

نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی، ۱۶(۴۰)، ۱۱۵-۱۴۲
10.30480/AUP.2022.4161.1899

نوع مقاله: پژوهشی

تدوین چارچوب سازماندهی همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای، بررسی موردی: منطقه شهری مرکزی استان مازندران*

پریسا عمرانی

کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

ایرج اسدی

دانشیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران
(نویسنده مسئول مکاتبات)

E-mail: i.asadie@umz.ac.ir

محمدرضا حق جو

استادیار گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

مجید عبداللهی

مدیرکل حوزه ریاست و روابط عمومی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران، ایران

چکیده

مسئله ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های حکومت‌ها در سطوح مختلف است. حکومت‌های محلی مهم‌ترین تأمین‌کننده خدمات عمومی هستند و شهرداری‌ها به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد اجرایی سطح محلی، مسئولیت این امر را در محدوده تعریف شده برعهده دارند. به‌طور کلی تلاش‌های منفردانه شهرداری‌های کوچک در ارائه برخی خدمات عمومی منطقه‌ای از کارایی و اثربخشی قابل قبولی برخوردار نبوده و منجر به اتلاف منابع می‌شود؛ بنابراین رویکرد همکاری بین‌شهرداری مورد استقبال شهرداران قرار می‌گیرد. این رویکرد می‌تواند علاوه بر حفظ استقلال و هویت شهرداری‌ها، به مدد شکل‌گیری شبکه منسجم همکارانه و روابط برد-برد هم‌افزا، از طریق تجمیع منابع به ارائه کارآمد و اثربخش خدمات عمومی منطقه‌ای و حل برخی مسائل مشترک بینجامد. روش تحقیق دربرگیرنده سازماندهی داده‌های ثانویه و روش مصاحبه عمیق فردی نیمه ساختاریافته است. در منطقه شهری مرکزی استان مازندران، نگاه جزیره‌ای حاکم بر خدمات‌رسانی منطقه‌ای در سه حوزه مدیریت دفع پسماند، خدمات ایمنی و آتش‌نشانی و حمل‌ونقل عمومی در غیاب چارچوب مدون همکاری بین‌شهرداری، تنها منجر به تخریب محیط‌زیست، کاهش کیفیت زیستی و به‌خطر افتادن سلامت و جان شهروندان شده است. پژوهش حاضر کوشش نموده با پایه قراردادن شهرداری‌های آمل، بابل، قائم‌شهر و ساری به‌عنوان کانون‌های مرکزی این منطقه، به تدوین چارچوب همکاری بین‌شهرداری جهت خدمات‌رسانی منطقه‌ای در سه حوزه نامبرده در انطباق با شرایط منطقه، قوانین و سازمان‌های مدیریت فضایی کشور در چهار مرحله و بیست گام پردازد.

کلیدواژه‌ها: خدمات عمومی منطقه‌ای، همکاری بین‌شهرداری، منطقه شهری مرکزی استان مازندران

* این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد پریسا عمرانی با عنوان «تدوین چارچوب همکاری بین‌حکومتی در تأمین خدمات عمومی منطقه‌ای: مطالعه موردی منطقه شهری مرکزی استان مازندران» است که با راهنمایی دکتر ایرج اسدی و مشاوره دکتر محمدرضا حق جو و دکتر مجید عبداللهی در دانشکده هنر و معماری دانشگاه مازندران انجام شده است.

مقدمه

امروزه باتوجه به رشد شتابان جمعیت شهری به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، شاهد بروز مسائل جدی در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، به‌طور خاص در حوزه ارائه خدمات عمومی با ماهیت منطقه‌ای هستیم. در پنجاه سال گذشته، شهرداری‌ها در سراسر اروپا با چالش‌های اقتصادی و حکومتی متفاوتی مواجه شده‌اند که بر عملکرد آنها برحسب کارایی، اثربخشی و کیفیت خدمات عمومی فشار وارد می‌کند. از یک‌سو، تقاضا برای تأمین کالاهای عمومی افزایش یافته است. شهروندان آگاه‌تر و خواستار مجموعه‌ای وسیع‌تر و حرفه‌ای از کالاهای عمومی، همراه با سطح مسئولیت‌پذیری بیشتر نسبت به گذشته هستند. از سوی دیگر، اجرای نظم مالی اتحادیه اروپا بر نیازهای مالی عمومی که توسط حکومت‌های مرکزی به حکومت‌های محلی تحمیل شده است، شهرداری‌ها را به کاهش هزینه‌های خود سوق داده است؛ بنابراین شهرداری‌ها - به‌خصوص شهرداری‌های کوچک‌تر - ممکن است برای برآورده کردن نیازهای کالاهای عمومی محلی در سطح استاندارد در حالی که مجبور به کاهش هزینه‌های خود هستند، مشکل پیدا کنند. در واقع، مقیاس قلمرویی آنها برای تأمین مؤثر سطح استاندارد خدمات عمومی نیز بسیار کوچک است (Ferraresi *et al.*, 2018, 1018) به‌نقل از Hulst, 2009; Hulst, 2007, 211 & Van Montfort). برای پرداختن به این مسائل، حکومت‌های مرکزی ابزارهای نهادی جدیدی را تجربه می‌کنند: ادغام^۱ شهرداری‌ها یا همکاری بین‌شهرداری (Ferraresi *et al.*, 2018, 1018).

ادغام فرایند «آمیختگی یک یا چند نهاد شهرداری در یک سازمان جدید» است (Tavares, 2018, 6) به‌نقل از (Belley, 2012, 1). این رویکرد، در پی کاهش تعداد حکومت‌های محلی چندمنظوره^۲ از طریق یکپارچه‌سازی است (Tavares, 2018, 6) به‌نقل از (Bish, 2001, 14). ادغام شهرداری بسیار متفاوت از همکاری بین‌شهرداری بوده و هدف از آن کاهش تعداد واحدهای حکومت‌های زیرمجموعه ملی، با یکپارچه‌سازی اجباری حکومت‌های همجوار و ایجاد موجودیت‌های جدید است (Ferraresi *et al.*, 2018, 1019) به‌نقل از (Oates, 1972; Case *et al.*, 1993). جایگزین ممکن ادغام شهرداری‌ها که خواسته خودگردانی محلی^۳ حکومت‌های محلی را در نظر می‌گیرد، شامل توافقات همکاری بین‌شهرداری^۴ و عقد قرارداد^۵ در بخش‌های خصوصی و غیرانتفاعی است (Tavares, 2018, 13).

حکومت‌های محلی می‌توانند از طریق همکاری با سایر حکومت‌های محلی، اندازه و دامنه عمل خود را در زمینه سیاست‌های خاص افزایش دهند (Allers & De Greef, 2018, 127). همکاری بین‌حکومتی شامل شهرداری‌ها پدیده‌ای است که می‌تواند در تمام کشورهای اروپای غربی یافت شود، در برخی موارد سابقه طولانی دارد و در برخی دیگر نسبتاً جدید است (Hulst & Van Montfort, 2007, 8). همکاری بین‌شهرداری به‌عنوان ابزاری مناسب برای غلبه بر کمبودهای مرتبط با ساختار متفرق حکومت‌های محلی در نظر گرفته می‌شود (Klimovsky *et al.*, 2014, 647). همکاری بین‌شهرداری را می‌توان به‌عنوان اصلاحی مهم در ارائه خدمات عمومی یا جایگزین دیگری برای یکپارچه‌سازی قلمرویی^۶ شهرداری‌ها یافت (Klimovsky *et al.*, 2014, 648) به‌نقل از (Agranoff & McGuire, 2003; Thurmaier & Wood, 2004; Holzer & Fry, 2011). در آمریکا همکاری بین‌شهرداری داوطلبانه به‌عنوان گزینه جایگزین یکپارچه‌سازی و با هدف حفظ هویت، کارایی و عدالت در دو مقیاس شهر و روستا به‌ویژه در شهرداری‌هایی که از قدرت مالی بالایی برخوردار نیستند، متداول است؛ چرا که به‌عنوان راه‌حلی برای حفظ حکومت منطقه‌ای چندکارکردی و مردم‌سالار در نظر گرفته می‌شود؛ اما نیازمند نظارت کافی در راستای مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و کارایی حداکثری است (Warner, 2006, 221 & 235). در برخی کشورهای آسیایی مانند ژاپن نیز همکاری بین‌شهرداری متداول است و به چندین شهرداری اجازه می‌دهد تا برای دستیابی به همکاری تشکیلات

شرکتی ایجاد نمایند و سبب کاهش هزینه‌های خدمات‌رسانی شوند (Baba & Asami, 2019, 375). همواره در شهرها به‌ویژه شهرهای کوچک، به‌هم پیوسته و/یا همجوار این مسئله وجود دارد که چندین شهرداری در موضوعات خاص همچون ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای منافع یکسانی دارند، اما مسئله این است که هر یک از شهرداری‌ها به‌شکل انفرادی قادر به تأمین منابع کافی مورد نیاز برای ارائه آن خدمات نیستند؛ بنابراین توافق همکاری بین‌شهرداری با بسیج منابع و امکانات و همچنین دستیابی به صرفه‌های ناشی از مقیاس، می‌تواند در ارائه کارآمدتر برخی خدمات عمومی و حل مسائل مشترک منطقه‌ای اثرگذار باشد. باتوجه به این نکته که در ایران از میان کلیه خدمات عمومی منطقه‌ای، شهرداری‌ها/دهیاری‌ها موظف به ارائه تعداد اندکی از آنها هستند و از آنجایی که مسائلی نظیر: آلودگی محیط‌زیستی ناشی از ناکارآمدی سیستم مدیریت دفع پسماند، بروز تلفات جانی و خسارات مالی ناشی از سوانح و بلایای طبیعی، فقدان برنامه‌ریزی یکپارچه جهت مدیریت خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، مدیریت نامناسب ترافیک و حمل‌ونقل عمومی ناشی از فقدان سیستم یکپارچه، به‌روز و پرسرعت حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری، تخصیص نامناسب منابع و امکانات عمومی و موضوعاتی نظیر اینها در منطقه شهری مرکزی استان مازندران به‌وفور نمایان است؛ بنابراین در پژوهش حاضر، منطقه شهری مرکزی استان مازندران به‌عنوان بررسی موردی انتخاب شد. پژوهش حاضر پس از مرور مبانی نظری و تجربی مرتبط با موضوع به شناخت اجمالی مطالعه موردی پیرامون نحوه خدمات‌رسانی منطقه‌ای شهرداری‌ها/دهیاری‌ها در سه حوزه مدیریت دفع پسماند، خدمات ایمنی و آتش‌نشانی و حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری - روستا به شهر پرداخته و در نهایت با آگاهی از کلیه ابعاد موضوع و در انطباق با نظام قانونی و بستر نهادی کشور، به تدوین چارچوبی دربرگیرنده برای سازماندهی فرایند همکاری بین‌شهرداری در خدمات‌رسانی منطقه‌ای در سه حوزه نامبرده با تأکید بر شهرداری‌های آمل، بابل، قائم‌شهر و ساری، پرداخته است. اصلی‌ترین پرسش‌های مقاله حاضر از این قرارند:

- مفهوم همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای به چه معناست؟
- فرایند همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای در سایر کشورها چگونه سازماندهی می‌شود؟
- برای ایجاد ترتیبات همکاری بین‌شهرداری در منطقه شهری مرکزی استان مازندران، از چه چارچوب و فرایند مرجحی می‌توان پیروی کرد؟

مبانی نظری

مفهوم همکاری بین‌شهرداری

همکاری بین‌شهرداری، یک موافقت همکاری است که در گستره‌ای فراتر از مرزهای اداری تک‌تک مراجع درگیر، در پی به‌دست آوردن منافع مشترک است و به‌عنوان راهی برای افزایش مقیاس تولید خدمات در سطح شهرداری‌ها برای ارائه برخی خدمات عمومی انتخاب می‌شود، درحالی‌که هم‌زمان هر یک از شهرداری‌ها همچنان به ارائه خدمات عمومی دیگر و حفظ استقلال محلی خود ادامه می‌دهند (Soukopová & Vaceková, 2018, 105). این نوع از همکاری، زمانی است که دو یا چند شهرداری برای انجام وظایف سپرده شده به آنها توافق به همکاری می‌کنند و از این طریق، مزایای متقابلی به‌دست می‌آورند (Council of Europe Experts, 2018, 5; Cornea, 2017, 111; Jackson, 2015, 10; COE & UNDP & LGI, 2010, 7). باتوجه به اینکه مشکل اصلی ساختارهای متفرق، فقدان امکان اقتصادی ارائه برخی از خدمات به‌ویژه خدمات زیرساختی و مقیاس منطقه‌ای در شهرداری‌های کوچک محلی است (شهرداری‌های کوچک هم استطاعت

مالی کافی جهت ارائه برخی خدمات عمومی مقیاس منطقه‌ای را ندارند؛ و اینکه در فقدان بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس، هزینه ارائه آنها نیز بسیار بالا خواهد بود) (اسدی، ۱۳۹۸؛ Slack, 2004)، هرتزوک^۷ پیشنهاد می‌کند که توسعه همکاری بین‌شهرداری می‌تواند به‌عنوان یک جایگزین مناسب برای ادغام قلمرویی برخی از شهرداری‌های کوچک در نظر گرفته شود (Cornea, 2017, 110) به‌نقل از - Hertzog, 2010, 285 (308; Prohnițchi, 2011, 47). شهرداری‌های کوچک ممکن است در عرصه برنامه‌ریزی و سیاست‌های توسعه اقتصادی کارایی کمی داشته باشند (Varecha & Melichová, 2020, 1). همکاری بین‌شهرداری پدیده‌ای گسترده در بین شهرداری‌ها و به‌عنوان راهی برای ارائه خدمات عمومی همراه با بهره‌برداری از صرفه‌های ناشی از مقیاس و درونی کردن اثرات خارجی است (Ferraresi et al., 2018, 1017). به‌طور کلی، ارائه مشترک خدمات عمومی راهی برای غلبه بر موانع مربوط به تولید است و به‌طور هم‌زمان، انتظارات فزاینده شهروندان را برآورده می‌کند. همکاری بین‌شهرداری می‌تواند صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس (ناشی از تولید بیشتر) و صرفه‌های اقتصادی ناشی از دامنه (پیامد تولید متنوع‌تر خدمات) را تحقق ببخشد (Hulst & Van Montfort, 2007, 211). بهره‌بردن از صرفه‌های ناشی از مقیاس، پرهیز از دوباره‌کاری، ارائه خدمات غیرقابل دستیابی برای هر شهرداری به‌تنهایی، ارتقا برابری و ثبات در ارائه خدمات و استفاده از تخصص‌های موجود در صورت توافق با سایر شهرداری‌ها از جمله دلایل مطرح شده نشان‌دهنده لزوم همکاری بین‌شهرداری از نگاه حکومت‌های محلی است (UNDP & GDL, 2006, 71-72).

