک روستا (ج) دغدغه‌های مشترکی داشته باشند و همگی موافق باشند که ایجاد یک انجمن امور بخشی رویکردی معقول برای مدیریت دغدغه آنها خواهد بود، می‌توانند انجمن امور بخشی را ایجاد و امور موردنظر را برای مدیریت به آن منتقل کنند. انجمن‌های امور بخشی دارای وضعیت حقوقی شرکتی هستند، به این معنی که می‌توانند خدمات عمومی را از طریق امکانات عمومی بزرگ ارائه و طیف وسیعی از خدمات عمومی را پوشش دهند. همچنین این انجمن‌ها می‌توانند امور متعددی را که باید اداره شوند، البته زمانی که این امور در اساسنامه آنها تعریف شده باشند، مدیریت کنند. گفتنی است؛ انجمن‌های امور بخشی بودجه‌های مستقلی دارند و می‌توانند با فروش سهام، اوراق قرضه محلی و ...، هزینه‌های خود را مدیریت کنند. در مجموع، مزایای یک انجمن امور بخشی می‌تواند مدیریت‌های عمومی جامع و پایداری را ایجاد کند که این مزایا، انجمن امور بخشی را از سایر انواع مدیریت متمایز می‌کند و برتری آنها باعث شده است که بسیاری از دولت‌های محلی به انجمن امور بخشی وابسته شوند. رئیس انجمن امور بخشی، مدیر نامیده می‌شود. مدیر، طبق قانون خودگردانی محلی، جایگاه و وظایفی مشابه استاندار یا شهردار یک دولت محلی عادی دارد. مدیر، مسئولیت‌های اداری از جمله ارائه لوایح به انجمن امور بخشی را بر عهده دارد. انجمن امور بخشی نیز وظیفه تصویب قطعنامه‌ها، ارائه لوایح، بررسی وظایف و ... را بر عهده دارد [۱۴].

۳-۲-۴. اندونزی

در اندونزی اعتقاد بر این است که همکاری بین دولت‌های منطقه‌ای لزوماً نباید از بالا و با مشارکت مستقیم دولت مرکزی انجام شود. در واقع، اتخاذ یک رویکرد سلسله‌مراتبی از پایین به بالا برای ایجاد مشارکت بین دولت‌های منطقه‌ای برای اهداف توسعه شهری و منطقه‌ای بسیار

1. Corporate Legal Status
2. Partial Affairs Associations
3. Wide Area Unions
4. The Local Autonomy Law
5. The Non-Corporate Legal Status
6. Contract Type
7. Delegation of Duties, Agreement and Substitution

مؤثرتر است. علاوه بر این، همکاری می‌تواند از یک مسئله بخشی یا یک مشکل فوری آغاز شود، نه لزوماً از مسائل توسعه جامع و بلندمدت. یک شرط بسیار مهم و ضروری این است که باید شفافیت و اعتماد بین دولت‌های منطقه‌ای مربوطه و همچنین رهبری جمعی کارآمد رؤسای دولت‌های منطقه‌ای و شوراهای محلی وجود داشته باشد. آنها باید دیدگاه مشترکی در مورد اهمیت و ضرورت همکاری بین منطقه‌ای برای مقابله با مشکلات بخشی و توسعه منطقه‌ای داشته باشند [۱۵].

در راستای تلاش برای افزایش رفاه عمومی، هر کدام از دولت‌های منطقه‌ای می‌توانند با دیگر دولت‌های منطقه‌ای یا اشخاص ثالث همکاری کنند. «همکاری منطقه‌ای^۱ توافقی بین استاندار یا استاندار با ریجنت/شهردار یا بین ریجنت/شهردار با ریجنت/شهردار دیگر و یا استاندار، ریجنت/شهردار با اشخاص ثالث است که به صورت کتبی منعقد شده و شامل حقوق و تعهداتی برابر است». شکل و روش همکاری بین منطقه‌ای دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی شامل قرارداد خدمات بین دولتی^۲، توافق خدمات مشترک^۳ و انتقال خدمات بین دولتی^۴ است. نوع اول همکاری در صورتی انجام می‌شود که یک منطقه برای انجام نوع خاصی از خدمات مانند تفکیک زباله به منطقه دیگر پول پرداخت کند. نوع دوم همکاری معمولاً شامل برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی و ارائه نوع خاصی از خدمات به منطقه مربوطه، به عنوان مثال آتش‌نشانی می‌شود. نوع سوم همکاری نیز مربوط به انتقال دائمی مسئولیت خاص از یک منطقه به منطقه دیگر، برای مثال در زمینه بهداشت، رفاه و ... است. علاوه بر این، همکاری بین دولت منطقه‌ای می‌تواند به چندین شکل انجام شود. شکل توافق به دو نوع زیر تفکیک می‌شود:

الف) توافق شفاهی (غیررسمی):^۵ مقررات کاری است که مبتنی بر توافق شفاهی است.

ب) توافق کتبی (رسمی):^۶ همکاری مبتنی بر توافق کتبی است.

در اندونزی ماده (۲۴) قانون شماره ۲۰۰۷/۵۰، فرمان مشترک^۷ به عنوان ابزار قانونی برای ایجاد آژانس همکاری^۸ بین دولت‌های منطقه‌ای است. گفته می‌شود زمانی که این آژانس بخشی از ساختار دولت منطقه‌ای نباشد، موجب ایجاد مشکلات قانونی مربوط به اختیارات و تأمین مالی خواهد شد. در واقع مشکلات به این دلیل رخ می‌دهد که آژانس همکاری بر اساس ماده (۲۵) قانون شماره ۲۰۰۷/۵۰، وظایف دولتی را انجام خواهد داد. اما در هر حال، از نظر قانونی همکاری بین دولتی منطقه‌ای، بهتر است که به شکل توافق انجام شود. بر این اساس است که همکاری، توافقی بین دو طرف یا بیشتر است و هر دوی آنها به عنوان اشخاص حقوقی و در موقعیت برابر هستند [۱۶].

۴-۲-۴. چین

در طول دهه گذشته، دولت‌های محلی چین نوآوری‌های متعددی را برای رسیدگی به مسائل مبرم اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی اتخاذ کرده‌اند. با درک محدودیت‌های موجود در اجرای اقدامات یک‌جانبه در سیاست‌گذاری، شهرها به شکل فزاینده‌ای به همکاری بین محلی برای رسیدگی به مسائل سیاست‌گذاری منطقه‌ای در ارائه خدمات، حفاظت از محیط زیست، مدیریت زیرساخت‌ها، توسعه اقتصادی و واکنش به حوادث و سوانح متکی شده‌اند. با تکیه بر چارچوب اقدام جمعی نهادی، سه سازوکار همکاری بین محلی با عنوان توافق غیررسمی^۹، همکاری رسمی^{۱۰} و همکاری تحمیلی^{۱۱} در چین وجود دارد. به طور کلی، عوامل متعددی بر پذیرش نوآوری‌ها در همکاری‌های بین محلی در چین تأثیر گذاشته‌اند. سه عامل به طور خاص در این جنبش برجسته بوده‌اند و بینش‌هایی را در مورد طراحی اداری سازوکارهای همکاری ارائه می‌دهند:

1. Regional Cooperation
2. Intergovernmental Service Contract
3. Joint Service Agreement
4. Intergovernmental Service Transfer
5. Handshake Agreement:

یک توافق غیررسمی بین طرفین است که در آن شرایط به صورت شفاهی پذیرفته می‌شود.