دامنه همکاری بین‌شهرداری

خدمات عمومی منطقه‌ای، آن دسته از خدمات عمومی را شامل می‌شود که به‌دلیل مقیاس و ماهیت خاص آنها، از سوی سازمان‌های قلمرویی کوچک (شهرداری‌های کوچک یا دهیاری‌ها) که ظرفیت سازمانی یا مالی بالایی ندارند به‌شکل انفرادی قابل ارائه نیست و/یا تولید آنها از سوی این قلمروهای حکومتی از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نخواهد بود (عمرانی، ۱۳۹۹، ۴۶). خدمات عمومی سطح منطقه‌ای براساس اصول پنج‌گانه شارپ^۸ دسته‌بندی شده است. شارپ پنج اصل عمومی پیشنهاد می‌کند که با استفاده از آنها می‌توان توزیع کارکردهای شهرداری را بین دو سطح کلان‌شهری و محلی تعیین کرد. این پنج اصل عبارت‌اند از: (۱) تعادل مالی یا اثرات جانبی^۹؛ (۲) اقتصاد مقیاس^{۱۰} (مقیاس مالی^{۱۱} ۴) بازتوزیع^{۱۲} (۵) بخش تجاری مرکزی یا اصل تعهد خدمات‌رسانی^{۱۳} (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵، ۱۱۷-۱۱۸). فهرست خدمات سطح منطقه‌ای باتوجه به اصول پنج‌گانه شارپ شامل: برنامه‌ریزی جامع- بزرگراه‌های شریانی- مدیریت ترافیک- حمل‌ونقل عمومی- تسهیلات عمومی- نواحی و سایت‌های تفریحی- مسکن- سیستم فاضلاب و زهکشی- دفع مواد زائد- تأمین آب شرب- پلیس- آتش‌نشانی- نهادها و مؤسسات فرهنگی عمده- حفاظت محیط‌زیستی است (Hamilton, 1999, 151).

توسعه همکاری بین‌شهرداری از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. برخی از این تفاوت‌ها ناشی از فرهنگ، سنت‌ها و الگوهای توسعه هستند. در برخی کشورها، همکاری بین‌شهرداری به‌عنوان تنها راه برای ارائه بسیاری از خدمات در شهرداری‌های کوچک به‌طور مؤثر (به‌عنوان مثال فرانسه) دیده می‌شود و در برخی دیگر، شهرداری‌ها به‌اندازه کافی بزرگ هستند و همکاری بین‌شهرداری نقش محدودی در تأمین خدمات برعهده دارد (به‌عنوان مثال انگلستان) (COE & UNDP & LGI, 2010, 12). دامنه دربرگیرنده همکاری بین‌شهرداری به‌طور کلی شامل (COE & UNDP & LGI, 2010, 77): الف) مدیریت خدمات همگانی (مانند تأمین آب، مدیریت فاضلاب و پسماند، گرمایش محله‌ای یا حمل‌ونقل عمومی) ب) ارائه خدمات

اجتماعی (از جمله آموزش، خدمات پزشکی یا مراقبت اجتماعی) ج) به اشتراک‌گذاری منابع اداری (مانند خدمات حقوقی، حرفه‌مندان منابع انسانی^{۱۴}، حسابداران، تنظیم‌کنندگان یا وصول‌کنندگان مالیات) د) تدوین برنامه‌های کالبدی یا اقتصادی^{۱۵} و ارتقای توسعه (هر کدام رویکرد جداگانه‌ای برای بودجه و هزینه‌های تخصیصی ارائه می‌نمایند) می‌شود.

بازیگران همکاری بین‌شهرداری

داده‌های تجربی حاکی از این است که در اکثریت کشورهای مورد بررسی^{۱۶}، شهرداران تاکنون فعال‌ترین و تأثیرگذارترین بازیگران در شروع و حفظ همکاری بین‌شهرداری هستند و تأثیر خود را بر نوآوری و مدیریت ترتیبات همکاری می‌گذارند، سایر بازیگران محلی معمولاً نقش حاشیه‌ای ایفا می‌کنند؛ اما ضعف تعمیم ارتباط این مشاهده در این واقعیت نهفته است که نمونه‌ها بیشتر محدود به کشورهایی است که دارای الگوی قدرتمند رهبری شهردار هستند و تفاوت‌های قابل توجهی بین کشورها وجود دارد. رابطه بین مداخله بازیگران مختلف و نوع رهبری محلی حاضر در کشورها به اندازه‌ای که انتظار می‌رود، ساده نیست. همچنین این نکته قابل تصدیق است که جایگاه بازیگران سیاسی مختلف محلی در ایجاد و حفظ همکاری بین‌شهرداری متفاوت است و بستگی به بستر نهادی دارد. گونه‌شناسی رهبری محلی موریزن و اسوارا (2002)^{۱۷} شامل: شورا-مدیر، هیئت جمعی، کمیته-رهبر، شهردار قدرتمند است. هر چه موقعیت شهردار قوی‌تر باشد، احتمال بیشتری وجود دارد که وی در ایجاد و حفظ همکاری بین‌شهرداری نقش اصلی را بازی کند. هر چه همکاری حکومت‌های محلی نهادینه‌تر شود، علاقه شهردار به انجام آن بیشتر است. در شهرداری‌های کوچک، شهرداران معمولاً مستقیماً در امور نهادهای همکاری بین‌شهرداری شرکت می‌کنند؛ در حالی که در شهرداری‌های بزرگ‌تر، این وظیفه بیشتر به بروکرات‌های محلی واگذار می‌شود. البته علاوه بر شهردار نقش اعضای شورا، مدیران اداری و شرکت‌های شهرداری (آب و فاضلاب، مدیریت پسماند، حمل‌ونقل عمومی) را به‌عنوان مبتکران خلق‌کننده نهادهای همکاری بین‌شهرداری نیز نباید نادیده گرفت (Teles & Swianiewicz, 2018, 43-55). در شکل‌گیری و دوام همکاری‌های بین‌شهرداری حکومت‌های مرکزی نیز نقش اصلی را ایفا می‌کنند؛ اما کمیسیون اروپایی و دیگر نهادهای بین‌المللی می‌توانند نقش حمایتی داشته باشند. انجمن حکومت محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند در زمینه مشاوره فنی و حقوقی، نقش پشتیبانی را ایفا نمایند (COE & UNDP & LGI, 2010, 32).

عوامل مؤثر بر همکاری بین‌شهرداری

اکثر آثار تجربی بر عوامل تعیین‌کننده همکاری بین‌شهرداری متمرکز شده‌اند. به‌طور کلی، عوامل مؤثر بر همکاری بین‌شهرداری دربرگیرنده مواردی نظیر: اندازه شهرداری‌ها، مشخصه‌های منطقه‌ای، عوامل جغرافیایی، درآمدهای مالی و مجاورت فضایی شهرداری‌ها است (Ferraresi *et al.*, 2018, 1020) به‌نقل از: Diporto, 2016; Post, 2002; Morgan & Hirlinger, 1991; Leroux & Carr, 2007; Feiock, 2007; Carr *et al.*, 2007; Brasington, 2003). نگرانی مالی، همکاری بین‌شهرداری را تسهیل می‌کند و شهرداری‌های بزرگ‌تر کمتر تمایل به همکاری دارند. چارچوب اقدام جمعی نهادی^{۱۸} استدلال می‌کند که هزینه‌های مبادله شهرداری‌های مشابه‌تر باتوجه به چندین ویژگی (اجتماعی - جمعیتی، سیاسی و مالی)، کمتر است و بیشتر احتمال دارد این‌گونه شهرداری‌ها به توافق با یکدیگر برسند (Bergholz, 2018, 24) به‌نقل از: Feiock, 2007). روابط همکاری بین‌شهرداری تحت تأثیر چندین عامل دیگر نیز قرار دارد که مکمل^{۱۹} عوامل پیشتر عنوان شده است و ممکن است به همکاری مراجع محلی کمک کند یا مانع از آن شود. این عوامل در آثار متعدد عبارت‌اند از: ماهیت مشکل،

تاریخچه همکاری‌های قبلی، هویت و زمینه قلمرویی، روابط قدرت متعادل، زمینه سازمانی، عوامل تأثیرگذار بیرونی، نتایج مورد انتظار، مشخصات مرجع عمومی (Teles, 2016, 10-12; Cornea, 2017, 113-114).

چالش‌ها و موانع پیش‌روی همکاری بین‌شهرداری

موانع بالقوه‌ای وجود دارند که می‌توانند توانایی یک جامعه را در پذیرش همکاری بین‌شهرداری به‌عنوان ابزاری دست‌یافتنی و ارزشمند برای ارائه خدمات به چالش بکشند. این موانع عموماً شامل: چارچوب قانونی نامناسب، سیستم انگیزشی ضعیف، فقدان ظرفیت برای توسعه و مدیریت قراردادهای، شرایط محیطی پساتضاد^{۲۰} و مواردی نظیر اینها می‌شوند. مقررات قانونی همکاری بین‌شهرداری نباید به‌عنوان کوششی برای محدود کردن اختیارات و استقلال شهرداری‌ها عمل کنند. همچنین، علاوه بر فقدان تلاش‌های توانمندساز از سوی حکومت مرکزی، عدم اعتماد ساده بین جوامع همکار نیز می‌تواند مانع از تلاش‌های همکاری باشد. وجود شخصیت‌ها و اختلافات بین مقامات محلی در اجتماعات محلی همجوار نیز می‌تواند مانع از همکاری شوند. اختلاف بدون توجه به اهمیت آن می‌تواند ورود طرفین ذی‌ربط به میز مذاکره را دشوار کند. بی‌تجربگی و فقدان دانش حقوقی نیز همکاری را با دلسرد کردن حتی اکتشاف اولیه پیرامون فرصت‌ها، تهدید می‌کند. این موانع برطرف نشدنی نیستند و نباید مانع از همکاری شوند (UNDP & GDL, 2006, 15). بل و وارنر^{۲۱} نیز بیان می‌کنند که محدودیت‌های مالی و فضایی (مجاورت جغرافیایی شهرداری‌های همکار) و عوامل سازمانی (تفاوت در ساختار مدیریتی) موانع قابل توجه همکاری هستند (Bel & Warner, 2015, 91). عوامل مختل‌کننده همکاری بین‌شهرداری در متون متعدد به‌شرح زیر آمده است (Cornea, 2017, 118-119):

- ترس از دست دادن استقلال/اختیارات
- ترس از دست دادن درآمد مستقیم/بودجه
- فقدان روابط با شهرداری‌های همجوار
- تفاوت میان شهرداری‌ها
- عدم تمایل به افزایش هزینه‌ها و تعداد کارمندان اداری
- کمبود منابع مالی
- عدم علاقه ناشی از کمبود اطلاعات
- سطح پایین فرهنگ همکاری
- هزینه‌های سیاسی همکاری
- روند کند تصمیم‌گیری
- کاستی دموکراتیک.

چارچوب قانونی همکاری بین‌شهرداری

همکاری بین‌شهرداری نیازمند یک چارچوب قانونی است. همانند هر مرجع عمومی دیگری، شهرداری‌ها تنها در مواردی که پایه قانونی داشته باشد می‌توانند صلاحیت‌های خود را اعمال کنند. همکاری بین‌شهرداری در دو مرحله مختلف به یک پایه قانونی احتیاج دارد (COE & UNDP & LGI, 2010, 55):

الف) هنگام تصمیم‌گیری برای پیوستن به همکاری بین‌شهرداری

ب) زمانی که همکاری بین‌شهرداری عملیاتی است.

چارچوب قانونی می‌تواند قوانینی را برای اجتناب از شایع‌ترین مشکلات که بر همکاری بین‌شهرداری تأثیر

می‌گذارند، وضع کند. چارچوب قانونی در هر کشوری باتوجه به شرایط خاص شهرداری‌های آن کشور پاسخ‌گو است و نتیجه حاصل از مذاکرات سیاسی میان حکومت، مجلس و رهبری شهرداری است. به‌طور کلی چهار وضعیت قانونی ممکن است وجود داشته باشد (COE & UNDP & LGI, 2010, 29 & 55):

- قانون همکاری بین‌شهرداری را ممنوع می‌کند.
- قانون هیچ‌چیز دقیقی در رابطه با همکاری بین‌شهرداری بیان نمی‌کند؛ اما هنوز یک پایه قانونی (حقوق خصوصی) برای شهرداری‌ها جهت ایجاد اشکال خاصی از همکاری وجود دارد.
- مقررات قانونی برای همکاری بین‌شهرداری وجود دارند؛ اما قوانین کلی/عمومی هستند که به دیگر اشکال قانونی اجازه می‌دهند تا بتوانند با مقررات خاص همکاری بین‌شهرداری همگام باشند.
- مقررات ویژه‌ای در قانون به ایجاد همکاری بین‌شهرداری اجازه می‌دهند. قانون ویژه، حمایت حکومت و مجلس برای همکاری بین‌شهرداری را نشان می‌دهد؛ الگویی از روندها و اشکال قانونی را ارائه می‌دهد؛ اعتماد شرکا را در استحکام همکاری بین‌شهرداری افزایش می‌دهد؛ خطر اقامه منازعات (دعوی قضایی) را کاهش می‌دهد؛ و آسان شدن حل و فصل اختلافات را تضمین می‌کند.

تدوین چک‌لیست عمومی قوانین و مقررات ویژه برای قانون‌گذاران همکاری بین‌شهرداری از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. یک مدل از قانون همکاری بین‌شهرداری وجود ندارد که برای همه کشورها مناسب باشد؛ اما می‌توان با تدوین چک‌لیست عمومی، فهرست سؤالات کلیدی را که باید توسط قانون‌گذاران پاسخ داده شوند، در نظر گرفت. در تدوین مقررات ویژه همکاری بین‌شهرداری مواردی که باید تعیین تکلیف شوند، شامل: مجاز بودن قانونی همکاری بین‌شهرداری، تعریف دامنه‌های مجاز همکاری بین‌شهرداری، قواعد مربوط به مطالعات امکان‌سنجی اولیه، تعریف ماهیت تشکل‌های قانونی، تعریف ارگان‌های نهاد همکاری بین‌شهرداری و روش انتخابات، قوانین مربوط به بودجه و حسابداری و منابع، وضعیت استخدامی‌ها و قوانین کنترل فرایند هستند (COE & UNDP & LGI, 2010, 30).

ترتیبات و اشکال همکاری بین‌شهرداری

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، یافتن فرمولی است که از طریق آن، همکاری بین‌شهرداری طیف وسیعی از خدمات را در دسترس‌تر، جذاب‌تر، سودمندتر و با کیفیت بهتر ارائه کند. ترتیبات همکاری بین‌شهرداری دربرگیرنده ترتیبات تک‌منظوره و چندمنظوره است. پنج‌گونه از رایج‌ترین **ترتیبات همکاری بین‌شهرداری** مبتنی بر مرور تجارب سایر کشورها شامل: الف) تولید مشترک خدمات (توافقات مشترک)؛ ب) اداره مشترک؛ ج) خرید و فروش خدمات (توافقات خدمات‌رسانی)؛ د) برنامه‌ریزی و توسعه مشترک (توسعه اقتصاد محلی)؛ ه) کسب درآمد مشترک (سرمایه‌گذاری مشترک اقتصادی) (UNDP & GDL, 2006, 34-35). اشکال قانونی توافقات همکاری بین‌شهرداری بسته به نوع، دامنه و میزان یکپارچه‌سازی، متفاوت با یکدیگرند. **متداول‌ترین اشکال قانونی همکاری بین‌شهرداری** به‌شرح زیر جمع‌بندی شد (COE & UNDP & LGI, 2010, 62-71; Cornea, 2017, 116-117 به‌نقل از Jackson et al., 2015, 96) - (شکل ۱):

الف) همکاری غیر رسمی: این نوع از همکاری معمولاً مبتنی بر روابط میان رهبران شهرداری‌ها و به‌دنبال ایجاد شکلی از مشارکت برای حل مسائل عملی است. اجماع غیر رسمی زمینه‌ساز روابط رسمی‌تر بوده و می‌تواند منجر به اقدامات مثبتی شوند که در مدت زمان کوتاهی درباره مسائل مهم اجرا شوند.