6. Written Agreement
7. Joint Decree
8. Cooperation Agency
9. Informal Partnership
10. Formal Collaboration
11. Imposed Authority



تمرکززدایی دولتی، مکمل بودن منابع و جنبش برای پایداری زیست‌محیطی.

در توافق غیررسمی شباهت‌ها در ارزش‌های فرهنگی و تعاملات مکرر بین شهرها زیاد است و همین موضوع سطح بالایی از اعتماد متقابل را بین شهرها ایجاد می‌کند؛ بنابراین در این شرایط توافق غیررسمی بین محلی به‌عنوان شکل غالب همکاری پدیدار می‌شود. همکاری رسمی نیز نشان‌دهنده یک رابطه مشارکتی بین شهرها از طریق یک توافق رسمی است. کلمه «رسمی» برای نشان دادن وجود یک سند کتبی استفاده می‌شود. توافق بین محلی اغلب به حمایت نهادی برای همکاری بین محلی تبدیل می‌شود. اساساً، سه نوع توافق وجود دارد: توافق‌های عمودی، توافق‌های افقی و توافق‌های مورب. توافق عمودی، یک تعهد سیاسی بین دولت‌های مرکزی و محلی یا دولت‌های استانی و شهری است. توافق‌های افقی توسط دولت‌ها در یک سطح سیاسی، مانند توافق‌های بین استانی، بین شهری، بین شهرستانی و همچنین بین سازمانی امضا می‌شوند. توافق‌های مورب بین دولت‌ها در سطوح سیاسی مختلف و در مناطق مختلف امضا می‌شوند. در مقایسه با قرارداد، توافق‌های بین‌دولتی با هدف تسهیل همکاری بین شهری و نتیجه برد-برد به جای تفویض اختیارات انجام می‌شوند. طرفین اصلی نیز، دولت‌ها و سازمان‌های عمومی هستند. این توافق‌نامه در اجرا، نظارت و ارزیابی پروژه نسبت به قرارداد، اثربخشی کمتری دارد.

گفتنی است که یک راه ساده برای تمایز بین همکاری رسمی و غیررسمی این است که همکاری رسمی در یک توافق کتبی برقرار می‌شود. توافق غیررسمی به‌طور گسترده به‌عنوان یک مکانیسم نوآورانه برای تضمین مدیریت مشارکتی مؤثر پذیرفته شده است. در همکاری تحمیلی، همکاری‌های بین محلی به‌شدت تحت تأثیر دولت مرکزی است که مداخلات آن از سیاستگذاری و حمایت مالی گرفته تا نظارت و پایش مستقیم را شامل می‌شود. اکثر همکاری‌های تحمیلی دارای توافق‌نامه‌های کتبی هستند که برای ارائه خدمات به دو یا چند مقام دولتی نیاز دارند. در یک رابطه مشارکتی تحمیلی، مقام سطح بالاتر نیز ممکن است از طریق ارائه حمایت مالی، تعیین اهداف پروژه یا صدور دستورات مستقیم، درگیر شود [۱۷].

۴-۳. همکاری بین شهری در برخی از کشورهای آمریکایی

۴-۳-۱. آمریکا

در ایالات متحده آمریکا همکاری بین شهری مدت‌هاست که به‌عنوان شکل رایجی از روش‌های ارائه خدمات عمومی بوده است. چندپارگی سیاسی در آمریکا مشکلاتی را در هماهنگی منطقه‌ای و نابرابری در کیفیت و کمیت کالاهای عمومی در سراسر مناطق کلان‌شهری در این کشور ایجاد کرده است. در ایالات متحده، همکاری غیررسمی^۱ از طریق توافق‌نامه‌های کمک متقابل^۲ و شوراهای دولتی^۳ انواع رایج همکاری بین شهری است. توافق‌نامه‌های کمک متقابل معمولاً بر یک خدمت واحد تمرکز دارند. شوراهای دولتی از نظر اهداف و منافع چندمنظوره هستند و بر مسائل گسترده‌تر توسعه منطقه‌ای و مدیریت محیط زیست تمرکز می‌کنند. در آمریکا مقامات منتخب تمایل دارند در این شوراهای شرکت کنند و اگرچه جایگاه قانونی رسمی ندارند، اما می‌توانند فعالیت‌های مشارکتی را بین شهرداری‌های شرکت‌کننده هماهنگ کنند. اما رسمی‌ترین اشکال همکاری بین شهری، مناطق ویژه^۴ و دولت‌های یکپارچه^۵ هستند که اکثریت آنها (۹۱ درصد) تک‌منظوره (آموزش، آب، مسکن، حمل‌ونقل) و فنی هستند. معمولاً این‌ها اشکال انتصابی حکومت هستند و نه انتخابی، اما قدرت مالیات‌بندی دارند و مناطق آنها می‌توانند از مرزهای شهرداری عبور کنند. آنها در واقع یک راه‌حل تک‌منظوره رایج برای مشکل چندپارگی کلان‌شهرها هستند. اما نوع دیگری نیز وجود دارد که نوع میانی موارد بیان شده محسوب می‌شود. این شکل میانی همکاری شامل همکاری بین دولتی یا تولید مشترک خدمات است که شهرداری‌های شرکت‌کننده، یک قرارداد کتبی رسمی برای تولید خدمات تنظیم می‌کنند. به‌طور کلی در کشور آمریکا مقیاسی از همکاری از غیررسمی‌ترین (توافق‌نامه‌های کمک متقابل، شوراهای دولتی) تا رسمی‌ترین (مناطق ویژه یا دولت‌های یکپارچه) وجود دارد [۱۸].

1. Informal Cooperation
2. Mutual Aid Agreements
3. Councils of Governments
4. Special Districts
5. Consolidated Governments