ب) موافقت‌نامه همکاری (قرارداد): ساده‌ترین راه برای سازماندهی همکاری است که می‌تواند در یک قرارداد کتبی تنظیم شود. این امر تضمین‌کننده امنیت قانونی است و هر دو طرف را موظف می‌سازد؛ تا به روشنی به چپستی آنچه انجام خواهد شد و چگونگی نحوه انجام آن، واقف باشند (جدول ۱).

جدول ۱. محتوای رایج موافقت‌نامه همکاری بین شهرداری در کشورهای مختلف

ردیف	اجزای موافقت‌نامه‌ها/قراردادهای همکاری بین شهرداری
۱	شناسایی طرفی
۲	قوانین قابل استفاده برای این مسائل (در صورت خاص)
۳	اهداف موافقت‌نامه
۴	مدت زمان موافقت‌نامه
۵	دامنه و زمینه موافقت‌نامه
۶	حقوق و تعهدات هر یک از طرفین
۷	مقررات حاکم بر هیئت مدیره
۸	مقررات حاکم بر تشکل‌های نظارتی
۹	انتخاب کارگردان (در صورت نیاز)
۱۰	سازماندهی/مدیریت فعالیت‌ها
۱۱	بودجه (منابع مالی)، حسابداری و بازرسی
۱۲	تعیین سهم هر شهرداری (هزینه‌ها، منابع مالی و دارایی)
۱۳	حقوق مالکیت، مصرف، توزیع و پدیدار شدن (برای خدمات تولید شده توسط همکاری بین شهرداری)
۱۴	مسئولیت طرفین در قبال هرگونه بدهی
۱۵	اصلاحات در موافقت‌نامه
۱۶	پذیرش و کناره‌گیری هر یک از شرکا
۱۷	انحلال
۱۸	حل و فصل اختلافات
۱۹	نظارت/کنترل
۲۰	مکانیزم‌های نظارت و ارزیابی
۲۱	برنامه کاری و جدول زمان‌بندی فعالیت‌ها

منبع: (COE & UNDP & LGI, 2010, 65-66)

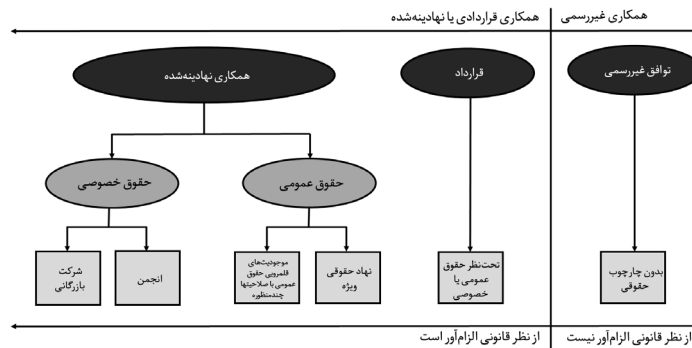
ج) **موجودیت (نهاد) حقوق عمومی**^{۲۲}: حضور یک نهاد حقوق عمومی می‌تواند در شکل‌گیری توافق همکاری بین شهرداری مؤثر باشد. انواع آن به دو گونه: نخست) نهاد عمومی تک‌منظوره و/یا چندمنظوره؛ دوم) نهاد عمومی قلمرویی یکپارچه، تفکیک می‌شود:

نخست) نهاد عمومی تک‌منظوره و/یا چندمنظوره: ایجاد این نوع از نهاد همکاری بین شهرداری باید به صراحت در قانون تنظیم شود. شکل دقیق و محتوای آن به‌طور مستقیم به قانون ملی بستگی دارد. همچنین نهادها می‌توانند تک‌منظوره یا چندمنظوره با صلاحیت‌های فنی ویژه برای ارائه خدمات خاص عمومی مانند: توزیع آب، جمع‌آوری و دفع فاضلاب، حمل‌ونقل عمومی، گرمایش محله‌ای و مدیریت نواحی توسعه باشند؛

دوم) نهاد عمومی قلمرویی یکپارچه: شهرداری‌های بنیان‌گذار این نوع از نهاد، به این نتیجه می‌رسند که باید یک سیاست مشترک در قلمرو جمعی خود برای ایفای کارکردهای استراتژیک و/یا برای توسعه زیرساخت‌های اشتراکی به کار گیرند. هدف از ایجاد این نهاد، بهبود موقعیت رقابتی شهرداری‌ها در عرصه ملی یا بین‌المللی است. همچنین به کمک آن، یک سیستم برابری مالی را می‌توان در قلمرو همکاری

بین‌شهرداری به‌وجود آورد؛ به‌طوری‌که شهرداری فقیرتر ممکن است از طریق توزیع مجدد درآمدهای مالیاتی سود ببرد.

د) موجودیت (نهاد) حقوق خصوصی^{۳۳} (نماینده اقتصادی): نهاد حقوق خصوصی به دو گونه: نخست) سازمان‌های مردم‌نهاد و انجمن‌ها؛ دوم) شرکت‌های بازرگانی و تشکل‌های اقتصادی، تفکیک می‌شود: نخست) سازمان‌های مردم‌نهاد: مانند انجمن‌ها توسط قانون مدنی عمومی اداره می‌شوند و همچنین می‌توانند توسط نهادهای عمومی برای همکاری سازمان‌یافته مورد استفاده قرار گیرند. استفاده از یک شکل حقوقی مانند «انجمن» برای همکاری بین‌شهرداری نتیجه‌ای از استقلال شهرداری‌ها و همچنین بر این اصل استوار است که انجمن‌ها می‌توانند به‌طور آزادانه توسط همه افراد با ظرفیت قانونی ایجاد شوند؛ دوم) تأسیس یک شرکت بازرگانی: هم از طریق قانون تجارت و هم از طریق قانون شهرداری ممنوع نیست. سهام‌داران چندین شهرداری حتی شهرداری‌های کشورهای مختلف اتحادیه اروپا می‌توانند به‌صورت فرامرزی برای ایجاد یک شرکت دور هم جمع شوند و مطابق اساسنامه خود در شهرداری‌های مختلف فعالیت کنند.



شکل ۱. مدل مفهومی گونه‌بندی اشکال قانونی در همکاری بین‌شهرداری

منبع: (COE & UNDP & LGI, 2010, 71)

مدیریت مالی همکاری بین‌شهرداری

انتخاب چارچوب مالی برای همکاری بین‌شهرداری به مجموعه‌ای از سلسله تصمیمات درباره مواردی مانند: الف) نوع خدمات تحت پوشش؛ ب) ترتیبات و اشکال همکاری؛ ج) منابع درآمدی حاصل از خدمات، بستگی دارد. طیفی از منابع درآمدی در ارتباط با همکاری بین‌شهرداری به‌طور اجمالی شامل موارد ذیل می‌شوند (COE & UNDP & LGI, 2010, 76-77 & 86):

- عوارض دریافت شده از سوی مصرف‌کنندگان خدمات
- وضع مالیات بر جمعیت خدمات‌گیرنده
- پرداخت سهم از طریق بودجه سایر شهرداری‌های مشارکت‌کننده
- مالیات‌های محلی، مالیات‌هایی که توسط شهرداری‌ها وضع و اخذ شده و به بودجه آنها اضافه شده
- مبادلات مالی بین حکومتی متشکل از کمک‌های بلاعوض با اهداف عام (غیرمشروط)، کمک‌های بلاعوض خاص (مشروط) یا سهم از مالیات‌های ملی خاص
- هزینه‌های پرداخت شده برای مجوزها، پروانه‌ها و سایر فرایندهای اداری

- وام‌های بلند/میان‌مدت برای تامین سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی
- وام‌های کوتاه‌مدت برای رفع عدم تعادل گردش پول نقد

معرفی الگواره سازماندهی پروژه‌های همکاری بین‌شهرداری

ممکن است اشکال مختلف و دلایل متعددی برای همکاری بین‌شهرداری وجود داشته باشند؛ اما هنوز برخی ویژگی‌های مشترک برای همه‌ی آنها یافت می‌شوند. مراحل و گام‌های بسیاری جهت راه‌اندازی و سازماندهی همکاری بین‌شهرداری معرفی شده‌اند، این موضوع بستگی به چارچوب قانونی، در دسترس بودن انگیزه‌ها، احتمال مداخله حکومت، روابط میان شهرداری‌ها و رهبری آنها، فرهنگ سیاسی، کارمندان و منابع موجود دارد. پانزده مرحله وجود دارد که به‌طور کلی رعایت آنها در تنظیم یک پروژه همکاری بین‌شهرداری منطقی و معمول بوده و در متون و اسناد مرتبط آمده است. با این حال، عملکرد واقعی راه‌اندازی یک پروژه همکاری بین‌شهرداری به‌خوبی می‌تواند ترتیب برخی مراحل را تغییر دهد و به برخی از آنها بیشتر از مراحل دیگر تأکید ویژه داشته باشد. پانزده مرحله مذکور به‌شرح ذیل صورتبندی شد (Council of Europe Experts, 2018, 5):

مرحله یک) شروع همکاری بین‌شهرداری:

۱. شناسایی نیازها و فرصت‌ها
۲. شناسایی شرکای بالقوه و زمینه‌های ممکن همکاری
۳. تجزیه و تحلیل محیط قانونی و اقتصادی
۴. تصمیم‌گیری در مورد ورود به همکاری بین‌شهرداری و تنظیم پلتفرم مذاکره
۵. ایجاد آگاهی و حمایت.

مرحله دو) ایجاد همکاری بین‌شهرداری:

۶. تعیین دامنه برای همکاری بین‌شهرداری
۷. انتخاب شکل قانونی
۸. تعریف ترتیبات (ساختار) مالی
۹. تعریف ترتیبات (ساختار) نهادی
۱۰. نهایی کردن موافقت‌نامه/اساسنامه.

مرحله سه) اجرا و ارزیابی همکاری بین‌شهرداری:

۱۱. ایجاد ساختارهای مدیریتی و نمایندگی
۱۲. توسعه مکانیزم‌های همکاری
۱۳. اطمینان از نظارت مداوم و خود ارزیابی
۱۴. اطمینان از ارتباطات مداوم و مؤثر
۱۵. انجام ارزیابی منظم.

مبانی تجربی

گونه‌شناسی خدمات مورد نیاز همکاری، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. با این وجود بخش‌هایی وجود دارند که در اکثر قریب به اتفاق کشورهای مورد مطالعه شناخته شده هستند. مدیریت پسماند یکی از معروف‌ترین حوزه‌های همکاری بین‌شهرداری است که در کشورهای با ساختار حکومتی متفرق به‌دلیل تأثیر

صرفه‌های مقیاس، ارائه آن نیازمند بهره‌برداری از مکانیزم‌های همکاری است و در جمهوری چک، فنلاند، آلمان، ایسلند، نروژ، لهستان، پرتغال، اسلواکی، اسلوانی، اسپانیا و سوئیس متداول است. همکاری در حوزه مدیریت فاضلاب در میان بخش‌های متعدد در کشورهای آلمان، لهستان، پرتغال و اسلواکی بسیار مورد توجه قرار دارد. در جمهوری چک، ایسلند، پرتغال و اسلواکی، حوزه مهم دیگر رایج برای همکاری بین‌شهرداری توسعه اقتصادی و گردشگری است. در هلند، سوئیس، فنلاند، ایسلند و نروژ حوزه‌های برنامه‌ریزی و خدمات اجتماعی و خدمات آتش‌نشانی و مراکز مدیریت بحران جهت همکاری انتخاب شده‌اند (Teles & Swian-iewicz, 2018, 341) (جدول ۲).

جدول ۲. تجارب حاصل از همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی در سایر کشورها

منطقه	اقدامات انجام شده
امیلیا رومانیا (ایتالیا)	همکاری بین‌شهرداری به صورت چندمنظوره در طول سال‌های ۲۰۰۱-۲۰۱۱ در حوزه‌های اداره و مدیریت کردن، پلیس شهری، آموزش، حفاظت از جاده‌ها و حمل‌ونقل، برنامه‌ریزی، حفاظت از محیط‌زیست، برقراری رفاه اجتماعی، توسعه اقتصادی، خدمات تولیدی، امور فرهنگی، ورزشی و گردشگری با واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها جهت ارائه خدمات به اتحادیه شهرداری به‌عنوان نهادی قانونی انجام شد. شهرداری‌های عضو اتحادیه موظف به پرداخت هزینه به اتحادیه در قبال دریافت خدمات عمومی از آن هستند. بررسی‌ها در طول دوره نشان‌دهنده این است که این اقدام با کاهش پنج درصدی هزینه‌های فعلی در مقایسه با شهرداری‌های غیرعضو همراه است و تا نه سال بعد از ورود، روند افزایشی دارد و کیفیت خدمات عمومی محلی افت نداشته؛ بنابراین اتحادیه شهرداری ابزاری مؤثر برای افزایش کارایی شهرداری‌ها بوده و دارای مزیت سیاستی مهمی است. همچنین اتحادیه از اختیار تصمیم‌گیری سیاست‌گذاران محلی برخوردار است.
منطقه موروا جنوبی (جمهوری چک)	همکاری بین‌شهرداری به صورت تک‌منظوره در حوزه مدیریت پسماند در ۲۰۵ شهرداری همکاری‌کننده در طول سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۴ انجام شد. نتایج حاکی از این است که همکاری به‌طور متوسط به ۱۱٪ کاهش مصرف منابع مالی در مدیریت پسماند منجر شده است.
هفت شهرداری در منطقه کالیمنوس و اژه جنوبی (یونان)	فعالیت‌های ترویجی و شکل‌دهنده همکاری بین‌شهرداری از اکتبر ۲۰۱۷ تا مارس ۲۰۱۸ به صورت چندمنظوره انجام شد. این فعالیت‌های دربرگیرنده منفعت عمومی با چهار مرحله شروع، معرفی همکاری بین‌شهرداری به شهرداری‌های آزمایشی، تدوین چارچوب موافقت‌نامه همکاری بین‌شهرداری و تأسیس شبکه همکاری بین‌شهرداری در سه حوزه سیاست‌گذاری با محورهای اشتراک منابع انسانی با ظرفیت‌های فنی، بهبود حمل‌ونقل دریایی، حفاظت از محیط‌زیست به‌عنوان اولویت‌های همکاری معرفی شدند. این همکاری دربرگیرنده اهداف متنوعی در راستای توسعه پایدار بوده است. به‌عنوان یک نتیجه کلی، آگاهی شهروندان از اقدامات همکاری بین‌شهرداری توسط شهرداری‌ها و نیز مداخله آنها در فرایندهای تصمیم‌گیری، امری کلیدی است.
هورزو (رومانی)	همکاری بین‌شهرداری در سال ۲۰۰۵ با تشویق شهرداران هورزو و کمون مجاور وایدینی به صورت چندمنظوره در حوزه‌های بهبود خدمات اورژانس (آمبولانس، پلیس یا آتش‌نشانی)، برنامه‌ریزی استراتژیک و توسعه نهادی، بهبود گردشگری در ناحیه مبتنی بر توسعه مشاغل محلی مرتبط با آن (به‌عنوان مثال هتل‌های کوچک و اقامتگاه‌های خصوصی برای اجاره) انجام شد. پس از موافقت شهرداری‌ها، اساسنامه تهیه شده و انجمن با داشتن وضعیت سازمانی مردم‌نهاد در راستای اهداف و پروژه‌های توسعه مشترک به ثبت قانونی رسید. مهم‌ترین مزیت مستقیم برای شهرداری‌های عضو، امکان اجرای پروژه‌هایی است که آنها به‌تنهایی توانایی مالی و تأمین نیروی انسانی به‌عنوان کارمند را ندارند.
رودخانه پارائوبیا (برزیل)	همکاری بین‌شهرداری میان ۴۶ شهرداری به صورت چندمنظوره در حوزه‌های مدیریت منابع آب، خدمات بهداشتی و مدیریت پسماند در دو مرحله اواخر ماه اوت و آغاز سپتامبر سال ۲۰۱۰ و ابتدای مارس سال ۲۰۱۱ انجام شد. مشارکت در کنسرسیوم منجر به مشارکت تمامی بازیگران، تعهد شهرداری‌ها و به‌طور کلی بهبود کارایی شهرداری‌ها در ارائه خدمات شد. البته این فعالیت‌ها نیازمند پشتیبانی دولت به‌ویژه حمایت مالی، کنترل و رفع مسائلی چون پیوند میان شهرداری‌ها، مشکلات ساختاری-مالی، برنامه‌ریزی درون‌سازمانی، همکاری دولت با شرکت‌ها و جامعه مدنی است.