۲-۳-۴. کانادا

در کشور کانادا با رشد شهرها، جوامع حومه‌ای^۱ در اطراف آنها رشد کرده‌اند. این رشد مشکلاتی را در هماهنگی و برنامه‌ریزی سیاست‌ها در سطح منطقه ایجاد می‌کند؛ زیرا این مناطق اغلب دارای ده‌ها دولت شهری هستند که با سایر نهادها، مانند هیئت‌های مدارس^۲ در هم تنیده‌اند. یافتن زمینه مشترک بین این همه بازیگر نهادی متمایز می‌تواند چالش برانگیز باشد. بنابراین، همکاری بین شهری در کانادا به همکاری بین شهرداری‌ها یا دولت‌های محلی در یک منطقه برای به اشتراک گذاشتن منابع، ارائه خدمات یا رسیدگی به مسائل مشترک اشاره دارد. این رویکرد با هدف بهبود کارایی، کاهش هزینه‌ها و افزایش ارائه خدمات از طریق تجمیع تخصص، زیرساخت‌ها و بودجه در سراسر مرزهای شهری انجام می‌شود. این همکاری می‌تواند با توجه به منطقه و نیازهای خاص شهرداری‌ها، اشکال مختلفی داشته باشد. جنبه‌های کلیدی همکاری بین شهری در کانادا انواع مختلفی دارد. یکی از انواع آن اشتراک گذاری خدمات است که شهرداری‌ها می‌توانند خدماتی مانند آتش‌نشانی، مدیریت پسماند، حمل و نقل، تصفیه آب و امکانات تفریحی را به اشتراک بگذارند. این امر امکان صرفه‌جویی در مقیاس را فراهم می‌کند و نیاز شهرداری‌های منفرد را برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های جداگانه کاهش می‌دهد. تنظیم توافق‌نامه‌های مشترک نیز از دیگر انواع همکاری بین شهری در کانادا است که شهرداری‌ها اغلب برای همکاری در پروژه‌ها یا خدمات خاص، توافق‌نامه‌های رسمی منعقد می‌کنند. این توافق‌نامه‌ها ممکن است شامل امکانات مشترک، زیرساخت‌ها یا حتی تلاش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای باشد. همچنین، در برخی مناطق، شهرداری‌ها ممکن است شوراهای آژانس‌های منطقه‌ای را برای نظارت بر خدمات مشترک مانند شبکه‌های حمل و نقل، خدمات اورژانسی یا توسعه اقتصادی تشکیل دهند. این امر در قالب حکومت منطقه‌ای به هماهنگی سیاست‌ها و کاهش پراکندگی خدمات کمک می‌کند. تجمیع منابع برای توسعه نیز از دیگر انواع همکاری بین شهری بوده و در این روش شهرداری‌ها ممکن است در پروژه‌های زیرساختی بزرگ‌تر مانند بزرگراه‌ها، مسکن عمومی یا طرح‌های انرژی که انجام آنها به تنهایی برای یک شهرداری بسیار پرهزینه یا پیچیده است، همکاری کنند. به‌طور کلی در کانادا انواع همکاری بین شهری شامل مواردی مانند همکاری غیررسمی^۳ (اقدامات مشارکتی و متقابل بین دو دولت محلی)، توافق‌نامه‌های خدمات بین محلی^۴ (توافق‌نامه‌های داوطلبانه اما رسمی بین دو یا چند دولت محلی)، توافق‌نامه‌های اختیارات مشترک^۵ (توافق‌نامه‌هایی بین دو یا چند دولت محلی برای برنامه‌ریزی، تأمین مالی و ارائه خدمات مشترک)، اختیارات برون مرزی^۶ (به یک شهر اجازه می‌دهد تا برخی از اختیارات نظارتی را در خارج از مرز خود در مناطق غیر مرتبط با توسعه سریع اعمال کند)، شوراهای منطقه‌ای/شوراهای دولتی^۷ (شوراهای محلی که عمدتاً به تلاش‌های داوطلبانه متکی هستند و به سمت تعریف دستور کار منطقه‌ای و نقش‌های حل اختلاف حرکت می‌کنند)، نهادهای منطقه‌ای تک‌منظوره مورد حمایت فدرال^۸ (نهادهای منطقه‌ای تک‌منظوره وابسته به بودجه‌های فدرال)، حوزه‌های برنامه‌ریزی و توسعه ایالتی^۹ (توسط ایالت‌ها در دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ تأسیس شدند تا به برنامه‌های منطقه‌ای با اهداف ویژه فدرال نظم بخشند) و قراردادهای خدماتی خصوصی^{۱۰} (که با ارائه‌دهندگان خدمات خصوصی منعقد می‌کنند) است [۱۹]. در جدول زیر خلاصه‌ای از ویژگی‌های انواع همکاری بین شهری در کشورهای مورد مطالعه جهت قیاس بهتر ارائه شده است.

1. Suburban Communities
2. School Boards
3. Informal Cooperation
4. Interlocal Service Agreements
5. Joint Powers Agreements
6. Exterritorial Powers
7. Regional Councils/Councils of Government
8. Federally Encouraged Single-Purpose Regional Bodies
9. State Planning and Development Districts
10. Contracting (Private)

جدول ۲. خلاصه‌ای از ویژگی‌های انواع همکاری بین‌شهری در کشورهای مورد مطالعه

ردیف	قاره	کشور	ویژگی‌ها
۱	اروپا	هلند	۲ نوع: همکاری بین‌شهری عمومی (ایجاد یکنواختی بیشتر در همکاری بین‌شهری) و همکاری بین‌شهری خصوصی (استقلال و مدیریت نیروی انسانی آسان‌تر)
		آلمان	۲ نوع: توافق‌نامه‌های هدفمند بین‌شهری (یک شهرداری وظیفه‌ای را به نمایندگی از شهرداری‌های دیگر انجام می‌دهد) و انجمن‌هایی با اهداف خاص (شامل سرمایه‌گذاری‌های مشترک)
		لهستان	۳ نوع: اتحادیه بین‌شهری (تأمین مالی توسط کمک‌های اعضا و درآمد حاصل از خدمات ارائه شده)، شرکت‌های بین‌شهری و گروه‌های اقدام محلی (همکاری بین‌شهری را با همکاری بین‌بخشی در مناطق روستایی ترکیب می‌کنند یا تمرکز بر سرمایه‌گذاری‌های یکپارچه منطقه‌ای)
		جمهوری چک	۲ نوع: انجمن‌های داوطلبانه شهرداری‌ها (دارای صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی بالا) و گروه‌های اقدام محلی (ایجاد شده طبق برنامه تأمین مالی اروپایی)
۲	آسیا	ایتالیا	اتحادیه شهرداری (دارای جایگاه قانونی و نهادهای سیاسی و اداری خاص و توافق سیاسی قوی بین شهرداری‌ها)
		کره جنوبی	اتحادیه شهری (۲ قالب رسمی یا غیررسمی شامل توافق‌نامه‌های موقت یا اجرای پروژه‌های مشترک بلندمدت)
		ژاپن	۲ نوع: انجمن‌های اموربخشی (دارای شخصیت حقوقی شرکتی و اداره مشترک وظایف) و اتحادیه‌های منطقه‌ای گسترده (تدوین و اجرای برنامه‌های جامع در منطقه جغرافیایی وسیع و دارای شخصیت حقوقی شرکتی)
		اندونزی	۴ نوع: همکاری منطقه‌ای (انجام نوع خاصی از خدمات مانند تفکیک زباله)، قرارداد خدمات بین‌دولتی (شامل برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی و ارائه نوع خاصی از خدمات به منطقه مربوطه)، توافق خدمات مشترک (توافق برای انجام خدمات مشترک) و انتقال خدمات بین‌دولتی (انتقال دائمی مسئولیت خاص از یک منطقه به منطقه دیگر)
۳	آمریکا	چین	۳ نوع: توافق غیررسمی (شباهت‌ها در ارزش‌های فرهنگی و تعاملات مکرر بین شهرها)، همکاری رسمی (رابطه مشارکتی بین شهرها از طریق یک توافق رسمی) و همکاری تحمیلی (همکاری‌های بین‌محلی به شدت تحت تأثیر دولت مرکزی)
		آمریکا	۳ نوع: همکاری شامل همکاری بین‌شهری غیررسمی شامل توافق‌نامه‌های کمک متقابل و شوراهای دولتی (تمرکز بر یک خدمت واحد)، همکاری بین‌شهری نیمه‌رسمی شامل همکاری بین‌دولتی یا تولید مشترک خدمات (تنظیم قرارداد کتبی رسمی برای تولید خدمات) و همکاری بین‌شهری رسمی شامل مناطق ویژه و دولت‌های یکپارچه (رسمی‌ترین اشکال همکاری بین‌شهری و تک‌منظوره و فنی)
		کانادا	۸ نوع: همکاری غیررسمی (اقدامات مشارکتی و متقابل بین دو دولت محلی)، توافق‌نامه‌های خدمات بین‌محلی (توافق‌نامه‌های داوطلبانه اما رسمی بین دو یا چند دولت محلی)، توافق‌نامه‌های اختیارات مشترک (توافق‌نامه‌هایی بین دو یا چند دولت محلی برای برنامه‌ریزی، تأمین مالی و ارائه خدمات مشترک)، اختیارات برون‌مرزی (استفاده از اختیارات نظارتی در خارج از مرز خود)، شوراهای منطقه‌ای/شوراهای دولتی (متکی به تلاش‌های داوطلبانه و حل اختلاف)، نهادهای منطقه‌ای تک‌منظوره مورد حمایت فدرال (وابسته به بودجه‌های فدرال)، حوزه‌های برنامه‌ریزی و توسعه ایالتی (نظم‌بخشی به برنامه‌های منطقه‌ای با اهداف ویژه فدرال) و قراردادهای خدماتی خصوصی (ارائه خدمات خصوصی)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در تجارب جهانی، همکاری‌های بین‌شهری یک شکل نیستند و با توجه به هدف و نقش خود انواع مختلفی دارند. مهم‌ترین مسئله این است که انواع این همکاری‌ها چه هدف یا اهدافی را دنبال می‌کنند و هر کدام چه کار کردی دارند. همچنین پیامدهای تشکیل انواع این نهاد در مدیریت و حکمرانی محلی خوب نیز باید سنجیده شود تا تأثیرات آن در هماهنگی نهادهای محلی و انتقال و تعمیم تجارب مورد بررسی قرار گیرد. برای همین منظور، در ادامه متن به مطالعه دسته‌بندی گونه‌های مختلف همکاری بین‌شهری پرداخته می‌شود.

۵. دسته‌بندی گونه‌های مختلف همکاری بین‌شهری



اگر بخواهیم منشأ و ریشه همکاری بین‌شهری را در ادبیات مدیریت شهری جستجو کنیم، قطعاً «نظریه برنامه‌ریزی همکارانه»^۱ بهترین گزینه خواهد بود. نظریه برنامه‌ریزی همکارانه چندین عنصر مشترک دارد: ۱. تمرکز بر «مشورت» به عنوان فعالیت اصلی که از طریق آن برنامه‌ریزی انجام می‌شود، ۲. استفاده از ایده هابرماس برای تحلیل این مشورت و ارائه توصیه‌های هنجاری برای متخصصان و ۳. اتخاذ مفهوم عقلانیت ارتباطی هابرماس^۲ به جای عقلانیت ابزاری^۳ [۲۰].

در همکاری بین‌شهری عناصر اصلی فرایند همکاری عبارت‌اند از: اعتمادسازی، تعهد به فرایند، درک مشترک، نتایج میانی و گفتگوی رو در رو. بسیاری بر این باورند که چرخه مطلوب همکاری زمانی اتفاق می‌افتد که «تمرکز بر پیروزی‌های کوچک» یا نتایج میانی مانند برنامه‌های استراتژیک یا مشترک که «اعتماد، تعهد و درک متقابل را تعمیق می‌بخشد» وجود داشته باشد. انواع مختلف همکاری بین‌شهری نشان می‌دهد که اشکال متعددی از ترتیبات وجود دارد که شهرداری‌ها برای همکاری با سایر شهرداری‌ها انتخاب می‌کنند. این ترتیبات مربوط به جنبه‌های طراحی نهادی در چارچوب‌های مشارکت و همکاری بین‌شهری است که آنها را می‌توان به سه دسته کلی طبقه‌بندی کرد:

الف) ارائه خدمات مشترک،

ب) قرارداد بین‌محلی،

ج) قرارداد با یک طرف خارجی.

شهرداری‌ها اغلب به صورت داوطلبانه و عموماً از طریق توافق‌نامه وارد قراردادهای همکاری بین‌شهری می‌شوند. این توافق‌نامه‌ها معمولاً توافق‌نامه‌های پرداخت در ازای خدمات یا تأمین مالی مشترک تولید با سایر شهرداری‌ها هستند. توافق‌نامه‌های پرداخت در ازای خدمات، توافق‌نامه‌هایی هستند که در آنها یک شهرداری در ازای خدمات به سایر شهرداری‌ها وجه پرداخت می‌کند. توافق‌نامه‌های تأمین مالی مشترک، معاملات سرمایه‌گذاری مشترک برای تأمین خدمات مورد توافق متقابل هستند.

به طور کلی مشارکت در همکاری بین‌شهری شامل یک تصمیم دوحل‌ای است؛ نخست، شهرداری در ابتدا تصمیم می‌گیرد که آیا با شهرداری یا شهرداری‌های دیگر وارد توافق‌نامه‌های همکاری شود یا خیر و سپس میزان و نحوه همکاری را تعیین می‌کند. گفتنی است؛ با وجود اینکه توافق‌نامه‌های همکاری بین‌شهری به صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و تنوع کمک می‌کنند، از طرفی این توافق‌نامه‌ها هزینه‌های معامله ایجاد می‌نمایند. این هزینه‌ها شامل هزینه‌های چانه‌زنی و مذاکره، هزینه‌های همکاری، پیامدهای فرصت‌طلبی و ... است. بنابراین، تجزیه و تحلیل دقیق اینکه چه نوع ترتیباتی از همکاری بین‌شهری بهترین نتایج را با هزینه پایین معامله ارائه می‌دهد، برای تصمیم‌گیری مهم است. در مورد عامل هزینه، بحث بر مقیاس و تراکم جغرافیایی موردنیاز برای رسیدن به سطوح بهینه جهت صرفه‌جویی ناشی از مقیاس متمرکز است. در واقع، بین الگوهای رشد اقتصادی و مرزهای سیاسی شهرداری تنش وجود دارد. بنابراین همکاری بین‌شهری می‌تواند راهی برای شهرداری‌ها باشد تا مرزهای سیاسی سنتی را حفظ کنند و در عین حال ارائه خدمات خود را با هماهنگی سایر شهرداری‌ها برای دستیابی به کارایی بیشتر گسترش دهند. متغیرهای کلیدی برای یافتن مقیاس جغرافیایی بهینه برای ارائه خدمات شامل حجم خدمات، اندازه جمعیت و پراکندگی جمعیت است. به طور کلی، محدودیت‌های مالی و سایر محدودیت‌های اقتصادی محرک‌هایی برای همکاری بین‌شهری هستند. یکی دیگر از ویژگی‌هایی که می‌تواند عاملی برای شکل‌گیری همکاری بین‌شهری باشد، اندازه شهرداری‌هاست. به عنوان مثال، همکاری می‌تواند در کاهش هزینه‌ها در شهرداری‌های کوچک‌تر، مؤثرتر از همکاری بین‌شهری در یک منطقه کلان‌شهری باشد [۲۱].