منطقه	اقدامات انجام شده
بررسی قیاسی - تطبیقی سیستماتیک همکاری بین‌شهرداری در هشت کشور اروپایی	هشت کشور شامل: بلژیک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند، اسپانیا و انگلستان مورد بررسی واقع شدند. مقایسه وظایف مربوط به ترتیبات همکاری بین‌شهرداری یعنی وظایف ارائه خدمات و/یا وظایف هماهنگ‌سازی سیاست، حاکی از غالب بودن وظیفه ارائه خدمات است. از بعد دامنه ترتیبات همکاری، حاکی از محبوبیت یکسان اهداف تک‌منظوره و چندمنظوره میان این کشورهاست. از منظر میزان نهادینه‌سازی همکاری به‌صورت موافقت‌نامه رسمی و/یا سازمان‌های دائمی، هر دو گونه به میزان مشابه رایج است.

منبع: (Ferraresi *et al.*, 2018, 1017-1044; Soukopová & Vaceková, 2018, 105-126; Council of Europe Experts, 2018); COE & UNDP & LGI, 2010, 99-103; Matos & Dias, 2012, 1225-1250; Hophmayer-Tokich & Kliot, 2008, 554-565; (Hulst & Van Montfort, 2007, 212-219)

روش‌شناسی

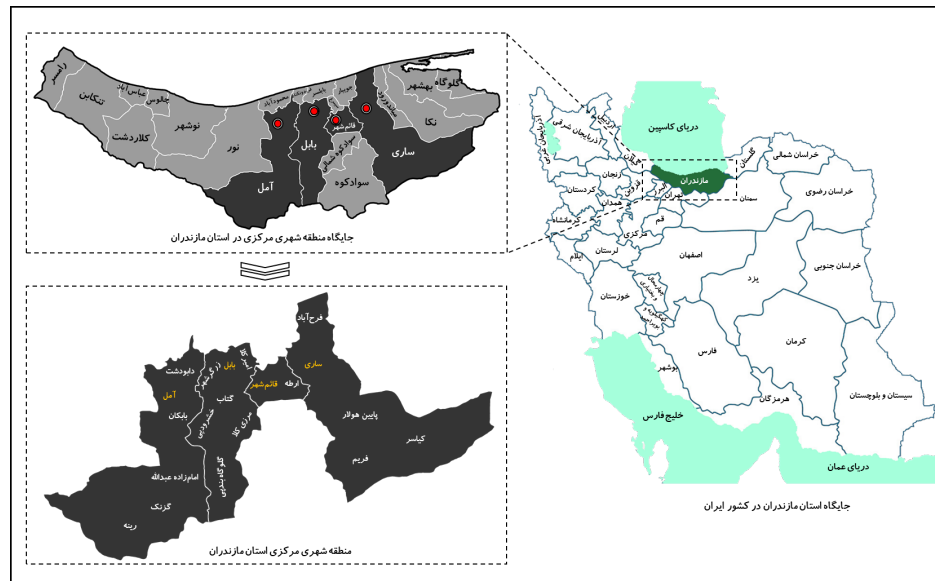
پژوهش حاضر به لحاظ ماهیت، کاربردی و با توجه به هدف، توصیفی و همچنین براساس نوع رویکرد، کیفی است. جهت جمع‌آوری اطلاعات از دو روش سازماندهی داده‌های ثانویه و روش مصاحبه عمیق فردی نیمه ساختاریافته با نمونه‌گیری هدفمند استفاده شد. در روش مصاحبه عمیق فردی ترکیبی از بازیگران و کنشگران مؤثر، افراد درگیر در سازمان‌های مرتبط و متخصصین با تجربه تا رسیدن به پایایی و روایی با هدف کسب اطلاعات، بینش و درک عمیق پیرامون موضوع مورد بررسی و مطالعه موردی انتخاب شدند. همچنین در برخی موارد جهت کنترل و تکمیل اطلاعات و رفع ابهامات، مصاحبه به‌صورت رفت و برگشتی^{۲۴} انجام شد. داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز پژوهش حاضر تنها با مصاحبه با بازیگران خاص منتخب مقذور است و افراد مورد هدف قابل جایگزینی با سایرین نیستند (جدول ۳).

منطقه شهری مرکزی استان مازندران و به‌طور ویژه شهرداری‌های آمل، بابل، قائم‌شهر و ساری به‌عنوان کانون‌های اصلی مجموعه شهری و با توجه به اصل صرفه‌های ناشی از مقیاس جهت مطالعه موردی پژوهش حاضر انتخاب شد؛ چرا که ناکارآمدی حوزه خدمات‌رسانی منطقه‌ای در این شهرها ماهیت و بنیان یکسانی داشته و فقدان پاسخ‌دهی مناسب به آنها مسبب کاهش کیفیت زیستی و فضایی و هدررفت منابع در این منطقه شده است. همچنین انتخاب بررسی موردی در پیروی از نظریه چارچوب اقدام جمعی نهادی است، که عنوان می‌کند هزینه‌های مبادله شهرداری‌های مشابه‌تر (به‌لحاظ ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی)، کمتر بوده و بیشتر احتمال دارد این‌گونه شهرداری‌ها با یکدیگر به توافق برسند. سوابق تاریخی، شواهد تجربی و به‌طور ویژه شدت روابط عملکردی و سفرهای آونگی در طول چهار دهه اخیر در این منطقه نمایانگر یک منطقه شهری و سیستمی نسبتاً یکپارچه است (شکل ۲).

به‌طور کلی محدوده مورد مطالعه مجموعه‌ای متشکل از ۴ شهرستان، ۱۶ بخش، ۴۳ دهستان است که در خود ۱۷ نقطه شهری و ۲۰۶۳ آبادی را در برمی‌گیرد. این منطقه با محدوده تقریبی به مساحت ۸۷۹۶ کیلومتر مربع (کمتر از ۳۵ درصد مساحت استان)، جمعیتی معادل ۱۶۰۶۸۶۱ نفر (۵۴/۹ درصد جمعیت استان) و ۵۰۰۵۲۳ فرصت شغلی (۵۵/۳ درصد سهم اشتغال استان) را به خود اختصاص داده که بیانگر تمرکز معنادار جمعیت و فعالیت استان در این منطقه است (براساس حق جو و دیگران، ۱۳۹۴، ۵۶ و ۶۰؛ زبردست و شهبابی‌شهمیری، ۱۳۹۲، ۵۱).

جدول ۳. فهرست مصاحبه‌شوندگان مشارکت‌کننده در پژوهش حاضر (۱۳۹۷-۱۳۹۹)

ردیف	سمت
۱	مدیرکل حوزه ریاست و روابط عمومی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
۲	مدیرکل امور شهری و شوراهای استانداری مازندران
۳	کارشناس بودجه {منابع عمومی شهرداری‌ها} گروه زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مازندران
۴	معاونت خدمات شهری شهرداری آمل
۵	کارشناس خدمات شهری شهرداری بابل
۶	معاونت خدمات شهری شهرداری قائم‌شهر
۷	معاونت خدمات شهری شهرداری ساری
۸	سرپرست معاونت شهرسازی و معماری اداره کل راه و شهرسازی استان مازندران
۹	عضو هیئت علمی گروه مهندسی شهرسازی دانشگاه مازندران (پیشینه حرفه‌ای در تدوین طرح‌های منطقه‌ای و شهری)
۱۰	کارشناس سازمان همیاری شهرداری‌های استان مازندران
۱۱	جمعی از کارشناسان سازمان پسماند، سازمان حمل‌ونقل بار و مسافر و سازمان آتش‌نشانی شهرداری‌های آمل، بابل، ساری و قائم‌شهر



شکل ۲. موقعیت مطالعه موردی در تقسیمات سیاسی

یافته‌ها و بحث

در ایران فقدان توجه ویژه به جایگاه حکومت‌های محلی و نهاد شهرداری در ساختار قدرت و تصمیم‌گیری حاکمیت، منجر به توسعه‌نیافتگی و ناکارآمدی نحوه خدمات‌رسانی شده است. از میان ۱۴ گونه خدمات عمومی منطقه‌ای معرفی شده در مبانی نظری، شهرداری‌ها/دهیاری‌ها در کشور ما موظف به ارائه تعداد اندکی از آنها -یعنی اجرای برنامه جامع، حمل‌ونقل عمومی، تسهیلات عمومی، نواحی و سایت‌های تفریحی، دفع مواد زائد، آتش‌نشانی- هستند، که به‌طور ویژه در محدوده مورد مطالعه در سه حوزه مدیریت دفع پسماند،

خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری با بهره‌گیری از امکانات بالقوه موجود و در صورت تعریف مکانیزم و ساختار مورد نیاز همکاری بین‌شهرداری، بسترسازی نهادی و حمایت مالی می‌توانند بسیاری از خدمات منطقه‌ای مربوطه را با صرف هزینه و زمان کمتر تأمین کنند. ذکر این نکته حائز اهمیت است که سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور توسط اعتبارات مالی و تسهیلات در اختیار خود، از پروژه‌های عمرانی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها حمایت می‌نماید. به‌طور کلی بخش اعظم این حمایت، جهت پیشبرد پروژه‌های مدیریت پسماند و تکمیل و تجهیز ماشین‌آلات پایگاه‌های آتش‌نشانی شهرها و روستاهای واجد شرایط است.

شناخت و تحلیل وضع موجود خدمات‌رسانی منطقه‌ای در منطقه شهری مرکزی استان مازندران

به‌طور خاص، شهرداری‌های کوچک و متوسط و دهیاری‌ها به‌واسطه ظرفیت مالی و اجرایی، توان فنی و آستانه جمعیتی پایینی که دارند در راستای ارائه کارآمد و اثربخش خدمات منطقه‌ای همواره به شهرداری‌های بزرگ‌تر وابسته‌اند. در این گام، اطلاعات حاصل از مصاحبه‌های عمیق فردی با بازیگران اصلی در منطقه شهری مرکزی استان مازندران به‌تفکیک چهار شهرداری منتخب در این منطقه به‌شرح زیر و جدول سازماندهی شد (جدول ۴). استان مازندران به‌ویژه منطقه شهری مرکزی آن - در حوزه مدیریت دفع پسماند با چالش‌های فراوانی روبه‌روست. فقدان فعالیت‌های اثربخش منطقه‌ای در پیروی از قوانین و طرح مدیریت پسماند کشور در طی سالیان متمادی موجب آلودگی‌های محیط‌زیستی و به‌تبع آن تهدید سلامتی شهروندان با ورود شیرابه‌ها به منابع آب‌های زیرزمینی و خاک شده است. باتوجه به این‌که استان مازندران تا سال ۱۳۹۹، فاقد متولی و تشکیلات منسجم و مجزایی جهت سازماندهی و مدیریت پسماند بوده، لذا اقدامات و پیگیری‌های مقطعی و غیرپیوسته باعث شد تا پسماند به بزرگ‌ترین و حادث‌ترین بحران منطقه مبدل شود. در سال ۱۳۹۹ سازمان مدیریت پسماند استان مازندران زیر نظر استانداری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، تشکیل شد و اساسنامه آن به تصویب رسید. این سازمان به‌صورت تخصصی و به‌عنوان حلقه زنجیر میان شهرداری‌های استان فعالیت می‌کند. استان مازندران برای مدیریت دفع پسماند به نه‌زون تقسیم شد که از شرق به غرب استان عبارت‌اند از: شهرهای بهشهر، ساری، بابلسر، قائم‌شهر، بابل، آمل، نور، نوشهر و تنکابن. شهرداری مرکزی شهرستان‌های اشاره شده به‌عنوان مرکز زون، شهرها و روستاهای اطراف خود را پوشش می‌دهند و با توجه به طرح‌ها، اعتبارات و تسهیلات مورد نیاز را از نهادهای فرادست نامبرده دریافت می‌نماید. در حوزه خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، حمایت استانداری تاکنون شامل: برگزاری سالانه مانور مشترک بین آتش‌نشانی‌های استان برای حفظ آمادگی و ارتباط میان شهرداری‌ها، تهیه ماشین‌آلات و تجهیزات پایگاه‌ها، تهیه لباس‌های ضدحریق و همچنین ساخت بیشتر ساختمان‌های آتش‌نشانی در کلیه نقاط استان با بودجه دولتی است؛ اما علی‌رغم اقدامات صورت گرفته کمبود تجهیزات، نیروی انسانی و پایگاه در سطح شهرهای استان مازندران تا رسیدن به حد نرمال و استاندارد وجود دارد و در سطح روستاها، این کمبود امکانات مضاعف است. در حوزه حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری به‌روز و یکپارچه، هنوز طرحی با توجه‌پذیری فنی و اقتصادی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مازندران منتقل نشده تا به بحث و پیگیری برسد ضمن این‌که مشکلات تملک اراضی در استان، معارضات محیط‌زیستی و عدم رغبت سرمایه‌گذار در استان مشهود است.

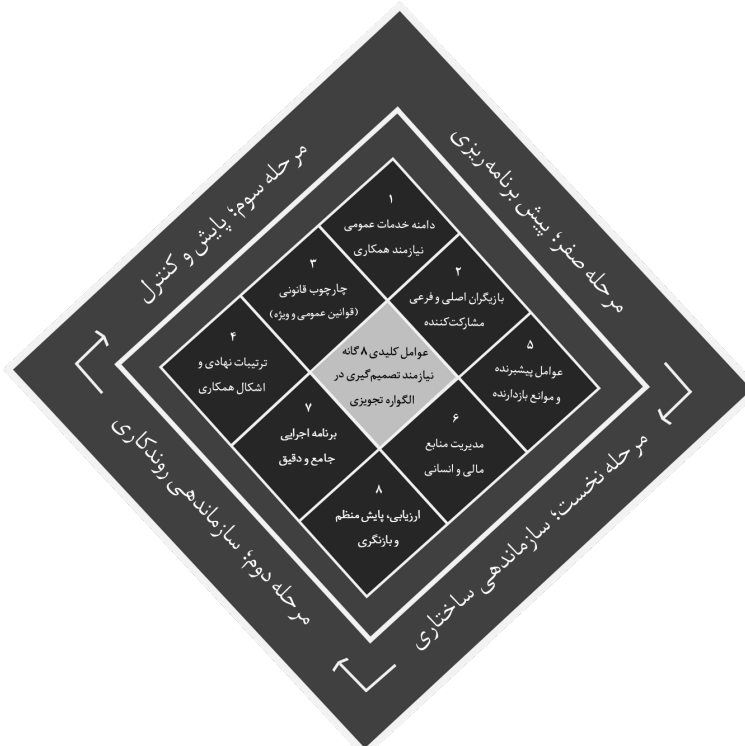
جدول ۴. خلاصه اطلاعات نحوه خدمات رسانی منطقه‌ای در شهرداری‌های آمل، بابل، قائم‌شهر و ساری

اطلاعات کلیدی	شهرداری	حوزه
<p>- شیوه غالب دفع پسماند به‌صورت دفن غیربهداشتی زباله با سابقه حدوداً ۳۵ ساله در منطقه موسوم به عمارت (۲۵ کیلومتری جنوب شهر در مجاورت جاده و رودخانه هراز)</p> <p>- مشکلات موجود شامل: تخریب محیط‌زیست، تهدید سلامت شهروندان، ورود شیرابه به‌سمت رودخانه هراز، احتمال رانش بخشی از کوه</p> <p>- مجموع میزان پسماند قابل دفع ۴۵۰ تن در روز تا ابتدای سال ۱۳۹۸ (شهری، صنعتی و عفونی) سه شهرستان آمل، محمودآباد و فریدونکنار و شهرداری شهر کله‌بست (شهرستان بابلسر)</p> <p>- از ابتدای سال ۱۳۹۸ به‌واسطه بحرانی شدن و تقریباً به حد اشباع رسیدن سایت عمارت، ممانعت از دریافت زباله سایر شهرستان‌ها</p> <p>- مجموع میزان پسماند قابل دفع ۲۵۰ تن در روز از ابتدای سال ۱۳۹۸ (۱۵۰ تن سهم زباله شهر آمل و مابقی زباله سهم از سوی سایر نقاط پنج‌گانه شهری ۲۵ و حدود ۶۰ روستا شهرستان آمل (برون‌سپاری به شرکت تعاونی دهیاران)</p> <p>- برنامه‌های در حال پیگیری شامل: فرآیند احداث نیروگاه زباله‌سوز با ظرفیت ۴۰۰ تن در روز و راه‌اندازی خط پردازش زباله در میدا با ظرفیت ۲۵۰ تن در روز (کاهنده ۱۰-۱۵ درصد وزن زباله) مطابق با آخرین استانداردهای محیط‌زیستی دنیا.</p>	آمل	مدیریت دفع پسماند
<p>- شیوه غالب دفع پسماند از سال ۱۳۸۳ به‌صورت دفع بهداشتی از طریق تولید کود کمپوست واقع در سایت انجیل‌سی (۳۳ کیلومتری جنوب غربی بابل) مورد تأیید سازمان حفاظت محیط‌زیست استان مازندران (از سال ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۳ دفن غیربهداشتی بوده)</p> <p>- مجموع میزان پسماند قابل دفع ۲۷۰ تن در روز (۱۸۰-۲۰۰ تن از سطح شهر بابل و ۷۰ تن از سوی سایر شهرهای شش‌گانه شهرستان ۲۶ و برخی روستاها (برون‌سپاری به شرکت تعاونی دهیاران)</p> <p>- ظرفیت موجود کارخانه کمپوست در حال حاضر حدوداً ۲۵۰ تن در روز (امکان رسیدن به ظرفیت ۴۰۰ تن در روز در صورت تکمیل سالن دوم).</p>	بابل	
<p>- شیوه غالب دفع پسماند به‌صورت دفن غیربهداشتی و سنتی زباله نزدیک به نیم قرن در زمینی واقع در جاده قائم‌شهر-کیاکالا؛</p> <p>- مجموع میزان پسماند قابل دفع ۳۰۰ تن در روز (۲۲۰ تن زباله شهری قائم‌شهر و ارطه و ۸۰ تن زباله ۶۵ روستا (برون‌سپاری به شرکت تعاونی دهیاران)</p> <p>- برنامه‌های در حال پیگیری و اجرا شامل: سه پروژه راه‌اندازی کمپوست، اجرای دفن بهداشتی پسماند و ساماندهی دپوهای زباله‌های قدیمی.</p>	قائم‌شهر	
<p>- شیوه غالب دفع پسماند به‌صورت دفن بهداشتی زباله و سیستم تصفیه‌خانه شیرابه با سابقه ۱۵ ساله در منطقه پشتکوه بخش چهاردانگه واقع در ۱۳۰ کیلومتری شهر ساری (پیش از این دفن غیربهداشتی در جنگلی زرین‌آباد و پناهگاه حیات وحش سمسکنده)</p> <p>- مجموع میزان پسماند قابل دفع حدود ۳۵۰ تن در روز (۲۵۰ تن زباله شهر ساری و ۱۰۰ تن زباله سایر نقاط شهری ۲۷ شهرستان و برخی روستاها)</p> <p>- برنامه‌های در حال پیگیری و اجرا شامل اقدامات نهایی جهت افتتاح و بهره‌برداری از نیروگاه زباله‌سوز ۴۵۰ تن (با سه خط موازی با ظرفیت هر کدام روزانه ۱۵۰ تن-تولیدکننده ۳۰۰۰۰ مگاوات برق در سال).</p>	ساری	
<p>- چهار پایگاه آتش‌نشانی فعال (یک پایگاه در حال احداث) زیر نظر شهرداری آمل (تعداد پایگاه کافی - کمبود در تجهیزات)</p> <p>- خدمات‌رسانی به روستاهای شهرستان آمل باتوجه به کمبود امکانات روستایی</p> <p>- خدمات‌رسانی و دریافت خدمات از شهرداری‌های مجاور در صورت ضرورت (اعم از شهرداری‌های شهرستان آمل و/یا سایر نقاط استان).</p>	آمل	
<p>- شش پایگاه آتش‌نشانی فعال زیر نظر شهرداری بابل (کمبود یک پایگاه باتوجه به جمعیت، مساحت و ساختار شکل شهر)</p> <p>- خدمات‌رسانی به روستاهای شهرستان باتوجه به کمبود امکانات روستایی</p> <p>- خدمات‌رسانی و دریافت خدمات از شهرداری‌های مجاور در صورت ضرورت.</p>	بابل	
<p>- پنج پایگاه آتش‌نشانی فعال زیر نظر شهرداری قائم‌شهر (کمبود در تجهیزات و امکانات)</p> <p>- خدمات‌رسانی به روستاهای شهرستان باتوجه به کمبود امکانات روستایی</p> <p>- خدمات‌رسانی و دریافت خدمات از شهرداری‌های مجاور در صورت ضرورت.</p>	قائم‌شهر	
<p>- شش پایگاه آتش‌نشانی فعال زیر نظر شهرداری ساری (تعداد پایگاه کافی - جانمایی نامناسب به‌لحاظ ساختار شهر و ترافیک)</p> <p>- خدمات‌رسانی به روستاهای شهرستان باتوجه به کمبود امکانات روستایی</p> <p>- خدمات‌رسانی و دریافت خدمات از شهرداری‌های مجاور در صورت ضرورت.</p>	ساری	

اطلاعات کلیدی	شهرداری	حوزه
- کمبود ناوگان حمل‌ونقل بین/برون‌شهری به‌ویژه در نیمه دوم سال باتوجه به آغاز سال تحصیلی (سفرهای آونگی دانشجویان) - ترافیک شدید در برخی ساعات به‌ویژه در ورودی‌های شهر - روستاها بدون ساختار منسجم و برنامه و برخی دهیاری‌ها در حال خدمات‌رسانی پراکنده با خودرو سواری یا مینی‌بوس.	آمل	حمل‌ونقل عمومی بین‌شهری و روستا به شهر
	بابل	
	قائم‌شهر	
	ساری	

تجویز چارچوب همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای در منطقه شهری مرکزی استان مازندران

چارچوب تجویزی با در نظرگرفتن هشت عامل کلیدی شکل (۳) در نهایت به سازماندهی خدمات‌رسانی منطقه‌ای در سه خدمت منتخب در کلیه شهرداری‌ها/دهیاری‌ها منطقه شهری مرکزی استان مازندران - و در مواردی فراتر- باتوجه به ارائه راه‌حل‌ها به تفکیک نقاط شهری و روستایی شد. این الگواره دربردارنده چهار مرحله و بیست گام است که در ادامه تشریح شد (شکل ۳).



شکل ۳. منطق پشتیبان الگواره تجویزی سازماندهی همکاری بین‌شهرداری در خدمات‌رسانی منطقه‌ای در منطقه شهری مرکزی استان مازندران

مرحله صفر: پیش‌برنامه‌ریزی

• گام اول: بررسی نیازها و زمینه‌های ممکن برای همکاری

حوزه‌های نیازمند همکاری در منطقه شهری مرکزی استان مازندران می‌توانند شامل: مدیریت دفع پسماند، خدمات ایمنی و آتش‌نشانی و حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری و همچنین روستا به شهر باشند، که

می‌بایست باتوجه به کاستی‌های موجود خدمات‌رسانی و نیاز هر شهرداری/دهیاری تصمیم‌گیری شوند؛ تا از کارایی و اثربخشی در تأمین و ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای برخوردار شوند.

• گام دوم: بررسی شرکای بالقوه

چگونگی انتخاب شرکای همکاری‌کننده برای هر شهرداری/دهیاری بستگی به عواملی مانند: همخوانی دیدگاه‌ها و نیازهای طرفین، تعهد و مسئولیت‌پذیری متقابل، مشکلات مشترک موجود، منابع موجود و قابل دسترس، توجه به زیرساخت‌های موجود، سوابق همکاری‌های صورت پذیرفته، نوع خدمات انتخابی، تضمین برخورداری از صرفه‌های ناشی از مقیاس و دامنه، کارایی و اثربخشی در ارائه خدمات به‌صورت مشترک و مسائلی نظیر اینها دارد.

در سطح روستاها، همکاری دهیاری‌ها با یکدیگر در هر سه حوزه به‌شیوه مشابه می‌تواند نابسامانی خدمات‌رسانی را کاهش دهد؛ اما در سطح شهرها در موضوع خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، همکاری کلیه شهرداری‌های منطقه می‌بایست با تعریف فواصل، الزامات اولیه و استانداردها در راستای تسریع در ارائه خدمات در حداقل زمان، برنامه‌ریزی شود. در حوزه حمل‌ونقل عمومی نیز همکاری کلیه شهرداری‌های منطقه شهری مرکزی و حتی کلیه شهرداری‌های استان مازندران جهت بهره‌مندی از یک سیستم یکپارچه، پرسرعت و به‌روز در حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری منطقی به‌نظر می‌رسد؛ اما انتخاب شرکا در مطالعه موردی در حوزه مدیریت دفع پسماند باتوجه به مواردی چون: پیشینه و انتخاب نحوه مدیریت دفع پسماند، زون‌بندی استان مازندران در حوزه مدیریت دفع، فواصل شهرها، حجم و وزن زیاله تولیدی روزانه شهرها، حمایت‌های مالی و برنامه‌های در حال تدوین با پشتیبانی وزارت کشور و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و مواردی نظیر اینها، از الگوی متفاوتی پیروی می‌کند.

• گام سوم: بررسی بستر قانونی

مطابق با مراحل رجوع به قوانین در مبانی نظری، در این گام مرحله نخست آن مورد توجه قرار می‌گیرد. باتوجه به این‌که قوانینی در کشور ما وجود ندارند که به‌صورت ویژه بر همکاری بین‌شهرداری تمرکز کنند؛ بنابراین شهرداران/دهیاران منطقه شهری مرکزی استان مازندران، می‌بایست از قوانین عمومی آگاه باشند. در قوانین کشور ایران ممنوعیتی به‌لحاظ همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای حوزه وظایف شهرداری‌ها/دهیاری‌ها وجود ندارد. به‌همین منظور در این بخش قوانین عمومی تسهیل‌گر همکاری بین‌شهرداری به‌شرح زیر جمع‌بندی شده است:

- قوانین عام موضوعه: قانون شهرداری‌ها (ماده ۵۵) - آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (ماده ۱۹) - اساسنامه، تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها (ماده ۱۰) - اساسنامه شرکت تعاونی دهیاری‌های کشور (ماده ۳).
- حوزه مدیریت پسماند: قانون مدیریت پسماندها (ماده ۷ و ۱۲) - آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت پسماندها (ماده ۴) - طرح جامع مدیریت پسماند کشور.
- حوزه خدمات ایمنی و آتش‌نشانی: قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (بند ۱۳ ماده ۸ و ماده ۹) - آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (بند ه ماده ۱، مواد ۴، ۸ و ۱۰) - لایحه مدیریت یکپارچه ایمنی شهر و روستا (مواد ۴ و ۶) - طرح جامع امداد و نجات کشور (مواد ۳، ۱۱، ۱۳، ۱۶ و ۱۹).
- حوزه حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری-روستایی: قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف

سوخ (ماده ۱، تبصره ۱ ماده ۲ و ماده ۹) و آیین‌نامه اجرایی این قانون (ماده ۳) - آیین‌نامه ساماندهی حمل‌ونقل عمومی روستایی (ماده ۱).