1. Collaborative Planning Theory (CPT)

2. Habermas Concept of Communicative:

3. Instrumental Rationality:

خلاصه این دیدگاه این است که غایت زبان، ارتباط است و غایت ارتباط، تفاهم میان انسان‌ها.

عقلانیت ابزاری به معنای به کارگیری عقل برای رسیدن به اهداف مشخص و کاربردی است.



بنابراین «همکاری بین شهری» به معنای تشکلی است که چند شهرداری برای همکاری با هم تشکیل می‌دهند. هدف این است اموری که انجامش به صورت جمعی بهتر، ارزان‌تر یا مؤثرتر است، با یکدیگر جلو ببرند. در واقع شهرداری‌ها در این همکاری منابع، تجربه و قدرت چانه‌زنی خود را شریک می‌شوند. مهم‌ترین کارکردهای همکاری بین شهری را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

■ هماهنگی بین شهرداری‌ها (مثلاً در حمل و نقل، پسماند، محیط زیست)،

■ انتقال تجربه و دانش بین شهرها،

■ دفاع از منافع شهرداری‌ها در برابر دولت یا نهادهای بالادستی،

■ کاهش هزینه‌ها با خرید یا اجرای پروژه‌های مشترک [۲۲].

با توجه به توضیحات فوق و ویژگی‌های مختلف همکاری‌های بین شهری، معیارهای گونه‌بندی آنها به شرح موارد زیر است:

۱-۵. براساس قلمروی جغرافیایی

الف) ملی؛ در این مقیاس همکاری بین شهری، شهرداری‌های کل کشور را در برمی‌گیرد و به عنوان نمایندگی رسمی شهرداری‌ها در سطح دولت مرکزی عمل می‌کند. در این مقیاس، همکاری‌های بین شهری نقش مهمی در سیاستگذاری شهری دارند.

ب) منطقه‌ای/فرمانطقه‌ای؛ در این مقیاس چند شهر هم‌جوار یا یک ناحیه عملکردی با تمرکز بر مسائل مشترک همکاری بین شهری را شکل می‌دهند. ج) بین‌المللی/فراملی؛ در سطح بین‌المللی عضویت شهرها از کشورهای مختلف جهت انتقال تجربه و شکل‌گیری دیپلماسی شهری صورت می‌گیرد.

شایان ذکر است که در معیار قلمروی جغرافیایی عواملی مانند وزن جمعیتی، پراکندگی جمعیت و پراکنش شهرها مواردی مؤثر و تعیین‌کننده به‌شمار می‌آیند.

۲-۵. براساس کارکرد اصلی

الف) صنفی/نماینده‌گی؛ در این نوع از همکاری‌های بین شهری دفاع از منافع شهرداری‌ها، لابی‌گری و چانه‌زنی سیاسی مهم‌ترین هدف ایجاد همکاری‌های بین شهری است.

ب) سیاستگذار/مشورتی؛ در این شکل از همکاری بین شهری مشارکت در تدوین قوانین و سیاست‌ها و توصیه‌نامه هدف ایجاد همکاری بین شهری است.

ج) اجرایی/پروژه‌ای؛ در این نوع، اجرای پروژه‌های مشترک و مدیریت خدمات بین شهری علت اصلی ایجاد همکاری بین شهری است. این نوع از همکاری بین شهری معمولاً در کشورهایی با تمرکززدایی بالا شکل می‌گیرد.

د) دانشی/آموزشی؛ در این نوع، آموزش مدیران شهری و همچنین تولید داده، استاندارد و راهنما برای مدیریت شهری از دلایل ایجاد همکاری بین شهری است.

ه) اداری؛ در این زمینه شهرداری‌ها وظایف یا مسئولیت‌های اداری را اغلب از طریق کارکنان مشترک یا ساختارهای مدیریتی مشترک به اشتراک می‌گذارند. این امر هزینه‌های اداری را کاهش داده و هماهنگی را بهبود می‌بخشد.

۳-۵. براساس دامنه همکاری

الف) همکاری عملکردی؛ این همکاری بر کارایی در ارائه خدمات در یک سرویس فنی واحد (مثلاً بهداشت یا فعالیت‌های عمومی) تأکید دارد.

ب) همکاری منطقه‌ای؛ در این مدل با تأکید بر برنامه‌ریزی و توسعه فضایی مسائل فراشه‌ری مانند کاربری زمین، شبکه‌های حمل و نقل یا برندسازی منطقه‌ای مورد نظر است.

ج) همکاری سیاسی؛ در این همکاری با هدف افزایش نفوذ سیاسی جمعی، شهرداری‌ها تلاش‌های لابی‌گری یا عقاید خود را در مورد مسائلی که بر منطقه وسیع‌تر تأثیر می‌گذارند، هماهنگ می‌کنند.

د) همکاری اقتصادی؛ در این همکاری شهرداری‌ها برای اهداف توسعه اقتصادی، مانند تقویت رقابت‌پذیری اقتصادی منطقه‌ای، بازاریابی مشترک و جذب سرمایه‌گذاری همکاری می‌کنند. این امر اغلب بر ایجاد هم‌افزایی‌هایی تمرکز دارد که دستیابی به آنها برای شهرداری‌های منفرد به تنهایی دشوار است.

ه) اشتراک منابع؛ شهرداری‌ها با هدف اشتراک منابع فیزیکی یا انسانی (مانند امکانات، تجهیزات، کارکنان) تلاش می‌کنند تا استفاده از دارایی‌های عمومی را به حداکثر برسانند و هزینه‌های کلی را کاهش دهند.

و) همکاری ساختاری (یا ادغام ساختاری)؛ در این مدل شهرداری‌ها ممکن است ساختارهای مشترک رسمی، مانند آژانس‌های منطقه‌ای یا کمیته‌های مشترک را برای ارائه خدمات خاص یا انجام وظایف جمعی ایجاد کنند. این یک شکل یکپارچه‌تر از همکاری است.

۴-۵. براساس حوزه تخصصی

الف) چندمنظوره؛ ایجاد همکاری بین‌شهری براساس حوزه تخصصی چندمنظوره، پوشش همه موضوعات مدیریت شهری مدنظر است.
ب) تک‌موضوعی؛ در این نوع از همکاری بین‌شهری تنها یک حوزه از مدیریت شهری مانند حمل‌ونقل، محیط زیست، اقلیم، شهر هوشمند، تاب‌آوری و بحران محور ایجاد همکاری بین‌شهری است.

۵-۵. براساس مبنای حقوقی

الف) قانونی؛ این نوع از همکاری بین‌شهری براساس قانون با شرط عضویت الزامی و با تعیین بودجه پایدار شکل می‌گیرد که شامل موارد زیر است:
■ همکاری رسمی/قراردادی (ویژه یا وظیفه‌محور)؛ این انعطاف‌پذیرترین و رایج‌ترین شکل است که در آن شهرداری‌ها برای یک هدف خاص و محدود توافق‌نامه‌هایی را منعقد می‌کنند.

■ خرید مشترک؛ در این همکاری، دو یا چند شهرداری توافق می‌کنند که لوازم (مانند نمک جاده یا لوازم اداری) را به صورت عمده خریداری کنند تا قیمت‌های بهتری دریافت کنند.

■ قراردادهای خدمات مشترک؛ در این نوع، برای استخدام مشترک و تقسیم هزینه یک کارمند متخصص توافق صورت می‌گیرد.

■ توافق‌نامه‌های عملکردی؛ در این مدل، همکاری صرفاً بر روی یک عملکرد واحد مانند مقابله و محافظت در برابر آتش‌سوزی یا خدمات کتابخانه‌ای انجام می‌شود.

■ همکاری نهادینه شده (اداری/سازمانی)؛ این سطح شامل ایجاد یک نهاد حقوقی یا اداری جدید و متمایز برای مدیریت تلاش مشارکتی است. در این مدل شهرداری‌ها منابع خود را برای ایجاد یک سازمان جداگانه مسئول ارائه خدمات خاص تجمع می‌کنند. این امر اغلب به یک چارچوب قانونی پیچیده‌تر از قراردادهای ساده نیاز دارد.

■ کمیسیون‌های مشترک؛ این نوع همکاری یک نهاد رسمی است که با اختیارات تفویض شده از سوی شهرداری‌های عضو برای مدیریت یک منبع یا دارایی مشترک تأسیس شده است.

■ ادغام/یکپارچه‌سازی کامل (ادغام)؛ این قوی‌ترین شکل همکاری است که منجر به از بین رفتن هویت‌های شهری جداگانه برای منطقه مورد همکاری می‌شود. در این مدل، شهرداری‌های تشکیل‌دهنده به‌طور قانونی ادغام می‌شوند تا یک نهاد شهری واحد و بزرگ‌تر تشکیل دهند. این امر مرزهای بین‌شهری را برای خدمات ارائه شده توسط نهاد جدید را از بین می‌برد.

ب) داوطلبانه؛ برخلاف مدل فوق، همکاری بین‌شهری داوطلبانه مبتنی بر عضویت آزاد، استقلال و انعطاف‌پذیری بالا ایجاد می‌شود.



۵-۶. براساس ساختار حکمرانی

الف) متمرکز؛ این مدل دارای دبیرخانه قوی و تصمیم‌گیری مرکزی است.

ب) شبکه‌ای؛ این نوع از همکاری بین شهری مشارکتی است که در آن تصمیم‌سازی مشترک وجود دارد و مناسب شبکه‌های بین‌المللی است.

۵-۷. براساس سطح قدرت

الف) نمادین؛ این مدل از همکاری بین شهری نقش تشریفاتی و اثرگذاری محدود دارد.

ب) تأثیرگذار؛ در این همکاری، مشارکت در سیاستگذاری و قدرت چانه‌زنی وجود دارد.

ج) تعیین‌کننده؛ همکاری بین شهری در این مدل تأثیر مستقیم بر قانونگذاری شهری و بودجه دارد و بازیگر کلیدی حکمرانی شهری است.

۵-۸. براساس رابطه با دولت مرکزی

الف) همکاری غیرمتمرکز؛ در این مدل، دولت‌های محلی با هم همکاری می‌کنند و درجه بالایی از استقلال را در تصمیم‌گیری و ارائه خدمات اغلب از طریق توافقات غیررسمی، حفظ می‌کنند.

ب) همکاری متمرکز؛ دولت مرکزی یا یک مرجع بالاتر، همکاری و هماهنگی را الزامی یا تسهیل کرده و گاهی اوقات ساختارهای حاکمیتی مشترک را اعمال می‌کند.

همچنین در این مدل (رابطه با دولت مرکزی) نوع دیگری از تقسیم‌بندی وجود دارد که شامل موارد زیر است:

■ مستقل؛ مدل مستقل همکاری بین شهری یک نهاد مدنی - شهری است که تعامل برابر با دولت دارد.

■ وابسته؛ این نوع از همکاری بین شهری تحت نظارت یا هدایت دولت است.

■ مشارکتی؛ در این مدل همکاری نهادمند میان دولت و شهرداری‌ها وجود دارد [۲۴] [۲۳].

در جدول زیر خلاصه‌ای از معیارهای گونه‌بندی همکاری‌های بین شهری و وجه تمایز آنها از یکدیگر ارائه شده است.

جدول ۳. معیارهای گونه‌بندی همکاری‌های بین شهری و وجه تمایز آنها

ردیف	معیار گونه‌بندی	وجه تمایز
۱	قلمروی جغرافیایی	صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس
۲	کارکرد اصلی	صرفه‌جویی‌های ناشی از تنوع
۳	دامنه همکاری	انواع اهداف همکاری
۴	حوزه تخصصی	نوع خدمات
۵	مبنای حقوقی	نحوه همکاری
۶	ساختار حکمرانی	متمرکز یا غیرمتمرکز
۷	سطح قدرت	میزان نفوذ همکاری
۸	رابطه با دولت مرکزی	وابسته یا مستقل

مأخذ: همان.

شایان ذکر است که همکاری بین‌شهری می‌تواند ترکیبی از تمامی یا تعدادی ویژگی‌های فوق را داشته باشد، به‌عنوان مثال، یک همکاری بین‌شهری می‌تواند هم‌زمان ملی، صنفی - نمایندگی، داوطلبانه و تأثیرگذار باشد. اما ضروری‌ترین و مهم‌ترین ویژگی همکاری بین‌شهری، «مقیاس جغرافیایی» است؛ زیرا همان‌طور که در ابتدای متن نیز اشاره شد، اولین هدف ایجاد همکاری‌های بین‌شهری «صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس» است. در کنار این معیار، سایر ویژگی‌ها و معیارهای مذکور هر کدام می‌تواند در صورت لزوم و براساس هدف در این چارچوب جای گیرند. شرح تقسیم‌بندی همکاری بین‌شهری براساس معیار «مقیاس جغرافیایی» به‌شرح زیر است:

■ **اتحادیه‌های ملی شهرداری‌ها؛** رایج‌ترین و قدرتمندترین نوع همکاری‌های بین‌شهری است که نمونه‌های در آن کشورهایی مانند فرانسه با عنوان اتحادیه شهرداران فرانسه^۱ (AMF)، آمریکا با نام لیگ ملی شهرها^۲ (NLC) و ژاپن به نام اتحادیه شهرداری‌های ژاپن^۳ (JMA) وجود دارد. این اتحادیه‌ها با عضویت بیشتر یا همه شهرداری‌ها تشکیل می‌شود، نمایندگی رسمی شهرداری‌ها در برابر دولت و پارلمان شهری هستند و نقش فعالی در قانونگذاری شهری و مذاکره با دولت مرکزی درباره بودجه شهرداری‌ها دارند. گفتنی است که این اتحادیه‌ها به‌مثابه «صدای واحد شهرها» در سطح ملی هستند. در فرانسه آموزش حرفه‌ای شهرداران و دفاع حقوقی از شهرداری‌ها در دادگاه‌ها از دلایل تشکیل همکاری بین‌شهری است. در کشور آمریکا لابی رسمی با کنگره آمریکا، جذب بودجه فدرال برای شهرها، حمایت از نوآوری‌های شهری و داشتن نقش کلیدی در سیاستگذاری شهری از جمله ویژگی‌های همکاری بین‌شهری است. در ژاپن نیز تمرکز بر مدیریت بحران و بلایای طبیعی، هماهنگی سریع شهرداری‌ها در زلزله و سونامی، اشتراک منابع و نیروی انسانی و نیز تدوین دستورالعمل‌های ایمنی شهری از جمله مزایای تشکیل همکاری بین‌شهری است.