• گام چهارم: بررسی بستر نهادی

در این مرحله شهرداران/دهیاران می‌بایست از نهادها و سازمان‌های تأثیرگذار و تعیین‌کننده خدمات‌رسانی منطقه‌ای در سه محور منتخب آگاه باشند؛ چرا که این نهادها بسته به جایگاه خود می‌توانند با وضع قوانین، اعطای تسهیلات مالی، هم‌افزایی سازمانی، ایجاد هماهنگی‌ها و پیگیری امور و مواردی نظیر اینها منجر به تسریع و/یا تأخیر در همکاری شوند؛ لذا تعامل و بهره‌مندی از ظرفیت‌های نهادی موجود از جایگاه مهمی برخوردار است. نهادهای مؤثر در خدمات‌رسانی منطقه‌ای در ایران براساس شرح وظایف و نوع نقش در موضوع به دو دسته اصلی و فرعی ذیل تقسیم شد:

- دسته اصلی: الف) مجلس شورای اسلامی/مجمع نمایندگان استان - ب) وزارت کشور - ج) سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - د) شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی کشور - ه) استانداری - و) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه استان - ز) سازمان مدیریت پسماند استان - ک) شهرداری‌ها - ل) دهیاری‌ها - م) شوراهای اسلامی/شورای عالی استان - ن) شرکت تعاونی دهیاران.
- دسته فرعی: الف) سازمان برنامه و بودجه کشور - ب) وزارت راه و شهرسازی - ج) شورای عالی شهرسازی و معماری کشور - د) شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور - ه) اتحادیه سازمان‌های حمل‌ونقل همگانی کشور - و) سازمان همیاری شهرداری‌های استان - ز) سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن).

• گام پنجم: شناسایی نقاط قوت و فرصت‌ها

هر شهرداری/دهیاری می‌بایست با تقویت نقاط قوت و بهره‌مندی از فرصت‌ها با توجه به شرایط، تاریخچه و امکانات پیش‌رو، با آگاهی کامل وارد مرحله همکاری شود و به برنامه‌ریزی دقیق‌تر جهت پیشبرد مراحل بعدی، بپردازد. وجود سوابق غیر رسمی همکاری بین شهرداری در زمینه مدیریت دفع پسماند و خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، تمایل به حفظ استقلال و هویت محلی شهرداری‌ها/دهیاری‌ها، حضور نهادهای فرادست حامی فعالیت‌های همکارانه در خدمات‌رسانی منطقه‌ای و اختصاص بودجه مشترک توسط آنها، تأسیس سازمان مدیریت پسماند استان مازندران با هدف رهبری و اعمال هماهنگی جهت رفع مشکلات حوزه پسماند استان به صورت منطقه‌ای، پیشنهاد و تأکید بر لزوم شکل‌گیری مجموعه شهری آمل، بابل، قائم‌شهر و ساری در اسناد و برنامه‌های فرادست آمایشی و منطقه‌ای مروج روابط همکارانه، امکان شکل‌گیری مجموعه‌های همکار روستایی با توجه به پیوستگی کالبدی (زمینه‌ساز همکاری دهیاری‌ها)، ضرورت همکاری میان شهرها و روستاها به دلیل توجیه‌پذیری اقتصادی نیروگاه زباله‌سوز و کارخانه کمپوست در دفع پسماند، وجود قوانین پایه عمومی و طرح‌های فرادست تسهیل‌گر و زمینه‌ساز همکاری بین شهرداری در کشور از جمله مهم‌ترین انگیزه‌ها و محرک‌های پیشران تشویق‌کننده همکاری بین شهرداری در محدوده مورد مطالعه است.

• گام ششم: شناسایی نقاط ضعف و تهدیدها

هر شهرداری/دهیاری می‌بایست با تقلیل نقاط ضعف و کاهش تأثیرگذاری تهدیدها، با آگاهی کامل وارد مرحله همکاری شود. علی‌رغم یکپارچگی فضایی - اقتصادی این منطقه در اسناد فرادست همچنان رقابت بین سطوح محلی با هدف جذب منابع مالی/حمایتی و سرمایه‌گذاری بیشتر، مانع از شکل‌گیری همکاری بین شهرداری در خدمات‌رسانی منطقه‌ای در قلمروی فضایی شده است. همکاری در ارائه خدمات آتش‌نشانی

در این منطقه بدون وجود چارچوب برنامه‌ریزی شده، فقدان برنامه مدون حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری با توجه‌پذیری فنی علی‌رغم مشکلات موجود در مازندران، نابودی محیط‌زیست و به‌خطر افتادن سلامت شهروندان در نتیجه دفع غیربهداشتی پسماند، سطح پایین فرهنگ همکاری و رغبت بالا در میان مردم و مسئولان شهری به تفرق کارکردی منجر به عدم بهره‌گیری از امکانات موجود در سطح استان (خواستار بودن حضور تمامی امکانات منطقه‌ای در هر شهر از سوی برخی مدیران)، فقدان اختیارات کافی شورای‌های اسلامی شهر و روستا و همچنین شهرداران و دهیاران علی‌رغم داشتن اختیارات قدرتمند توسط قانون، مطرح نشدن قوانین ویژه همکاری بین‌شهرداری در پیش‌نویس لایحه مدیریت شهری، فقدان روابط عمودی و افقی منسجم در میان نهادهای مرتبط مدیریت شهری/روستایی در راستای پیشبرد مسائل مشترک منطقه از جمله مهم‌ترین عوامل بازدارنده همکاری بین‌شهرداری در محدوده مورد مطالعه است.

• گام هفتم: تصمیم‌گیری برای ورود به همکاری

پس از طی نمودن مراحل فوق، نمایندگان شهرداری‌ها/دهیاری‌ها و سایر سازمان‌های فرادست مربوطه در منطقه شهری مرکزی استان مازندران با ایجاد جلسات غیررسمی به مذاکرات اولیه و تبادل نظر و اطلاعات فنی می‌پردازند و در صورت همسویی نظرات به تصمیم‌گیری برای شروع یک مطالعه امکان‌سنجی اولیه جهت ارزیابی دقیق و همه‌جانبه پرداخته و در صورت مثبت بودن نتایج امکان‌سنجی با اطمینان، شروع همکاری را با تشکیل جلسات رسمی آغاز می‌نمایند.

مرحله نخست: سازماندهی ساختاری

• گام هشتم: تشکیل کارگروه مشترک

کارگروه مشترک به‌عنوان بازیگران کلیدی فرایند همکاری بین‌شهرداری از دو اتاق فکر برنامه‌ریزی و مدیریت به‌تفکیک شهر و روستا جهت سازماندهی بهتر فعالیت‌ها پیشنهاد می‌شود که اعضای آن از میان نهادهای نامبرده در گام چهارم این چارچوب (بررسی بستر نهادی) به‌تفکیک هیئت رئیسه، اعضای دائم و همکار تقسیم شده‌اند. این کارگروه ضمن تدوین نمودار سازمانی، موظف به برگزاری جلسات رسمی مطابق با برنامه، تدوین اساسنامه قانونی با همکاری شورای نظارت (گام یازدهم)، تنظیم قراردادها (گام چهاردهم)، تدوین برنامه اجرایی (گام پانزدهم)، اجرای برنامه (گام هفدهم)، ارائه گزارشات شفاف به شورای نظارت (گام‌های هجدهم و نوزدهم) و بازنگری (گام بیستم) در چرخه همکارانه است.

• گام نهم: تدقیق دامنه خدمات عمومی منطقه‌ای نیازمند همکاری

در این مرحله کارگروه مشترک همکاری بین‌شهرداری در منطقه شهری مرکزی استان مازندران با توجه به نتایج حاصل از مطالعات امکان‌سنجی اولیه و اعلام نیاز شهرداران/دهیاران، سه خدمت عمومی منطقه‌ای نیازمند همکاری (عنوان شده در گام یک) را تدقیق می‌نماید.

• گام دهم: تدقیق الگوی ارتباطی بازیگران اصلی

باتوجه به چگونگی انتخاب شرکا (گام دوم) و همچنین تاریخچه ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای توسط شهرداری‌ها/دهیاری‌ها در این منطقه و دامنه خدمات عمومی منطقه‌ای انتخاب شده (گام‌های نخست و نهم)، تدقیق الگوی ارتباطی بازیگران اصلی به‌شرح زیر پیشنهاد شد:

در سطح روستاها: باتوجه به امکانات محدود دهیاری‌ها و فواصل روستاها از یکدیگر، جمعیت و ناتوانی دهیاران در سازماندهی خدمات‌رسانی منطقه‌ای و همچنین هزینه‌های بالا جهت تأمین تجهیزات و امکانات هر روستا، به‌نظر می‌رسد با ورود شرکت تعاونی دهیاران، علاوه بر ارائه خدمات منطقه‌ای در روستاها و تضمین صرفه‌های اقتصادی، می‌تواند منجر به کارآفرینی شود و روستاها را از وابستگی و فشار مضاعف بر شهرداری‌ها رها سازد. در حوزه مدیریت پسماند کلیه روستاهای هر شهرستان با شرکت تعاونی دهیاران قرارداد نمایند و شرکت تعاونی در ازای اخذ هزینه از هر دهیاری، کلیه زباله‌های روستایی را جمع‌آوری کند، سپس شرکت تعاونی با شهرداری مرکزی شهرستان قرارداد ببندد و در ازای پرداخت هزینه، زباله‌ها را در محل دفع شهرداری مرکزی شهرستان جهت انجام عملیات دفع به شهرداری تحویل نماید. در حوزه ایمنی و آتش‌نشانی امکانات اندک دهیاری‌ها/بخشداری‌ها تجمیع و افزوده شود و به شرکت تعاونی دهیاران تحویل داده شود. شرکت تعاونی با ایجاد سیستم برخط امدادرسانی روستایی و ایجاد پایگاه‌ها با مکانیابی مناسب به‌صورت ۲۴ ساعته به ارائه خدمات به کلیه روستاهای شهرستان بپردازند. در حوزه حمل‌ونقل عمومی نیز شرکت تعاونی با انعقاد قرارداد در ازای اخذ هزینه و گرفتن حمایت و امکانات از نهادهای فرادست، تعدادی اتوبوس و سواری به‌عنوان ناوگان حمل‌ونقل عمومی در اختیار گرفته و ایستگاه‌هایی بسته به فواصل روستاها ایجاد نماید و در ساعات معین جهت رفت‌وآمد روستاییان به شهرها اقدام نماید.

در سطح شهرها: بسته به دامنه خدمات، تعیین الگوی ارتباطی بازیگران رفتار متفاوتی را از خود بروز می‌دهد. در حوزه حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری کلیه شهرداری‌های منطقه شهری مرکزی استان مازندران با یکدیگر همکاری نمایند. لازم به ذکر است همکاری بین‌شهرداری در حوزه حمل‌ونقل عمومی قابل‌تعمیم به کل استان مازندران جهت تعریف یک سیستم یکپارچه، به‌روز و پرسرعت بین/برون‌شهری {مترو} خواهد بود^{۲۸} که نیازمند طراحی و جانمایی ایستگاه‌های مجهز نیز هست. در حوزه آتش‌نشانی، همکاری بین‌شهرداری در شهرهای مطالعه موردی، تاکنون به‌صورت غیر رسمی انجام می‌شد؛ اما ضروری است تا با توجه به امکانات، شعاع دسترسی، جمعیت، نقشه راه و ترافیک، خطرات انسانی و خسارات مالی، یک سیستم برخط منطقه‌ای طراحی شود تا کلیه پایگاه‌های این شهرها از حوادث آگاهی یابند و با تکمیل تجهیزات و برنامه‌ریزی، این همکاری‌ها از حالت غیر رسمی به رسمی تبدیل شوند. در حوزه مدیریت دفع پسماند به جهت تصمیمات و اقدامات جدید اتخاذ شده، پیشنهادات باید منطبق با شرایط موجود باشند. باتوجه به این نکته که عقلانیت استفاده از نیروگاه زباله‌سوز و کارخانه کمپوست به‌دلیل صرفه‌های اقتصادی و ضوابط محیط‌زیستی، نیازمند همکاری با شهرداری‌ها/دهیاری‌های مجاور است؛ بنابراین همکاری بین‌شهرداری در حوزه دفع پسماند در منطقه شهری مرکزی استان مازندران بدین صورت پیشنهاد شد:

- شهرداری آمل پس از فعال شدن نیروگاه زباله‌سوز به مدیریت دفع پسماند کلیه نقاط شهری و روستایی شهرستان آمل بپردازد؛ یعنی توافق مستقیم با شهرداری‌های گزنک، دابودشت، امام‌زاده عبدالله، رینه لاریجان و اجبارکلا (بابکان)، و همچنین قرارداد با شرکت تعاونی دهیاران شهرستان آمل - به‌نماینده‌گی از کلیه روستاهای این شهرستان - ضروری است. باتوجه به ظرفیت موجود نیروگاه و سوابق دیرینه همکاری با شهرداری محمودآباد و شهرداری سرخرود، توافق همکاری با این دو شهرداری - به‌عنوان مسئولین انتقال و تحویل زباله شهری و روستایی شهرستان محمودآباد به شهرداری آمل - مناسب است.
- شهرداری بابل پس از تکمیل سالن دوم کارخانه کمپوست به همکاری با کلیه نقاط شهری و روستایی شهرستان بابل بپردازد؛ یعنی توافق مستقیم با شهرداری‌های امیرکلا، خشروپی، زرگرشهر، گتاب، گلوگاه بندپی و مرزی‌کلا، و قرارداد با شرکت تعاونی دهیاران شهرستان بابل - به‌نماینده‌گی از کلیه روستاهای این شهرستان - ضروری است.

- شهرداری قائم‌شهر پس از افتتاح کارخانه کمپوست، با شهرداری ارطه و شرکت تعاونی دهیاران شهرستان قائم‌شهر - به‌نمایدگی از کلیه روستاهای این شهرستان - مطابق قرارداد همکاری نماید.
- شهرداری ساری پس از فعال شدن نیروگاه زباله‌سوز به مدیریت دفع پسماند کلیه نقاط شهری و روستایی شهرستان ساری پردازد؛ یعنی توافق مستقیم با شهرداری‌های پایین‌هولار، فرح‌آباد، فریم و کیاسر، و همچنین قرارداد با شرکت تعاونی دهیاران شهرستان ساری - به‌نمایدگی از کلیه روستاهای این شهرستان - لازم است. توافق شهرداری ساری با شهرداری سورک و شهرداری طبقده از شهرستان میاندورود - به‌عنوان مسئولین انتقال و تحویل زباله شهری و روستایی شهرستان میاندورود به شهرداری ساری - با توجه به جمعیت تکمیل‌کننده ظرفیت نیروگاه زباله‌سوز و فاصله اندک با نیروگاه شهر ساری صورت پذیرد.