■ **اتحادیه‌های منطقه‌ای یا بین‌شهری؛** مخصوص یک استان، ایالت یا منطقه جغرافیایی است که برای حل مسائل مشترک منطقه‌ای و اجرای پروژه‌های مشترک (مانند حمل‌ونقل، پسماند، آب‌وهوا و...) تشکیل می‌شوند. اتحادیه شهرداری‌های منطقه کلان‌شهری راین-رو^۴ در آلمان (نقش فعال در سیاست‌های حمل‌ونقل، محیط زیست و مسکن، اجرای پروژه‌های مشترک بین شهرها، تدوین استانداردهای خدمات شهری، مشارکت در برنامه‌های اتحادیه اروپا) و اتحادیه شهرهای اسکندیناوی از جمله نمونه‌هایی از این نوع است. این اتحادیه‌ها به‌طور کلی بر مسائل عملی و اجرایی منطقه‌ای تمرکز دارند.

■ **اتحادیه‌های فراملی / بین‌المللی؛** این نوع از اتحادیه‌ها فراتر از مرزهای کشورهای میان شهرداری‌ها تشکیل شده و فعالیت می‌کند و هدف از تشکیل آن تبادل تجربه جهانی، جذب منابع بین‌المللی و اثرگذاری در سیاست‌های جهانی است. این اتحادیه‌ها، شهرداری‌ها را به بازیگران جهانی تبدیل می‌کنند. در این زمینه «شهرهای متحد و دولت‌های محلی»^۵ مثال مناسبی است. با توجه به این تقسیم‌بندی می‌توان گفت که اتحادیه‌های شهرداری‌ها می‌توانند ملی یا منطقه‌ای و همچنین بین‌المللی باشند؛ البته هم‌زمان ترکیبی از دو یا سه نوع رانیز می‌تواند دربرگیرد. در این زمینه، اصل مهم این است که «پوشش جغرافیایی» اتحادیه شهرداری‌ها در چه مقیاسی از سرزمین و با چه وزن جمعیتی، کارایی بهتر و با اهداف تشکیل آن سازگاری خواهد داشت. نکته مهم‌تر دیگر اینکه همکاری بین‌شهری به‌مثابه چارچوب اقدام جمعی نهادی است و از این منظر است که مقیاس جغرافیایی در نیل به اهداف همکاری بین‌شهری از هر عامل و شاخص دیگری مؤثرتر عمل می‌کند و در چيستی همکاری، رقابت و تنوع سیاست‌های محلی نسبت به سایر مشخصه‌های همکاری‌های بین‌شهری تعیین‌کننده‌تر خواهد بود.

1. Association Des Maires de France
2. National League of Cities
3. Japan Municipal Association
4. Metropolregion Rhein-Ruhr
5. United Cities and Local Governments (UCLG)

۶. نتیجه گیری



اگر چه نمی توان همکاری بین شهری را نوشدارویی برای حل تمامی مسائل مدیریت شهری دانست، اما تجربه نشان داده است که با شکل گیری همکاری بین شهری، پوشش و کارایی ارائه خدمات عمومی به طور قابل توجهی بهبود می یابد؛ زیرا همکاری بین شهری مستقیماً با تأمین نیازهای حیاتی شهروندان مرتبط است که اهمیت و اولویت آنها را نیز تعیین می کند. همچنین باید توجه داشت که وظیفه مهم همکاری بین شهری بهبود کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان توسط شهرداری هاست و حفظ آنها به عنوان نهادهای اداری در مرحله دوم اهمیت قرار می گیرد. البته ناگفته نماند که همکاری بین شهری ضمن داشتن مزایایی مانند بهبود ارائه خدمات و افزایش کیفیت آن، بهره‌وری هزینه، برنامه‌ریزی منطقه‌ای پایدار، تقویت حکمرانی محلی و ...، چالش‌هایی مانند پیچیدگی هماهنگی، مزایای نابرابر، کاهش استقلال و ... نیز دارد. همکاری بین شهری در کشورهای مختلف جهان سبک‌های متفاوتی دارد که این موضوع عمدتاً به دلیل تفاوت ساختارهای قانونی، اداری و محلی کشورها با یکدیگر است. اما آنچه که درباره اکثریت انواع همکاری‌های بین شهری صدق می کند این است که این همکاری‌ها در قالب تشکیل اتحادیه‌های شهرداری و از طریق تنظیم قرارداد یا توافق نامه جهت ارائه خدمات شکل می گیرد. به طور کلی در جهان معاصر، هیچ فرمول جهانی برای محاسبه ابعاد بهینه همکاری بین شهری وجود ندارد. اما در این زمینه هر کشوری دیدگاه‌ها و مکانیسم‌های خاص خود را برای ایجاد تعادل بین کارایی اقتصادی ارائه خدمات عمومی به شهروندان و تضمین مردم سالاری برای نهاد محلی دارد.

همان طور که ملاحظه شد، چارچوب همکاری‌های بین شهری بسیار گسترده است که ساختار و انواع مختلفی دارد. تعریف و ایجاد همکاری بین شهری در هر کشور به ساختار حکمرانی آن کشور، پراکندگی شهرها و تعداد شهرداری‌ها، سیستم مدیریت شهری و محلی، بسترهای قانونی مرتبط و مهم‌تر از همه این موارد به اهداف و کارکردهای مورد نظر در تشکیل همکاری بین شهری بستگی دارد. بنابراین در گام اول ضرورت دارد فاکتورهای زیر در ایجاد همکاری بین شهری تعیین تکلیف شود:

■ «مقیاس جغرافیایی» یا «پوشش جغرافیایی» همکاری بین شهری؛ ملی، منطقه‌ای، بین‌المللی و یا ترکیبی از این موارد،

■ کارکرد و اهداف اصلی ایجاد همکاری بین شهری و حوزه تخصصی همکاری‌ها،

■ مبنای حقوقی همکاری بین شهری و سطح قدرت و نفوذ آن،

■ ساختار حکمرانی و نوع رابطه همکاری بین شهری با دولت مرکزی.