• گام یازدهم: تدقیق اساسنامه قانونی

مطابق با مراحل رجوع به قوانین در مبانی نظری و گام سوم مرحله صفر، در این گام مرحله دوم در رجوع به قوانین مورد توجه قرار می‌گیرد. گزاره‌های زیر به‌عنوان محورهای چک‌لیست قانونی جهت تدوین اساسنامه قانونی ویژه همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای با ارائه کارگروه مشترک و توسط شورای نظارت (گام نوزدهم) و با الهام‌گیری از چک‌لیست عمومی برای قانون‌گذاران همکاری بین‌شهرداری در سایر کشورها (پیش‌تر معرفی شده)، پیشنهاد شد:

- تدقیق دامنه‌های مجاز خدمات عمومی منطقه‌ای حوزه وظایف شهرداری‌ها/دهیاری‌ها جهت همکاری
- الزام به انجام مطالعات امکان‌سنجی اولیه (مرحله صفر گام هفتم) قبل از ورود به همکاری {جهت موافقت جمعی، اخذ مجوزها و اطمینان از عقلانی بودن این عمل به لحاظ توجیه‌پذیری فنی و اقتصادی}
- انعطاف‌پذیری به‌لحاظ مجاز بودن انتخاب ترتیبات همکاری متنوع اعم از تک‌منظوره و چندمنظوره
- تدقیق گونه‌های مجاز اشکال همکاری بین‌شهرداری و نحوه مدیریت آن
- اجازه ورود شرکت تعاونی دهیاران در سازماندهی خدمات‌رسانی میان دهیاری‌های هر شهرستان (شرکت متعلق به دهیاری‌ها)
- اجازه ورود بخش خصوصی در صورت لزوم (به‌عنوان مثال در فرایند دفع پسماند و/یا پیمانکاران حمل‌ونقل عمومی پرسرعت)
- ملاحظات قانونی مرتبط با برنامه مالی اعم از بودجه، وام (سقف‌ها، نحوه بازپرداخت و مدت زمان پرداخت)، حسابداری برنامه اجرایی و منابع قطعی (سرمایه‌های شهرداری/دهیاری و منابع مالی در اختیار نهادهای فرادست مرتبط) و منابع محتمل (کمک‌های بلاعوض، سرمایه‌های ویژه تشویقی و منابع درآمدی)
- نحوه تعیین اعضا، وظایف و چارت سازمانی کارگروه مشترک
- نحوه تعیین اعضا، وظایف و چارت سازمانی شورای نظارت
- وضعیت نیروی انسانی و نحوه استخدام مسئولین اجرایی (نهاد مجری و همکار) در برنامه اجرایی
- ملاحظات قانونی مرتبط با نحوه کنترل و نظارت شامل گزارش‌های دوره‌ای کارگروه مشترک به شورای نظارت

- ملاحظات قانونی مرتبط با بازنگری برنامه اجرایی در صورت صلاحدید شورای نظارت توسط کارگروه مشترک
- ملاحظات قانونی مرتبط با تعهدات زمانی باتوجه به زمان‌بندی برنامه اجرایی و لزوم توجه به مواردی چون تأخیر، خسارات و تمدید
- ملاحظات قانونی مرتبط با الحاق و/یا انصراف اعضای همکاری کننده در این فرایند و انحلال کارگروه همکاری بین شهرداری.

• گام دوازدهم: تدقیق ترتیبات و اشکال همکاری

تدقیق ترتیبات و اشکال همکاری بین شهرداری به تفکیک روستاها و شهرها باتوجه به الگوی ارتباطی تعیین شده بازیگران اصلی (در گام دهم) و گونه‌شناسی ترتیبات و اشکال همکاری بین شهرداری معرفی شده در مبانی نظری، به شرح ذیل پیشنهاد شد:

در سطح روستاها: ترتیبات همکاری در میان روستاهای منطقه شهری مرکزی استان مازندران به صورت چندمنظوره بوده که در آن تولید مشترک خدمات یعنی توافقات مشترک با تشکیل شرکت‌های تعاونی دهیاران به عنوان سازمان‌های دائمی درگیر در ارائه خدمات، صورت می‌پذیرد. به لحاظ شکل همکاری، از نوع همکاری رسمی بوده که از دو شیوه موافقت‌نامه همکاری (قرارداد) و تأسیس یک شرکت (شرکت تعاونی دهیاران به عنوان نهاد حقوق خصوصی) بهره می‌برد.

در سطح شهرها: ترتیبات همکاری در میان شهرداری‌های منطقه شهری مرکزی استان مازندران به صورت چندمنظوره بوده که از نوع خرید و فروش خدمات (توافقات خدمات‌رسانی در حوزه دفع پسماند) و اداره مشترک (در حوزه ایمنی و آتش‌نشانی و حمل‌ونقل عمومی بین شهری) است. همچنین به لحاظ نوع شکل همکاری، از نوع رسمی و انتخاب موافقت‌نامه ارائه خدمات یا همان همکاری مبتنی بر قرارداد پیشنهاد می‌شود که بازیگران شرکت کننده بدون ایجاد یک سازمان دائمی مشترک، برای ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای همکاری می‌نمایند. البته این موافقت‌نامه در حوزه مدیریت پسماند در شهرداری‌های مرکزی ارائه‌دهنده خدمت دفع پسماند، اجازه می‌دهد که این خدمت را به شرکای دیگر ارائه دهد و بفروشد.

• گام سیزدهم: تدقیق منابع مالی/اداری

تدقیق منابع مالی باتوجه به دامنه خدمات، نوع ترتیبات و اشکال همکاری، مساحت و جمعیت تحت پوشش و منابع قطعی و محتمل، برنامه‌ریزی می‌شود. بخش اعظمی از منابع جهت ایجاد نیروگاه زیباله‌سوز یا کارخانه کمپوست، تأمین تجهیزات و ایجاد پایگاه‌های آتش‌نشانی و سیستم حمل‌ونقل عمومی پرسرعت از طریق حمایت‌های نهادهای فرادست مربوطه در قالب کمک‌های مالی بلاعوض و اعطای تسهیلات به صورت وام‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت، تأمین می‌شوند. منابع مالی/اداری باتوجه به تدقیق ترتیبات و اشکال همکاری (گام دوازدهم)، انواع منابع نامبرده در مدیریت مالی همکاری بین شهرداری در سایر کشورها (مبانی نظری) و منابع در اختیار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در کشور انجام شد. در حوزه دفع پسماند باتوجه به الگوی انتخابی خرید و فروش خدمات، شهرداری‌های کوچک‌تر و شرکت تعاونی دهیاران موظف به پرداخت مالی مستقیم به شهرداری مرکزی خدمات‌دهنده هستند. در دو حوزه ایمنی و آتش‌نشانی و حمل‌ونقل عمومی بین/برون شهری باتوجه به الگوی اداره مشترک از سوی شهرداری‌ها، به اشتراک‌گذاری کلیه امکانات موجود و مشارکت در سرمایه‌گذاری انجام می‌پذیرد.

• گام چهاردهم: نهایی کردن تفاهم‌نامه همکاری

موافقت‌نامه همکاری به‌عنوان یک قرارداد کتبی تضمین‌کننده امنیت اجرایی، حقوقی و مالی فرایند خواهد بود و طرفین را به اجرای مسئولیت‌ها که پیش‌تر چستی و چگونگی آن مشخص شده، موظف و متعهد می‌سازد. موارد پیشنهادی در متن موافقت‌نامه همکاری بین شهرداری به‌عنوان سندی رسمی با تأثیر از محورهای مطرح‌شده در جدول (۱)، عبارت‌اند از: (۱) شرح موضوع قرارداد (۲) دامنه خدمات عمومی منطقه‌ای تحت پوشش قرارداد (۳) معرفی بازیگران اصلی (۴) معرفی و شرح وظایف اعضای کارگروه مشترک (۵) تدقیق بازه زمانی قرارداد (۶) اشاره به قوانین عمومی و ویژه مرتبط (اساسنامه قانونی) (۷) حقوق و تعهدات طرفین نسبت به یکدیگر (۸) منابع مالی و اداری مطابق با برنامه مالی و وضعیت استخدامی‌ها (۹) تعیین سهم هر شهرداری / دهیاری (۱۰) حدود برنامه اجرایی مصوب (۱۱) الحاق، انصراف و انحلال (۱۲) خود ارزیابی (۱۳) معرفی و شرح وظایف اعضای شورای نظارت جهت پایش و کنترل (۱۴) ملزومات بازنگری و تمدید (در صورت لزوم).

مرحله دوم: سازماندهی روندکاری

• گام پانزدهم: تدوین برنامه اجرایی

کارگروه مشترک موظف به تدوین برنامه اجرایی با توجه به اساسنامه قانونی، منابع مالی / اداری و قرارداد است. این برنامه اجرایی دربرگیرنده نوع خدمات عمومی منطقه‌ای ارائه‌شونده، مشخصات اقدام مرتبط با هر خدمت، برنامه مالی (برآورد هزینه‌ها و درآمدها)، برنامه زمانی (به تفکیک اولویت و مدت زمان) و تعیین مسئولیت اجرایی (به تفکیک نهاد مجری، نهاد همکار، نهاد تصویب‌کننده و نهاد ناظر) است. از جمله اقدامات (پروژه‌های قابل تعریف) در قالب برنامه اجرایی می‌توان به مواردی چون: تأمین سایت و تجهیزات دفع بهداشتی پسماند برای شهرداری خدمات‌دهنده با توجه به روش انتخابی نیروگاه زباله‌سوز / کارخانه کمپوست - تدوین خط پردازش زباله در مبدا محل دفع پسماند - تأمین ماشین‌آلات مورد نیاز شرکت تعاونی جهت جمع‌آوری و انتقال زباله‌ها به محل دفن شهرداری مرکزی شهرستان - تعریف سیستم برخط ایمنی و آتش‌نشانی به تفکیک شهر و روستا - ایجاد پایگاه‌های آتش‌نشانی جدید شهری و روستایی - تأمین ناوگان‌های مورد نیاز سیستم حمل‌ونقل عمومی پرسرعت بین / برون شهری - تأمین ناوگان‌های مورد نیاز سیستم حمل‌ونقل عمومی روستایی - طراحی و تجهیز ایستگاه‌های حمل‌ونقل عمومی بین شهری و روستایی - تأمین زیرساخت‌ها جهت استقرار حمل‌ونقل عمومی پرسرعت و یکپارچه {مترو}، اشاره کرد.

• گام شانزدهم: توسعه مکانیزم‌های همکاری

از جمله ملزومات جهت توسعه مکانیزم‌های همکاری، نهادینه‌شدن فرهنگ همکاری با تضمین ارتباط مستمر و مؤثر میان اعضای کارگروه مشترک با یکدیگر و در ارتباط با شهروندان خواهد بود که مستلزم برنامه‌ریزی آموزشی و اقدامات تشویقی از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد است؛ که در نهایت منجر به تقویت روابط همکارانه خواهد شد. لازم به ذکر است در همین گام در صورت نیاز به ترتیب نهادی جدید جهت توسعه فرایند همکاری از طریق گسترش شرکت تعاونی دهیاران هر شهرستان، خصوصی‌سازی و مواردی نظیر اینها تصمیم‌گیری خواهد شد.

• گام هفدهم: اجرای برنامه

مسئولین اجرایی تعریف شده در برنامه اجرایی در منطقه شهری مرکزی استان مازندران موظف به انجام کلیه اقدامات تعریف شده مطابق با برنامه تدوین شده توسط کارگروه مشترک هستند.

مرحله سوم: پایش و کنترل

• گام هجدهم: ارزیابی

کارگروه مشترک موظف به تنظیم گزارش‌های دوره‌ای هفتگی، ماهانه و سالانه است. در واقع این ممیزی درونی منجر به کنترل عملکرد مسئولین مربوطه مطابق با اهداف و برنامه اجرایی خواهد شد تا هیچ‌گونه نقصان در اجرای سند اجرایی (گام پانزدهم و هفدهم) رخ ندهد و ایرادات موجود رفع شوند. کارگروه مشترک می‌تواند از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد با برگزاری نشست‌های غیر رسمی از نظرات مردم منطقه، پیرامون نحوه اجرای برنامه‌های همکارانه در خدمات‌رسانی منطقه‌ای بهره‌مند شود تا با بینش عمیق‌تری با توجه به بازخوردها به بازتنظیم برنامه‌ها بپردازد.

• گام نوزدهم: نظارت

شورای نظارت^{۲۹} موظف به تدوین اساسنامه قانونی، پیگیری و تامین منابع مالی و تسهیلات مورد نیاز، کمک به کاهش تاخیر در فرایندها و انجام امور به دلیل بروکراسی اداری، نظارت بر نحوه فرایند اجرای برنامه اجرایی، نظارت بر گزارش‌های عملکرد کارگروه مشترک در تطابق با قوانین عمومی و اساسنامه قانونی ویژه و قرارداد تهیه شده است و هرگونه تخلف یا کاستی باید مورد بررسی و پیگیری واقع شود.

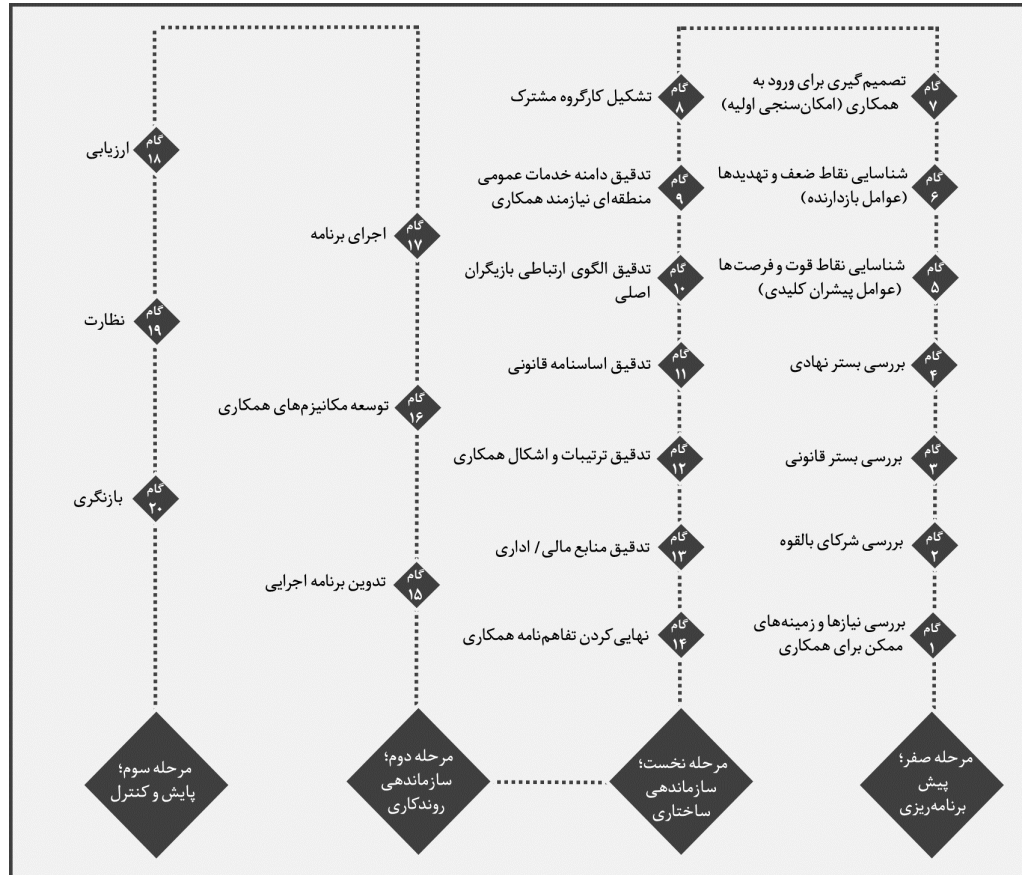
• گام بیستم: بازنگری

این گام با پیروی از تصمیمات دو گام قبلی صورت می‌گیرد و کارگروه مشترک موظف به اصلاح موارد مرتبط با برنامه اجرایی نظیر: اعمال تغییرات در اقدامات مرتبط با هر خدمت، تعداد شرکا، ترتیبات نهادی، برنامه مالی و نیروی انسانی، و تمدید قراردادهای و مواردی نظیر اینها است.

نتیجه‌گیری

در بسیاری از کشورها همکاری میان حکومت‌های محلی شامل شهرداری‌ها به‌عنوان راه‌حلی انعطاف‌پذیر در تأمین و ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای مورد استقبال قرار گرفته است؛ با این حال در کشور ما و به‌ویژه در منطقه شهری مرکزی استان مازندران علی‌رغم وجود برخی مسائل پیچیده و دشوار منطقه‌ای منتج از ناکارآمدی سیستم خدمات‌رسانی موجود حوزه وظایف شهرداری‌ها/دهیاری‌ها، هنوز هم چارچوبی مدون و سازمان‌یافته در انطباق با قوانین عمومی و با توجه به نهادها و سازمان‌های مدیریت منطقه‌ای کشور تدوین نشده است. اندک اقدامات همکارانه صورت گرفته در میان شهرداری‌ها و/یا دهیاری‌های کشور با یکدیگر در غیاب چارچوب ساختارمند، به‌صورت غیر رسمی، پراکنده، ناپایدار و کیفیتی پایین‌تر از آنچه باید باشد، به‌وقوع پیوست. مهم‌ترین یافته‌های پژوهش حاضر حاکی از این است که سازماندهی خدمات‌رسانی منطقه‌ای در سه حوزه مدیریت دفع پسماند، خدمات ایمنی و آتش‌نشانی و حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری و روستا به شهر باتوجه به هشت عامل کلیدی تعریف شده در پژوهش، و تمرکز ویژه بر شهرداری‌های آمل، بابل، قائم‌شهر و ساری -به‌عنوان کانون‌های مرکزی در منطقه شهری مرکزی استان مازندران-، در نهایت می‌تواند منجر به نظم‌بخشی در کلیه شهرداری‌ها/دهیاری‌های این منطقه شود. بدین منظور چارچوب سیستماتیک همکاری بین‌شهرداری در خدمات‌رسانی منطقه‌ای در سه حوزه منتخب با تأکید بر منطقه شهری مرکزی استان مازندران در انطباق با شرایط موجود، قوانین و نهادهای فرادست موجود مرتبط کشور ایران در چهار مرحله و بیست گام تدوین شد. کاربست این چارچوب در مطالعه موردی و تعمیم آن به سایر مناطق استان

مازندران می‌تواند در بهبود کیفیت زیستی، جلوگیری از به خطر افتادن جان و سلامت شهروندان و هدر رفت منابع، پایداری درآمد و اشتغال‌زایی و به‌طور کلی رسیدن به توسعه پایدار، سهم بسزایی داشته باشد (شکل ۴).



شکل ۴. اجرای چارچوب تجویزی همکاری بین‌شهرداری در خدمات‌رسانی منطقه‌ای در منطقه شهری مرکزی استان مازندران

پی‌نوشت‌ها

1. Amalgamation
2. Multi-Purpose Local Government Units
3. Self- Government
4. Inter-Municipal Cooperation Agreements
5. Contract
6. Consolidation
7. Hertzog
8. L, J. Sharpe

۹. بسیاری از خدمات زیرساختی، سطح بالایی از اثرات جانبی را تولید می‌کنند و نیازمند واگذاری آنها به سطح کلان‌شهری هستند.

۱۰. برای خدمات سرمایه‌بر اگر خدمت به جمعیت بیشتری ارائه شود، هزینه هر واحد پایین‌تر خواهد بود.

۱۱. برخی کارکردها باید حوزه مالیاتی وسیع‌تری برای پشتیبانی مناسب از آن کارکرد و نیز پوشش دادن منافع آن داشته باشند.

۱۲. به دلیل جدایی‌گزینی درآمد در نواحی شهری، به‌اشتراک‌گذاشتن منابع در سطح منطقه‌ای برای تضمین وحدت و یکپارچگی در تأمین برخی خدمات ضروری است.

۱۳. بخش تجاری مرکزی با خدمات اقتصادی و نهادی مهم از سوی مردم سرتاسر منطقه کلان‌شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد و کل منطقه از آن منتفع می‌شوند.
14. HR
15. Physical or Economic Plans
۱۶. ۶ کشور از ۸ کشور مورد بررسی شامل آلمان، لهستان، پرتغال، اسلواکی، اسلوانیا، اسپانیا است (به جز ایسلند و جمهوری چک).
17. Mouritzen and Svava (2002)
18. Institutional Collective Action Framework (ICAF)
۱۹. موارد مکمل عنوان شده با توجه به تفاوت‌های نظام مدیریتی کشورها، دوره زمانی، دامنه خدمات انتخابی، قوانین و مقررات و شرایط و مسائل شهرداری‌ها و ... است.
20. Post Conflict
(به‌عنوان مثال کشوری که درگیر جنگ بوده، شکل‌گیری همکاری بین‌شهرداری در آن به دلایلی نظیر عدم اعتماد، سلب آرامش و ... دشوار و پیچیده است).
21. Bel & Warner
22. Public Law Entity
23. Private Law Entity
۲۴. پرسش مجدد و تکمیلی در زمان دیگر جهت دریافت توضیحات بیشتر و اطمینان از صحت اطلاعات با توجه به تغییرات تصمیمات اجرایی و روندها.
۲۵. شهرداری‌های گزنک، دابودشت، امام‌زاده عبدالله، رینه لاریجان، اجبارکلا (بابکان).
۲۶. شهرداری شهرهای امیرکلا، خسرودپی، زرگرمحله، گناب، گلوگاه بندپی، مرزی کلا.
۲۷. شهرداری شهرهای پایین هولار، فرح‌آباد، فریم و کیاسر.
۲۸. حمل‌ونقل عمومی بین/برون‌شهری از حوزه وظایف شهرداری‌ها فراتر رفته که در تعریف اعضای پیشنهادی کارگروه مشترک همکاری بین‌شهرداری در منطقه شهری مرکزی استان مازندران بدان توجه شد. جهت مشاهده فهرست اعضای پیشنهادی کارگروه مشترک رجوع شود به: (عمرانی، ۱۳۹۹، ۱۷۱).
۲۹. فهرست اعضای پیشنهادی شورای نظارت رجوع شود به: (عمرانی، ۱۳۹۹، ۱۷۶).

فهرست منابع

- اسدی، ایرج (۱۳۹۸). ارزیابی تجدید سازمان حکمروایی پیشنهادی برای مدیریت یکپارچه مناطق کلان‌شهری ایران. نشریه هنرهای زیبا- معماری و شهرسازی، ۱، ۵۷-۷۰.
- حق‌جو، محمدرضا، داداش‌پور، هاشم، و شهابی‌شهمیری، مجتبی (۱۳۹۴). گونه‌شناسی سیر تکوینی منطقه شهری چندمرکزی مازندران مرکزی. پژوهش‌های دانش زمین، ۲۱، ۵۱-۶۳.
- زبردست، اسفندیار، و شهابی‌شهمیری، مجتبی (۱۳۹۲). سنجش چندمرکزی مجموعه‌های شهری کشور؛ مطالعه موردی: آمل- بابل- قائمشهر- ساری. فصلنامه علمی- پژوهشی مطالعات شهری، ۸، ۴۷-۵۸.
- عمرانی، پریسا (۱۳۹۹). تدوین چارچوب همکاری بین‌حکومتی در تأمین خدمات عمومی منطقه‌ای: مطالعه موردی منطقه شهری مرکزی استان مازندران. پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه مازندران.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۵). بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی کلان‌شهر تهران: گزارش به معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی.
- Allers, M., & De Greef, J.A. (2018). Inter-Municipal Cooperation- Public Spending and Service Levels. *Local Government Studies*, 1, 127-150.
- Baba, H., & Asami, Y. (2019). Municipal Population Size and the Benefits of Inter-Municipal Cooperation: Panel Data Evidence from Japan. *Local Government Studies*, 3, 371-393.

- Bel, G., & Warner, M.E. (2015). Factors Explaining Inter-Municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 2, 91-115.
- Bergholz, C. (2018). Inter-Municipal Cooperation in the Case of Spillovers: Evidence from Western German Municipalities. *Local Government Studies*, 1, 22-43.
- Cornea, S. (2017). Inter-Municipal Cooperation - An Alternative Solution for The Amalgamation Projects? *Journal of Danubian Studies and Research*, 1, 109-121.
- Council of Europe Experts (Centre of Expertise for Local Government Reform/European Union). (2018). *Inter-Municipal Cooperation in Greece - Technical Assistance on Institutional Enhancement for Local Governance in Greece*. Retrieved 27 December, 2018 from <https://www.coe.int>.
- Council of Europe (COE), United Nations Development Programme (UNDP), & Local Government Initiative (LGI). (2010). *Toolkit Manual Inter-Municipal Cooperation*. Retrieved 24 March, 2019 from <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>.
- Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does Inter-Municipal Cooperation Promote Efficiency Gains? Evidence from Italian Municipal Unions. *Journal of Regional Science*, 5, 1017-1044.
- Hamilton, K.D. (1999). *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change*. New York and London: The Urban Center Garland Publishing Inc.
- Hophmayer-Tokich, S., & Kliot, N. (2008). Inter-Municipal Cooperation for Wastewater Treatment: Case Studies from Israel. *Journal of Environmental Management*, 3, 554-565.
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Netherlands: Springer.
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (2011). Institutional Features of Inter-Municipal Cooperation: Cooperative Arrangements and Their National Contexts. *Public Policy and Administration*, 2, 121-144.
- Klimovsky, D., Mejere, O., Mikolaityte, J., Pinteric, U., & Saparniene, D. (2014). Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 3, 643-658.
- Matos, F., & Dias, R. (2012). Inter-Municipal Cooperation in Paraopeba River Basin. *Revista de Administração Pública*, 5, 1225-1250.
- Melichová, K., & Varecha, L. (2020). Endogenous Political, Institutional, Cultural, and Geographic Determinants of Inter-Municipal Cooperation-Evidence from Slovakia. *Sustainability*, 2, 1-25.
- Prohniŕchi, V. (2011). Administrative-Territorial Reorganization: An Essential Component of a Successful Decentralization in the Republic of Moldova. *Governance and Democracy*, 1, 35-53.
- Slack, E. (2004). *Models of Government Structure at the Local Level*. Working Paper, Queen's University- Association of Universities and Colleges of Canada (AVCC).
- Soukopová, J., & Vaceková, G. (2018). Internal Factors of Inter-Municipal cooperation: what matters most and why? *Local Government Studies*, 1, 105-126.
- Tavares, A. (2018). Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review. *Miscellanea Geographica*, 1, 5-15.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave
- Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). *Inter-Municipal Cooperation in Europe (Institutions and Governance)*. Switzerland: Springer.

- United Nations Development Programme (UNDP), & Grupul Pentru Depozitare Locala (GDL). (2006). *Inter-Municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*. Retrieved 25 October, 2019 from <https://rm.coe.int>.
- Warner, M.E. (2006). Inter-Municipal Cooperation in the U.S: A Regional Governance Solution. *Urban Public Economics Review*, 6, 221-239.

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Journal of Architecture and Urban Planning. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



نحوه ارجاع به این مقاله

عمرانی، پریسا؛ اسدی، ایرج؛ حق‌جو، محمدرضا و عبداللهی، مجید (۱۴۰۲). تدوین چارچوب سازماندهی همکاری بین‌شهرداری در ارائه خدمات عمومی منطقه‌ای، بررسی موردی: منطقه شهری مرکزی استان مازندران. *نشریه علمی نامه معماری و شهرسازی*، ۱۶(۴۰)، ۱۱۵-۱۴۲.



DOI: 10.30480/AUP.2022.4161.1899

URL: http://aup.journal.art.ac.ir/article_1116.html

Formulation of a Framework for Organizing an Inter-Municipal Cooperation in Regional Public Services Delivery Case Study: Central Urban Region of Mazandaran Province

Parisa Omrani

M.A. in Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, University of Mazandaran, Babolsar, Iran

Iradj Asadie

Associate Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, University of Mazandaran, Babolsar, Iran
(Corresponding Author)

Mohammadreza Haqjou

Assistant Professor, Department of Urban Planning, Faculty of Art and Architecture, University of Mazandaran, Babolsar, Iran

Majid Abdollahi

Director General of the Directorate and Public Relations of Iran's Municipalities and Rural Organization (IMRO), Tehran, Iran

Abstract

Local governments are the most important provider of public services and municipalities, as the most important executive body at the local level, are responsible for this within the defined limits of the city. A review of the research background shows that the individual efforts of small municipalities in providing regional public services efficiently have not been successful and will lead to a waste of resources. Therefore, inter-municipal cooperation is adopted by municipalities as the most flexible strategy of regionalism and effective solution to overcome problems resulting from political and functional fragmentation. In addition to protecting the independence and identity of municipalities, this strategy can help to form a cohesive network of collaboration and synergistic win-win relationships between organizations, leading to efficient and effective regional public services delivery and resolving some wicked regional problems by mobilization of resources. In Iran, municipalities are required to provide a small number of regional public services. In the central urban region of Mazandaran province, the inefficiency of regional services delivery is very high in the three fields of waste management, rescue and fire protection, and public transportation intra/inter cities. The individual efforts of municipalities in providing such services in the absence of a codified framework for inter-municipal cooperation in accordance with regional conditions, existing discouraging laws and the country's spatial management system lead to a waste of resources and environmental degradation. All these lead to danger to the health and lives of residents. The method of the present research is applied in nature and it is descriptive based on the objectives. Also, according to the qualitative approach of the research, the data collection method includes two types of secondary data analysis and semi-structured in-depth interview techniques with purposive sampling. Research findings indicate that the organization of regional services delivery in the studied selected services, especially within the municipalities of Amol, Babol, Qaemshahr and Sari as the central urban areas of Mazandaran province can eventually become a regulation leverage in all municipalities in this region. The present study, after reviewing the relevant theoretical and empirical foundations, in answering to the research questions has attempted to identify and analyze the way regional services are provided by municipalities in Mazandaran province in three selected services. Then, by applying the guidance resulting from the study of international best practices in accordance with the conditions of the region, laws and institutions of spatial management in the country and examining the eight key factors resulting from the prescriptive research model, formulate its proposed framework in four phases and twenty steps. The phases of the proposed framework for organizing inter-municipal cooperation in providing regional public services in the central urban region of Mazandaran are as follows: phase zero) pre-planning; phase one) structural organization; phase two) organizing the process; phase three) monitoring and control. The pre-planning phase concerns the feasibility study and initiation of cooperation. The structural organization phase deals with the main components of cooperation formation. The phase of organizing the process seeks to review and implement the most optimal form of cooperation, and the control and monitoring phase seeks to evaluate and refine.

Keywords: Regional public services, inter-municipal cooperation (IMC), central urban region of Mazandaran province