در جمهوری اسلامی ایران در قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۷-۱۴۰۳)، ماده (۸۵)، بند «ر» بیان شده است که به منظور توسعه همکاری بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، انتقال تجربه‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، ارائه راه حل‌ها و پیشنهادها مناسب و ارتباط بیشتر شهرداری‌ها با قوای سه گانه و پیگیری امور مربوط، اتحادیه شهرداری‌های کل کشور با عضویت تمام شهرداری‌های کشور در قالب تشکل غیردولتی با اخذ مجوز از وزارت کشور بدون تحمیل هیچ گونه بار مالی به دولت ایجاد می گردد. همان طور که ملاحظه می شود در این بند قانونی:

■ مقیاس جغرافیایی همکاری بین شهری «ملی و بین‌المللی» در نظر گرفته شده است،

■ نقش و اهداف اصلی ایجاد همکاری بین شهری «توسعه همکاری بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها، انتقال تجربه‌ها و تنظیم و اجرای برنامه‌های آموزشی و بررسی مسائل و مشکلات شهرداری‌ها، ارائه راه حل‌ها و پیشنهادها مناسب و ارتباط بیشتر شهرداری‌ها با قوای سه گانه و پیگیری امور مربوط» است،

■ طبق مبنای حقوقی و نوع رابطه همکاری بین شهری با دولت مرکزی نیز «تشکل غیردولتی» است.

این بند قانونی یک حکم کلی در حوزه همکاری‌های بین شهری در کشور است و ضرورت دارد جهت طراحی یک چارچوب منسجم برای همکاری بین شهری به مطالعه تجربیات جهانی مشابه با شرایط کشور پرداخته شود تا با شرح جزئیات مورد نیاز از انواع گونه‌های همکاری‌های بین شهری، الگویی کاربردی برای ایجاد اتحادیه شهرداری‌ها در ایران ترسیم شود.

به‌طور کلی، همکاری بین‌شهری یک راه‌حل حاکمیتی ارائه می‌کند تا در سیاست‌های مدیریت محلی یکپارچگی و انسجام ایجاد شود و چالش‌های «تفاوت‌های محلی» و «فاصله جغرافیایی» در سیاستگذاری یکپارچه محلی کاهش و تأثیرات آنها به حداقل برسد. در کشورهای توسعه‌یافته اتحادیه‌های شهرداری‌ها اغلب قدرت چانه‌زنی واقعی دارد، در قانونگذاری شهری نقش مستقیم ایفا می‌کند و همچنین بودجه، برنامه‌ها و نفوذ سیاسی مخصوص به خود را دارد. شایان ذکر است که بسیاری از شهرداری‌های کوچک و نوپا نیز برای ارائه خدمات مناسب و تقویت حکمرانی محلی به همکاری با شهرداری‌های بزرگ و متوسط و استفاده از تجارب آنها بسیار متکی هستند؛ بنابراین تمهید چنین سازوکاری در ساختار حکومت‌های محلی در هر کشوری ضروری به‌نظر می‌رسد.

منابع و مآخذ

- [1] I. B. S. B. M. C. J. L. P. S. A. F. T. & B. V. Germà Bel, "Styles of inter-municipal cooperation and the multiple principal problem: a comparative analysis of European economic area countries", *Local Government Studies*, pp. 1-24, 2022.
- [2] F. a. P. S. Teles, *Inter-municipal cooperation in Europe, Institutions and Governance*, 2018.
- [3] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، (۱۴۰۳-۱۴۰۷).
- [Online]: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128>.
- [4] "Intermunicipal Cooperation", State of New York Office of the State Comptroller Division of Local Government and School Accountability, 2003.
- [5] S. Cornea, "Inter-Municipal Cooperation: An Alternative Solution for The Amalgamation Projects?" *Journal of Danubian Studies and Research*, pp. 109-121, 2017.
- [6] "Merging municipalities", [Online]. Available: <https://www.government.nl/topics/municipalities/merging-municipalities>
- [7] D. a. F. M. Luca, "Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities", *Journal of Regional Science*, vol. 61.1, pp. 261-293, 2021.
- [8] P.-J. e. a. Klok, "Inter-municipal Cooperation in the Netherlands", Springer International Publishing, pp. 157-171, 2017.
- [9] W. Heinz, *Inter-Municipal Cooperation in Germany: The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions*. Inter-municipal cooperation in Europe, Dordrecht: Springer Netherlands, 2007.
- [10] L. Sedmíhřadská, "Inter-municipal cooperation in the Czech Republic: A public finance perspective", *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 11.2, 2018.
- [11] M. Bocchino, "Inter-municipal cooperation in Italy. Analysis and an opening research agenda for the Municipal Unions case.", *Sociologia Italiana*, vol. 12, 2018.
- [12] "The Ministry of the Interior and Safety (MOIS)", [Online]. Available: <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/localAdmin/screen.do>
- [13] J. R. a. M. H. J. Lee, "Perceptions and Assessments on Inter-municipal Cooperation of Gwangyang Bay Region: A Case of Specialist Groups", *Journal of the Korean association of regional geographers*, vol. 23.2, pp. 257-268, 2017.
- [14] 木村俊介, "Inter-Municipal Cooperation and Regional Waste Management in Japan", *ERIA Research Project report*, vol. 12, pp. 10-60, 2020.
- [15] T. Firman, "Inter-local-government partnership for urban management in decentralizing Indonesia: from below or above? Kartamantul (Greater Yogyakarta) and Jabodetabek (Greater Jakarta) compared", *Space and Polity*, vol. 18.3, pp. 215-232, 2014.
- [16] E. S. I. W. B. O. Abrianto, "INTER REGIONAL GOVERNMENT COOPERATION: ADMINISTRATIVE LAW PERSPECTIVE", *Indonesian Journal of International Law*, vol. 14, pp. 28-54, 2016.



- [17] M. E. Warner, "Inter-municipal cooperation in the US: A regional governance solution?", Urban public economics review, vol. 6, pp. 221-239, 2006.
- [18] Z. a. O. N. S. C. Spicer, "Inter-Local Cooperation in Canada: Scale, Scope and Intensity", The University of Toronto, 2013.
- [19] R. Goodspeed, "The death and life of collaborative planning theory", Urban Planning, vol. 1.4, pp. 1-5, 2016.
- [20] R. C. F. , a. H. Y. Ruowen Shen, China's Local Government Innovations, University Shanghai, 2017.
- [21] M. Ferreira, "Inter-municipal cooperation within the solid waste management network in Cuenca-Azogues Emerging Metropolitan Region", Rotterdam, The Netherlands, 2018.
- [22] M. & T. A. Laffin, "Inter-municipal Cooperation in Europe: A Comparative Study of Different Models", Local Government Studies, vol. 39(5), pp. 703-723, 2013.
- [23] M. & J. A. M. Schneider, "Collaborative Governance: Lessons from Inter-Municipal Cooperation in the United States", Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 17(3), pp. 227-247, 2007.
- [24] S. Piattoni, The Theory of Multilevel Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges, London: Oxford University Press, 2010.

عنوان: گونه‌شناسی همکاری‌های بین‌شهری در جهان



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21857>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11906.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

در طراحی سازوکارهای همکاری‌های بین‌شهری یا همان اتحادیه شهرداری‌ها باید فاکتورهایی مانند مقیاس جغرافیایی، نقش و اهداف اصلی، حوزه تخصصی فعالیت‌ها، مبنای حقوقی اتحادیه و سطح قدرت و نفوذ آن، ساختار حکمرانی و نوع رابطه آن با دولت مرکزی لحاظ شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir