

نوشته: ادموندو ورنا
ترجمه: جلال تبریزی

مدیریت توسعه شهری یا توسعه مدیریت شهری

مدیریت شهری اینک مسائلهای مرکزی در توسعه شهری است. این مقاله به بررسی دلایل توجه فعلی بین المللی به این مفهوم، و بازگردان رابطه آن با تغییرات اخیر در چارچوب سیاسی - اقتصادی جامعه می پردازد. همچنین بر تجدید ساختار شیوه فعلی تولید که در سراسر جهان حاکم است، و تغییرات متراffد با آن در رژیم اباحت، با تأکیدی بر محلیت (Locality) و پیچیدگی و بخش بخشش همچنین شدن فزاينده جامعه تأکید می شود. این مقاله مشکلات مربوط به فرار بودن چنین مفهومی را بررسی می کند و شواهدی را از برنامه مدیریت شهری (سازمان ملل) عرضه می دارد. این مقاله در پایان درباره اینده مدیریت شهری به تحقیق می پردازد و بر ضرورت تمرکز بر سیاست، و همچنین بر ضرورت جدا کردن آرای فعلی توسعه، که با مدیریت شهری همراه است، از مدیریت شهری به خودی خود تأکید می کند. لازم است تا مدیریت شهری را با تغییرات موجود در پارادایم‌های (Paradigms) توسعه وفق داد، یعنی تغییراتی که در صورت کنار گذاشتن پارادایم نویبرال روی خواهند داد.

مقدمه

شهرها به طریقی همواره مدیریت شده‌اند. با این وجود، توجه کانونی بیش از اندازه فلی بر مدیریت شهری در مطالعات توسعه و کمک برای توسعه، به آن منزلت عادت و رسمی جدید بخشیده است. مدیریت شهری اینک رویکردی کلیدی در توسعه شهری است. این رویکرد به شکل وسیعی در سراسر جهان درحال توسعه به کار گرفته شده و از طریق تأسیس برنامه مدیریت شهری (UMP) در سال ۱۹۸۶ که مشترکاً از سوی بانک جهانی، مرکز اسکان بشر سازمان ملل (UNCHS)، و برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) هماهنگی می‌شود، به حمایت رسمی بین‌المللی دست یافته است (آموس، ۱۹۸۹؛ دیویسون و نیستند، ۱۹۹۱؛ دیویس و راکودی، ۱۹۹۳؛ هریس، ۱۹۹۲a، ۱۹۹۲b؛ هایلدربرن، ۱۹۹۲؛ متینگلی، ۱۹۹۳؛ مک‌استینی، ۱۹۹۲؛ سیدابوتا و دیگران، ۱۹۹۱؛ یو، ۱۹۹۲).

بنابر آخرین گزارش سالیانه آن برنامه، UMP «بزرگ‌ترین برنامه کمک فنی چند نهادی توسعه شهری است» (UMP, 1994, 13). دلایل توجه فعلی به این مفهوم چیست؟ مشکلات مربوط به استفاده فعلی از آن چیست؟ این مقاله به این سوالات پاسخ می‌دهد.

در مورد سؤال اول، ادبیات فعلی توسعه شهری به نیاز فرازینده مدیریت رشد شهرها در جهان درحال توسعه و مشکلات مربوط به آن توجه چشمگیری کرده است. این مقاله این توجه کانونی را منتقل می‌کند و توجه فرازینده‌ای را که به مدیریت شهری می‌شود با تجدید ساختار شیوه تولید فعلی حاکم در سراسر جهان، تغییرات همراه شده با آن در رؤیم اپاشت، تأکید بر محلیت، و پیچیدگی و بخش بخش شدن فرازینده جامعه مربوط می‌سازد.

در مورد سؤال دوم این مقاله متنگر می‌گردد که مفهوم مدیریت شهری، مفهومی فرار است و این امر مشکلاتی را در اجرای سیاست (Policy) ایجاد می‌کند. دلایل فرار بودن این مفهوم به همدستی تعدادی از کارگزاران (جامعه محققان، UMP)، و کمک کنندگان بین‌المللی (و به این واقعیت که فرار بودن آن به حفظ وضع فعلی (که در سؤال اول تحلیل شده) کمک می‌کند مربوط است. چنین ابهاماتی برای برنامه مدیریت شهری مشکلاتی ایجاد می‌کند. برای حل این مشکلات به توسعه مدیریت شهری و به بهتر کردن مدیریت توسعه شهری نیاز است.

دلایل توجه فعلی به مدیریت شهری در بخش دوم این مقاله عرضه می‌شود. مشکلات مربوط به استفاده فعلی آن در بخش سوم مقاله ارائه می‌گردد، و بخشی که به مشکلات مشخص UMP می‌پردازد بعد از آن مطرح می‌شود. این مقاله با تحقیق درباره آینده رویکرد مدیریت شهری نتیجه‌گیری می‌کند و پیشنهاد می‌نماید که



ساختار سیاسی و اقتصادی جامعه که منجر به توجه بیشتر به مدیریت شهری شده مهم است. مسائل اصلی که در اینجا مورد تأکید قرار می‌گیرند، تجدید ساختار شیوه تولید فعلی حاکم در سراسر جهان (یعنی سرمایه‌داری)، تغییرات همراه آن در رژیم انتباشت، با تأکید بر محلیت و پیچیدگی و بخش بخش شدن فرایندهای جامعه هستند.

تجدید ساختار

کاستلر (۱۹۸۹، ۱۱) تجدید ساختار را به عنوان «فرایندهای تعریف می‌کند که به وسیله آن شیوه‌های تولید^۲، ابزار سازمانی خود را متحول می‌سازند تا به اصول ساختاری پایدار عملکرد خود نایل شوند». دور فعلی تجدید ساختار شیوه سرمایه‌داری، مبتنی است بر فن‌شناسی اطلاعاتی و فرایندهای بین‌المللی شدن اقتصاد. این دور منجر به ضعیف شدن نهادهای ملی شده است. از یک سو، این نهادها که بر مسائل جهانی مثل جریان بین‌المللی درحال گسترش کامل‌های خدمات و سرمایه، کنترل زنارند توسط آن‌ها در هم می‌شکند. از سوی دیگر آنها فاقد صفاتی برای پاسخ‌گویی به نیازهای خاص مکان‌های مختلف در درون کشور خود هستند. همان طور که کربی (۱۹۹۳، ۱۷۳) می‌گوید: «ما اضمحلال سیستم حکومتی را از هر دو جهت می‌بینیم». بنابراین دستگاه حکومت مرکزی هم از بالا و هم از پایین تحت فشار قرار گرفته است.

در چنین زمینه‌ای، نهادهای محلی اهمیتی محوری می‌یابند. آنها انعطاف و توانایی سازگاری برای پاسخ‌گویی به تغییرات محیطی و تنظیم آنها مطابق منافع خاص هر محیط را دارند. با این وجود، نهادهای محلی مجبور بوده‌اند که خود را به منظور پاسخ‌گویی به تغییرات مربوط به تجدید ساختار شیوه تولید وفق دهند.

چنین تغییراتی مشتمل بر ظهور رژیم نوین انتباشت است؛ درحالی که وفق دادن لازم درنهادهای محلی مربوط به ظهور رویکرد مدیریت شهری است.

وژیم‌های انتباشت

تبیین اولیه مفهوم رژیم انتباشت به شرح زیر است: مازاد در جامعه از طریق اشکال تاریخی متفاوتی انتباشت شده است. هر شکل زمانی صورت می‌پذیرد که بتواند خود را باز تولید کند، یعنی زمانی که تولید و مصرف با هم جفت و جور شوند. هر رژیم انتباشت تلویحًا به معنی دوره‌ای است که از طریق آن تولید و مصرف به شیوه‌ای خاص تثبیت می‌شوند (آگلیتا، ۱۹۷۹؛ بویر، ۱۹۸۷؛ دوروی، ۱۹۸۴؛ هاروی، ۱۹۸۹؛ لیپتیز، ۱۹۸۶؛ استوکر، ۱۹۹۰).

تعداد زیادی از کشورها، به ویژه درجهان صنعتی شده، در سیاری از دهه‌های قرن حاضر دارای رژیم انتباشت مبتنی بر اصول

ضروری است به سیاست (Politics) توجه کرد، زیرا سیاست‌های تمرکز داری اداری که به شکل عمده در سراسر جهان درحال توسعه به کار گرفته شده است ممکن است به سنگینی کار (اداری) مدیران شهری بیفزاید، بدون اینکه به آنها قدرت (سیاسی) لازم را بدهد؛ و سرانجام، لازم است بین افکار فعلی توسعه که با مدیریت شهری همراه هستند، و مدیریت شهری به خود خود تمایز قائل شد. ضروری است که درباره نحوه انطباق مدیریت شهری با تغییرات در پارادایم‌های توسعه، یعنی تغییراتی که در صورت افول پارادایم تولیپرال روی خواهد داد، تفکر کرد.

مدیریت توسعه شهری: ظهور و اهمیت یک رویکرد

نظریه‌ها و سیاست‌های بین‌المللی توسعه شهری برای کشورهای درحال توسعه در چند دهه گذشته تغییراتی کردند. به طورکلی، در خلال دهه ۱۹۶۰ تا اواسط دهه ۱۹۷۰ تأکید روی طرح‌ها و برنامه‌هایی بود که شامل فراهم آوردن خدمات شهری استاندارد در مقیاس بزرگ مبتنی بر اصول برنامه‌ریزی مدرنیستی (جامع) بودند. از اواسط دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰، رویکرد غالب مبتنی بر پروژه بود و مشتمل بود بر دخالت‌های کوچک‌تر / راهبری (Smaller/Pilot)، که می‌شد در جای دیگر آنها را تکرار کرد. در این دوره دلمنقولی بیشتری نسبت به اوضاع خاص (به عوض دلمنقولی نسبت به اشکال بین‌المللی) وجود داشت و روی مسائلی مثل خود - یاری، دخالت اجتماعی، کمک دادن به سکونتگاه‌های غیررسمی / غیرقانونی به عوض ساخت املاک استاندارد در مقیاس بزرگ تأکید شد. از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا به حال دلمنقولی بیشتری نسبت به فزاپنده‌های وسیع و درازمدت در پهنه شهری، به عوض پروژه‌های راهبری / مشخص وجود داشته است، و بر طرفیت‌سازی محلی و تقویت نهادی برای مدیریت فرایند توسعه شهری تأکید شده است. هرچند که باید با احتیاط مدیریت شهری را به عنوان «رویکرد نهایی» در دوره فعلی تلقی کنیم با این وجود این رویکرد مفهومی است که تمایلات جدیدی در خود دارد و اینکه در مرکز تفکر توسعه شهری و کمک به توسعه شهری قرار دارد.

به طورکلی دلیل این تغییرات در رویکرد، ناکامی (هریک از رویکردهای قبلی) در حل مشکلات روبه افزایش شهری است. درمورد ظهور مدیریت شهری، مشکلات اصلی ذکر شده در ادبیات مربوطه شامل فقر، بخش غیررسمی، فقدان دسترسی به خدمات شهری، سکونتگاه‌های غیرقانونی، وافول و تنزل محیطی است (کلارک، ۱۹۹۱؛ دیواس و راکودی، ۱۹۹۳؛ اشنرن، ۱۹۹۲؛ اشنرن، ۱۹۹۳؛ کلارک، ۱۹۹۴). UMP

هر چند این مسائل خاص از اعتبار برخوردارند، درک تغییرات در

یک لایه کوچکتر مرکزی به عوض لایه‌ای بزرگ، و یک دولت محلی انعطاف‌پذیر و بزرگتر (بنگرید به استوکر، ۱۹۹۰).^۴

روی هم رفته، بین تمایلات فوق از یک سو، و تقویت/تمرکز زدایی دولت محلی از دیگر سو، پیوندی وجود دارد. مورد اخیر چه بسا محصول مورد اول نباشد، یعنی برنامه‌های تمرکز زدایی قبل از تغییر رژیم انباشت وجود داشتند. با این وجود، آنها وسیعاً با چنین تغییری تقویت شدند. سیاست‌های تقویت دولت محلی اینک در رأس دستور کار سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های ملی قرار دارد. تمرکز زدایی اینک در اعطای کمک برای توسعه امری محوری است و ادبیات مربوط به این موضوع فراوان است (برای مرور کلی بنگرید به دیوی، ۱۹۹۲).

به طور کلی تأکید بر محلیت در دوره فعلی تجدید ساختار شیوه تولید و ظهور رژیم جدید انباشت امری محوری است. این امر به ظهور مفهوم مدیریت شهری متصل است. در چنین زمینه‌ای مدیریت شهری به عنوان نتیجه حرکت از نوعی مدیریت تمرکز به سمت یک نوع مدیریت محلی‌تر، و همچنین به عنوان ابزاری «تجارت‌گونه» برای توانا ساختن قدرت‌های محلی در هدایت توسعه شهری ظاهر می‌شود.

انتقال مفاهیم مدیریتی از بخش خصوصی به بخش عمومی ممکن است مفید باشد. با این وجود، بخش عمومی ذاتاً از بخش خصوصی متفاوت است، و جنبه سیاسی آن را نمی‌شود نادیده گرفت. تأکید اداری / تجاری ممکن است مسئولیت بیشتری را برداش مديران شهری بگذارد بدون این که قدرتی به آنها اعطا کند. اگر اصلاحات اداری و سیاسی دوش به دوش هم صورت نگیرند، مديران شهری ممکن است وظایف بیشتری بدون برخورداری از امکانات سیاسی برای انجام آنها داشته باشند. همان‌طور که همبلتون و هوگت (۱۹۹۰) تأکید می‌کنند، دولت محلی منحصر به ارائه خدمات نیست (یا نباید باشد)، بلکه به دمکراسی هم مربوط می‌شود.

تأکید موجود در مدیریت شهری با بخش بخش شدن فراینده جامعه نیز ارتباط می‌یابد که اینک مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بخش بخش شدن

تحلیل‌های مربوط به توسعه متداول جامعه (و زمینه فضایی آن) مکرراً به نبود فراینده کنترل (بنگرید به کاستلر، ۱۹۸۹، بخش بخش شدن (هاروی، ۱۹۸۹)، آشوب و پیچیدگی (کری، ۱۹۹۳) جامعه اشاره کرده‌اند. در قلمرو خاص خدمات شهری، پیچیدگی فرایندهای در انواع و تعداد کارگزاران فراهم آورنده خدمات شهری وجود داشته است: بخش خصوصی طبق طرح‌های گوناگون (مثلًا حق استفاده از نام، قرارداد با بیرون بستن، اجاره، تولید مستقل، بخش غیررسمی)،

فوردیسم^۳ بوده‌اند. حکومت‌ها فوردیسم را با مدیریت و حمایت تقاضا، فراهم کردن زیرساخت‌ها برای تولید اینها، و کمک رفاهی به طبقه کارگر تقویت کردند (آگلیتا، ۱۹۷۹؛ بویر، ۱۹۸۷؛ دوروی، ۱۹۸۴؛ هاروی، ۱۹۸۹؛ لیتیز، ۱۹۸۵؛ استوکر، ۱۹۹۰). به منظور انجام این وظیفه دولت‌ها دستگاه بزرگی در اختیار داشتند، ساختاری سخت دیوان سالارانه، متمرکز و سلسه مراتبی. جنبه‌هایی از دولت از سازمان تولید فوردیسم پیروی پیروی می‌کردند (همبتون و هوگت، ۱۹۹۰). جنبه‌های دیگر که قبل از وقوع توسعه صنعتی بزرگ مقیاس موجود بودند (دیوان‌الاری) در خلال دوره فوردیسم تقویت شدند.

گذار از فوردیسم به رژیم انباشت جدید در حدود دهه ۱۹۷۰ ابداعاتی مانند انعطاف در فرایندهای نیروی کار، بازارهای نیروی کار، محصولات و اشکال مصرف، و ضابطه‌زدایی از بازارها را به آورد. دولت خود را برای پاسخ‌گویی به این تغییرات تجدید ساختار کرد (همبتون و هوگت، ۱۹۹۰؛ کینگی، ۱۹۹۰؛ استوکر، ۱۹۹۰) و بار دیگر از سازمان تولید مورد استفاده در بخش خصوصی در بسیاری جنبه‌ها تقیید کرد (دیواس، ۱۹۹۳؛ دیواس و راکودی، ۱۹۹۳؛ کاپلینسکی، ۱۹۸۸؛ استوکر، ۱۹۸۹، ۱۹۹۰، ۱۹۹۰؛ کاپلینسکی، ۱۹۸۸) مثلاً همان‌طور که کاپلینسکی (۱۹۸۸، ۴۸) مذکور می‌شود:

شكل‌های جدید ساختار سازمانی در بخش خصوصی بر اصلاحات اداری تأثیر خواهد گذاشت، زیرا فشارهایی برای استفاده از این شکل‌های جدید به عنوان الگوهایی در مدیریت دولتی وجود دارد و مختصمان بخش خصوصی غالباً برای ارائه مشورت به دولت در باره نحوه بهتر کردن بهره‌وری بخش عمومی فراخوانده شده‌اند... عملکرد تولید کنندگان بخش عمومی به طور حتم با ملاک‌های بخش خصوصی قضایت خواهد شد.

«رویکرد شرکتی» نو (بنگرید به دیواس، ۱۹۹۰) یا مدیریت «موج نو» (بنگرید به استوکر، ۱۹۹۰، ۱۹۸۹)، مبتنی بر الگوهای واحدهای تجاری بخش خصوصی و مكتب مدیریتی امریکا جایگزین اشکال سنتی اداری شده‌اند. سازمان جدید زمانی که درباره دولت به کار گرفته می‌شود، علاوه بر چیزهای دیگر، مشتمل است بر

سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های ریشه‌دار در اجتماع، قدرت‌های دولتی، و اقدامات مشترک بین بخش خصوصی و دولتی. این جریان با تأکید فعلی بر پارادایم نوولیبرال توسعه و سیاست‌های آزادگذاری (Laissez-Faire) آن، که مشتمل بر شل کردن کنترل‌های حکومتی و ضابطه‌زدایی از بازارها است (بیتلی، ۱۹۹۲؛ داوی، ۱۹۹۲) ارتباط نزدیک دارد. پارادایم نوولیبرال همچنین متنضم کاهش اهمیت برنامه‌ریزی است. همان طور که بیتلی (۱۹۹۲) پیشنهاد می‌کند اگرچه جریان فعلی مشتمل بر محدودکردن نقش حکومت است چنین نقشی، به شکل مستافق‌نمای، پیچیده‌تر و از نظر مدیریتی، (و سیاسی) حساس‌تر است. بنابراین اهمیت مدیریت شهری به شکل تصاعده‌ی افزایش می‌یابد تا تعداد زیادتری از کارگزاران را در جامعه‌ای که به شکل فرازینده‌ای پیچیده (و شهری) است با برنامه‌ریزی کمتر هماهنگ کند.

همان طور که در بالا ذکر شد، پارادایم نوولیبرال، توسعه رویکرد مدیریت شهری را تحکیم کرد. این رویکرد به نوبه خود، پارادایم مزبور را از طریق پرداختن به مسائل کالی مثل ضابطه‌زدایی، نقش توانایی بخش برای دولت، و خصوصی‌سازی، تقویت کرده است. مثلاً این مسائل در بیانیه‌ها و خطوط راهنمایی سیاست UMP (کلارک، ۱۹۸۹؛ فاکس، ۱۹۸۲؛ اخبار سرپناه، ۱۹۹۲؛ پتدسون و دیگران، ۱۹۹۳؛ UMP، ۱۹۸۹، ۱۹۹۱a، ۱۹۹۲a، ۱۹۹۲b، ۱۹۹۲c و ۱۹۹۳a)، و همچنین در سمینارها (سمینار مربوط به خصوصی‌سازی خدمات شهری، که در دفتر منطقه‌ای امریکای لاتین و کارائیب UMP، ۱۹۹۳) دیده می‌شود. در چنین اوضاعی، رویکرد مدیریت شهری «پروژه تغییر» را در برنمی‌گیرد و وضع موجود را به چالش نمی‌خواند.^۵ درک این مسأله، مهم است زیرا تمايل و همچنین محدودیت‌های رویکرد مزبور را نشان می‌دهد.

خلاصه آن که، تمامی این مسائل بر ظهور و درک بین‌المللی رویکرد مدیریت شهری تا اندازه‌ای تأثیر گذاشته‌اند. این مقاله بر تجدیدساختار شیوه جاری تولید حاکم در سراسر جهان، تغییرات مربوط به آن در رژیم انتباشت با تأکید بر محلیت و پیچیدگی و بخش بخش شدن فرازینده جامعه تأکید می‌کند. به هرروی، اگرچه رویکرد مدیریت شهری نقشی عمده در صحنه توسعه ایفا کرده است، اما مفهوم مزبور کماکان فرار است.

توسعه نیافتگی مدیریت شهری، توهمندی توطنده؟

مدیریت شهری کماکان مفهومی است با چندین معنی. به این مفهوم به روشهای خاص (و مناقوت) با تمرکز بر مدیریت منابع یا پیروزه‌های معلوم پرداخته شده است. همچنین به روش‌های وسیع‌تری با تمرکز بر مدیریت بخش دولتی یا حتی مدیریت توسعه



به این مفهوم پرداخته شده است. این مفهوم به شکل معین به مدیران دولتی اشاره می‌کند، اما ممکن است شامل بخش خصوصی نیز باشد (برای دیدگاه‌های متفاوت بنگرید به آموس، ۱۹۸۹؛ کلارک، ۱۹۹۱b؛ دیویدسون و نیتیند، ۱۹۹۱؛ اشترن، ۱۹۹۲؛ UMP، ۱۹۹۳b).

ابهام مفهوم مزبور نه تنها نتیجه ابهامات تعریفی، بلکه همان طور که اشترن (۱۹۹۳) متذکر می‌شود، نتیجه استفاده از آن در بیانیه‌های سیاست بدون هیچ‌گونه تبیینی است. (بنگرید به UMP، ۱۹۹۱b). چنین ابهامی مربوط به همدستی تعدادی از کارگزاران است و همان‌طور که در بخش پیشین متذکر شدیم این ابهام به حفظ وضع موجود جاری کمک می‌کند. کارگزاران مورد اشاره در اینجا جامعه محققان، UMP و کمک دهنگان بین‌المللی هستند.

اشترن کارگزاران دسته اول و دسته دوم را بررسی کرده است. در مورد دسته اول، یعنی جامعه محققان، این واقعیت که تعریف دقیقی از مدیریت شهری وجود ندارد آشکارا نشان می‌دهد که تحقیق پیشتری درباره این موضوع ضروری است. در مورد دسته دوم، اگر UMP در جذب منابع مالی بیشتر برای کاربرد یک مفهوم بی‌دققت موفق شود، نشان می‌دهد میلی قوی برای دقیق تعریف نکردن آن وجود دارد. همان‌طور که اشترن (۱۳۵، ۱۹۹۳) بیان می‌کند «در صورتی که برنامه مزبور [UMP] از همان آغاز خود را متعهد به تعریفی روشن و منمرک شده از مدیریت شهری کرده بود، ممکن بود، انعطاف سازمانی اش صدمه بییند». نهادهای تأمین کننده مالی UMP توانسته‌اند به این برنامه فشار آورند تا تعریف خود را روشن سازد. با این وجود به این دلیل که ابهام مفهوم مدیریت شهری برای کمک کنندگان نیز مفید است با نفوذ آن‌ها مقابله می‌شود.

گسترش تقاضا برای کمک شهری در زمینه‌های متنوعی منجر به این شده که نهادهای کمک کننده به دنبال مفهومی باشند که بتواند همه آنها را تحت پوشش قرار دهد (همچنین بنگرید به پاپروسکی، ۱۹۹۳). بنابراین کمک دهنگان در بی‌دقت نگه داشتن مفهوم مزبور سهیم بوده‌اند.

همان‌طور که دیواس و راکودی (۵۰، ۱۹۹۳) پیشنهاد می‌کنند «مهم است که درک کنیم نهادهای کمک دهنده عاملانی ختنی نیستند بلکه دستور کار و مولکانی را دارند، که باید امتناع شوند». روى هم رفته، سازش‌هایی چه پنهان و چه آشکار بین جامعه محققان، کمک دهنگان و سیاست‌گذاران وجود دارد که وضعیت فعلی امور را دائمی می‌کند. فزار بودن مفهوم مدیریت شهری، به نوبه خود گرایش فعلی به بخش بخش شدن را که در بخش پیشین مقاله متذکر شدیم تقویت می‌کند. همان‌طور که کربی (۱۹۹۳) اظهار می‌دارد یکی از نیروهای کلیدی استکار دولتی، تحلیل نوعی یکنواختی برآقدمات گوناگون است که در هر کشوری وجود دارد.

جنگی حیاتی بین نیاز دیوان سالارانه و سیاسی برای استاندارد کردن و کنترل، از یک سو و بخش بخش شدن جامعه از سوی دیگر وجود دارد.

همان طور که در تحلیل رژیم‌های انباشت متذکر شدیم، مدیریت شهری «ابزار تجارت‌گونه برای توانا ساختن قدرت‌های محلی در هدایت توسعه شهری» است. ابهام آن در واقع توانایی و ظرفیت آن را در پرداختن به بخش بخش شدن چنین فرآیندی تضعیف می‌کند، یا شاید هم با توجه به غفلت از جبهه‌های سیاسی مدیریت شهری آن را تقویت می‌کند. با این وجود مشکلات رویکرد مدیریت شهری نباید ما را به نادیده گرفتن اهمیت مدیریت شهری به خودی خود رهنمون سازد. این موضوع در بخش نتیجه‌گیری تحلیل خواهد شد. بخش بعدی درباره مشکلاتی بحث می‌کند که ابهام مفهوم مزبور احتمالاً برای UMP تولید خواهد کرد.

مدیریت توسعه شهری: مشکلات مفروضات فوار

بحث این بخش به عوض مسائل فعلی عمدتاً در باره مشکلاتی است که درآینده ظاهر خواهد شد. این بحث مبتنی بر داده‌های محکم درباره فعالیت‌های جاری و فعلی UMP نیست، زیرا سیاری از این فعالیت‌ها هنوز ابتدایی‌اند. با این وجود دقیقاً در این مرحله اولیه است که می‌شود مانع مشکلات بالقوه شد. این بحث بر مشکلات داخلی UMP و رابطه بین UMP و سایر فعالیت‌های سازمانی ملل تمرکز خواهد کرد.

همان‌طور که در مقدمه ذکر شد، UMP اینک بزرگ‌ترین برنامه توسعه شهری، و کمک فنی چند سازمانی در سطح جهانی است. مرحله اول آن (۱۹۹۲-۱۹۸۶) بر فعالیت‌های میدانی تأکید نکرد، بلکه عمدتاً مشتمل بر سطح مقالات چارچوب سیاست، مقالات مباحثه‌ای و استاد دیگر در پوج زمینه اصلی بود که عبارتند از: زمین، تأمین مالی دستگاه اداری، زیرساختارها، محیط زیست و فقره‌ای. اگرچه هر یک از این استاد به خودی خود دارای ارزش هستند، اما یافتن رشته‌ای مشترک بین بسیاری از آنها مشکل است. مرحله دوم UMP (۱۹۹۵-۱۹۹۲) شامل توجه تابعی مرحله اول به برنامه‌های عملیاتی و برنامه‌های اقدام سیاستی در سطوح ملی، استانی و شهری است. با این وجود بدون یک مفهوم کاملاً بسط یافته مدیریت شهری، این کثرت (Profusion) برنامه‌ها و طرح‌ها با خطر مبدل شدن به دخالت‌های پراکنده به جای پروژه‌ای منسجم رویه رو است. بنابراین احتمال دارد که آنها به بخش بخش شدن که در قسمت‌های قبلی بحث شد بیفزایند، به عوض این که با آن مقابله کنند.

کمک UMP به قدرت‌های دولتی در کشورهای درحال توسعه

وسيعی را برای مشاجره در درون «برنامه مدیریت شهری» باز می‌کند.

« برنامه مدیریت شهری » دارای قابلیت‌های بالقوه‌ای برای کمک به توسعه شهرکها و شهرها در جهان در حال توسعه است. این برنامه نواحی مهمی را تحت پوشش قرار می‌دهد، مثل غیرمت مرکز کردن کارهایش در سطح منطقه‌ای. این امر رابطه بین تعیین کنندگان سیاست و مدیران پروژه را، از یک سو، و نهادهای محلی که به وسیله برنامه مزبور یاری خواهند شد، از دیگر سو، تسهیل می‌کند. ایده استفاده از مشاوران محلی نیز مهم است، زیرا احتمال بیشتری می‌رود که آنها شناخت دقیقی از مشکلات محلی داشته باشند. به علاوه در برگرفتن دستگاه اداری شهرداری به عنوان یکی از اجزای برنامه مدیریت شهری می‌تواند به هماهنگی تمامی فعالیت‌های توسعه شهری بینجامد، و بنابراین انسجام اقدامات متفرق را افزایش دهد هر چند که این امر تا زمانی که برنامه مدیریت شهری برنامه‌ای ممکن به درخواست و تقاضا است، صرفاً در صورتی به جریان خواهد افتاد که شهرداریها خودشان درخواست کمک کنند.

اجزای دیگر برنامه مدیریت شهری نیز دارای منطقی قوی هستند. با این وجود، گنجاندن و پیوند دادن آنها در درون یک چارچوب مفهومی معقول، الزامی است. گروهی از متخصصان که مرحله اول برنامه مدیریت شهری را ارزیابی کردند به طور گذرا به این مسئله پرداختند و خصوصت تقویت هویت برنامه مزبور را مذکور شدند (برنامه مدیریت شهری، ۱۹۹۱b).

آینده مدیریت شهری: افول، رکود یا توسعه؟

این مقاله نشان داده است که مفهوم مدیریت شهری کماکان فرآاست. این مقاله سپس اشاره کرده است که ابهام مفهوم مزبور مشکلاتی را در به کارگیری آن به همراه خواهد آورد، و برخی از مشکلات بالقوه مربوط به برنامه مدیریت شهری معرفی شدند. در پرتو مشکلات رویکرد مدیریت شهری، دورنمای آینده آن در کمک به توسعه چیست؟ اشنون (۳۷، ۱۹۹۳) پیشنهاد می‌کند که «بدون رویکردی غنی و متنوع نسبت به مدیریت شهری از نظر مفهومی، و حمایت جامعه محققان در سراسر جهان، رویکرد مزبور قابلیت بالقوه کمی برای ادامه حیات در درون بازار بین‌المللی آرای توسعه دارد، بازاری که به سرعت تغییر می‌کند.

تمایز قائل شدن بین آرای فعلی توسعه همراه با مدیریت شهری و مدیریت شهری به خودی خود، ضروری است. رویکرد مدیریت شهری فعلی، چه مبهم باشد و چه نباشد، با تفکر نوولیبال پیوند یافته است. بنابراین اگر چنین پارادایمی در آینده در وضعیتی رد شود، رویکرد کنونی مدیریت شهری، تأثیر خواهد پذیرفت. با این وجود حتی اگر آرای توسعه تغییر کند، شهرها و شهرکها را کماکان باید اداره

از طریق اقدامات مشاوران خصوصی به خدمت گرفته شده صورت می‌پذیرد. با این وجود اگر رویکرد UMP به روشنی تعریف نشود مشاوران مزبور از چه خطوط راهنمایی در کار خود باید پیروی کنند؟ این مشکل مدتی است که در مرحله اول UMP ظاهر شده است. مثلاً گروه متخصصانی که آن مرحله را ارزیابی کردند اشاره کردند که « مشاهده شد در امریکای لاتین که یکی از افراد استخدام شده برای پذیرفتن مسئولیت کمک فنی در باره یکی از اجزای برنامه مزبور نمی‌دانست که در یک پروژه UMP دخیل است (UMP، ۱۹۹۱b، ۳۵-۳۱).

« برنامه مدیریت شهری » دارای ضوابط دقیقی برای مشاورانش است. با این وجود روش ساختن بیشتر آن‌ها لازم به نظر می‌رسد. همان‌طور که گروهی از متخصصان در همان گزارش اشاره کردند (UMP، ۱۹۹۱b). چنین رویدادی آن قدرها مهمن بود، زیرا در مرحله اول، که هدف اصلی یافتن حقایق بود، روی داد. با این وجود همان‌طور که همان گروه نیز مشخص می‌سازد این مشکل بعد دیگری در مرحله دوم UMP می‌باید که سال گذشته آغاز شد و برای کمک رسانی تنظیم شده است. با توجه به این که گزارش مزبور برای « برنامه مدیریت شهری » تهیه شد و به وسیله آن به چاپ رسید، بدینهی است کارکنان این برنامه از نوع مشکل آگاهند (و چهسا از مشکلات دیگری که در این مقاله به آن‌ها اشاره شده است آگاه باشند). با این وجود، قضیه باید روش‌تر شود.

رونده بخش شدن احتمالاً نه تنها در درون برنامه مدیریت شهری اتفاق می‌افتد، بلکه بین برنامه مدیریت شهری و سایر برنامه‌های شهری نظام سازمان ملل نیز محتمل است. چنین برنامه‌هایی اینک بسیارند و شامل « برنامه توسعه شهرداری »، « برنامه شهرهای پایدار »، « پروژه شهرهای سالم »، « مشارکت فقر شهری »، « زندگی » (تسهیلات ابتکار عمل محلی برای محیط شهری)، « برنامه بهبود محیط کلانشهر »، « راهبرد جهانی سرپناه برای سال ۲۰۰۰ » و برنامه‌های دیگر هستند.

این برنامه‌ها قلمرویی بسیار وسیع دارند، که امکان تداخل، و بنابراین امکان تکرار و هدر دادن منابع، را به وجود می‌آورند. نبود تعریفی روش از مدیریت شهری تنظیم دقیق برنامه‌ها را دشوارتر خواهد کرد.

سراجام، این واقعیت وجود دارد که برنامه مدیریت شهری بوسیله ۱۴ نهاد چند جانبه، دو جانبه و خصوصی تأمین مالی می‌شود^۷. همان‌طور که در بخش پیشین ذکر شد نهادهای کمک کننده عاملانی خنثی و بی‌طرف نیستند، بلکه دستورکارها و موکلان خاص خود را دارند که باید آنها را اقفال کنند. با این وجود دستورکارها و موکلان این نهادها متعدد است.^۸ در چنین اوضاعی استفاده مشترک از یک رویکرد مدیریت شهری بدون تعریف دقیق قلمرو

کرد؛ بنابراین، نبود تحقیق به افول مدیریت شهری منجر نخواهد شد. اما مطمئناً، به عوض توسعه، موجب رکود آن می‌شود.

این مقاله از نکته اشتتن درباره نیاز به تحقیق بیشتر درباره مدیریت شهری و همچنین نیاز به درجه بالاتری از تعامل بین محققان شهری و مدیران پروژه‌های ملی و بین‌المللی، که به مسائل مدیریت شهری می‌پردازند، حمایت می‌کند.

تحلیل کامل تحول مدیریت شهری یک قدم مهم تحقیقاتی است.⁹ سیاست مدیریت شهری و رهاسازی مدیریت شهری از پارادایم نتولیبرال، باید در کارهای تحقیقاتی بعدی منظور شود.

همچنین باید توجه کرد که سیاست‌های تمرکزدایی اداری چه بسا

به حال مقامات محلی، از جمله مدیران شهری، زیان‌آور باشند. چنین سیاست‌هایی منجر به شبه واگذاری مسئولیت‌ها با خود و اگذاری می‌شوند، یعنی به مسئولیت‌های بدون قدرت منجر می‌گردند. با

چنین سیاست‌هایی، مقامات محلی مدیران شهری وظیفه سنتگین تر

پرداختن به نیازهای مردمی محلی را خواهند داشت. هرچند آنان

امکانات و وسائل سیاسی برای راهبری دستگاه اداری خود را ندارند.

سیاست و مدیریت، بخش‌های اساسی دولت محلی هستند. بنابراین،

نکته این است که چگونه می‌شود آنها را به بهترین وجه یکپارچه کرد

و یکی را به هزینه دیگری در اولویت قرار نداد.

درک مدیریت شهری جدا از پارادایم نتولیبرال به این معنا

نیست که ساختن یک مفهوم انتزاعی کافی است. هیچ شکل خشن و

بی‌طرفانه‌ای در نظریه توسعه یا کمک به توسعه وجود ندارد.

مدیریت شهری ذاتاً با سیاست‌هایی مثل ضایعه‌زدایی، توانا ساختن

[نهادهای محلی]، خصوصی‌سازی و نظایر آن مرتبط نیست. اگر

تغییراتی در شکل فعلی توسعه صورت بگیرد، به کارگیری مدیریت

شهری باید در زمینه سیاست‌های جدید درک شود. بنابراین تحقیق

در این باره اهمیت دارد که چگونه مدیریت شهری را به عوض

تلاش برای نادیده گرفتن این تغییرات، می‌توان با تغییرات در «بازار آرای توسعه» سازگار کرد.

یادداشت:

۱- مشخصات مقاله:

Werna, Edmundo, *The Management of Urban Development, or the Development of Urban Management? Problems and Premises of an Elusive Concept*, Elsevier Science Ltd, Great Britain, 1995.

۲- شیوه تولید را می‌توان به عنوان طریقی تعریف کرد که در آن ساختارهای اجتماعی با فرآیندهای تولید از طریق تعیین مقررات برای تخصیص توزیع مازاد

تعامل می‌کنند (کاستلر، ۱۹۸۹).

۳- فوردیسم و ازادی است برگرفته از نام هنری فورد، که ابداعاتی سازمانی و فن شناسانه در تولید صنعتی راه اندخت، مثل خط مونتاژ و تسمه نقاله در سال ۱۹۱۰. اگرچه اصطلاح فوردیسم گاهی اوقات برای اشاره خاص به یک فرایند تولید به کار می‌رود، در اینجا به منظور توصیف یک رژیم اثبات (که شامل چنین فرایندی است) به کار می‌رود.

۴- دولت‌های محلی به طرق مطلق یا نسبی بزرگتر شده‌اند. اولاً برنامه‌های تمرکزدایی بسیاری اوقات مشتمل بر تقویت دولت‌های محلی از طریق گسترش منابع آنها بوده‌اند (یعنی بزرگتر کردن آنها به معنای مطلق)، ثانیاً تعدادی از برنامه‌های تمرکزدایی مشتمل بر کاستن از لایه مرکزی دولت بوده است (یعنی لایه‌های محلی به معنای نسبی بزرگتر شده‌اند). به عنوان یک مثال از مورد اخیر، وزارت بهداشت و وزارت‌الدولت‌درحال حاضر درگیر یک اصلاح اداری است (که به برنامه تمرکزدایی آن وزارت‌خانه مریوط است) که مشتمل بر کاهش نیروی انسانی (در دفتر مرکزی) از ۵۵۰۰۰ نفر به تقریباً ۵۰۰۰ نفر است (اطلاعات به وسیله نویسنده در اکتبر ۱۹۹۰ در محل جمع‌آوری شد).

۵- می‌ارزد که توجه کنیم چنین رویکردی را می‌توان به عنوان بخشی از وضعیت فرامدن به تصویر کشید، که همان طور که هاروی (۱۹۸۹) بیان می‌کند در به جالش خواندن وضع موجود جاری ناکام است (همچنین بنگردید به کربی، ۱۹۹۳). بسط پیشتو چنین مسائل‌ای از ظرفیت این مقاله خارج است.

۶- صحیح تر است که کلمه دستورکار را به شکل جمع به عنوان دستورکارها به کار برد زیرا دستورکارهای اوانس‌های کمک دهنده متفاوت با آن است.

۷- طبق اخیرین گزارش سالانه برنامه مدیریت شهری (*UMP*) (۱۹۹۴) این نهادها تأمین کنندگان و شرکای اصلی هستند: برنامه اسکان بشر سازمان ملل، برنامه توسعه سازمان ملل، و بانک جهانی (برنامه اسکان بشر سازمان ملل و بانک جهانی فقط کمک‌های جنسی فراهم می‌آورند)، کمک‌کنندگان دوچاره عبارتند از: کانادا، دانمارک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند، سوئد، سوئیس، بریتانیا، و بیاندهای کمک کننده عبارتند از بنیاد فورد، مؤسسه سیاست زمین لینکلن.

۸- همچنین بنگردید به یادداشت شماره ۴، برای توضیح بنگردید به استناد سیاست شهری منتشره از سوی نهادهای سازمان ملل مانند مرکز اسکان بشر سازمان ملل، ۱۹۸۸، برنامه توسعه سازمان ملل، ۱۹۹۱، بانک جهانی، ۱۹۹۱.

۹- حرکت‌هایی در این جهت از سوی اشتتن (۱۹۹۲a) و دیواس (۱۹۹۳) صورت گرفته است.



- regulation in scott, A J and Stopper ,M(eds)P
roduciton
- work,Territory , the Geographical Anatomy if industrial Capitalism Allen and Unwin Boston Mattingly ,M(1993) 'The Urban Management Programme : the next steps DPU News 28 5
- McAuslan .P(1992) 'Issues of Urban management ,in Harris, N(ed)Cities in the 1990s : The Challeneges for Developing Countries UCL Press ,London
- Paprosky,P(1993) 'Urban governance systems: another unanalysed abstraction ?DPUNews 28 2
- Peterson,G
E,Thomas Kingsley .G and Telegarsky ,Jp (1993) Multisectoral Investment Planning Urban Management Programme Discussion Paper ,March
Sidabutar,p,Rukmana, N,
van der Hoff, R and steibreg,F (1991)
"Development of urban management capacities : training for intergrated urban infrastructure development in Indonesia Cities May, 142-150
- Stoker ,G(1989) New Management Treds Local Government Training Board, Luton
- Stoker ,G (1990) Regulation Theory , Local government and the transition form Fordism, in King ,D S and Pierre ,J(eds) Challenges to Local Government SAGE London
- Stren ,R (1992a) 'Large cities in the Third World ;in UNGHS (ed) Metropolitan Planning and Management
- in the Developing World : Abidjan and Quito UNGHS Nairobi
- Stren ,R (1992b) African urban research since the late 1980s : responses to poverty and urban growth ;urban studies 29 (3-4) 533-555
- stren .R (1993) : urban management " in development assistance concept 'Cities May ,125-138
- UMP (Urban Management Programme) (1989) Institutional Arrangements, Technical Assistance and Training for Urban Infrastructure management Discussion Paper ,Urban Management Programme UNCHS (Habitat)
- UMP (Urban Management Programme) (1991a) Municipal Ressource Management : Institutional and Organisational Arrangements
- Traning Needs and the Role of the Privvate Sector Policy Options Paper, Urban Management Programme ,April
- UMP (Urban Manaement Programme) (1991b) Revised Prospectus Capacity Building for Uorban Management in the 1990s Washington ,Nairobi and New york ,UMP
- UMP (Urban Management Programme) (1992a) Public-Private Partnerships in the Provision of Urban Infrastructure services in Developing cuontries Preliminary Working Draft ,Urban Management Programme ,UNGHS (Habitat)
- UMP (Urban Management Programme)(1992b) Project Document (Phase II)Urban Mangement Programme ,UNCHS/World Bank /UNDP
- UMP (Urban Management Prigramme)(1993a) Briefing on the Infarstructure Management Component Urban Management Programme UNCHS (Habitat)
- UMP (Urban Mangement Programme)(1993b) Helping to Manage the future of Cities UNCHS/World Bank UNDP
- UMP (Urban Mangement Programme)(1994)(Urban Mangement Programme) Anual Repirt 1993
- UMP/The World Bank Washington
- UMP Latin American and Caribbean Regional Office (1993) Activity Programme
- UMP Latin American and Caribbean Regional Office ,March Viewpoint
- UNCHS (United Nations Center for Human Settlements)(1988) A New Agenda for Human Settlements
- UNCHS,Nairobi
- UNDP (United Nations Devlopment Programme (1991) Citiies ,People and Poverty Urban Development Cooperation for the 1990s UNDP Stregy Paper .UNDP.New York
- World Bank (1991) Urban Policy and Economic Development : An Agenda for the 1990s World Bank Policy Paper ,The World Bank .Washington
- You ,N (1992) 'Imporoving Municipal management : a framework for effective intervention 'United NationsCentere for Human Settlements ,September mimeo

منابع

- Aglietta .M(1979) A Theory of capitalist Regulation :The us Experience New left Review .London
- Amos .F J C (1989) Strengthening muni-cipal government 'Citties August 202 -208
- Batles .R (1992) coopepertion The Insti -tutional Framework of urban Management working Paerer No 6 Development Administration Group .school of publicy .university of Birmingham
- Boyer .R(1989) La Theorie de La regulanon Une analyse critique Edition la some moves in this diretn have been taken by stren (1992 a) .and Devas (1993). Decouverte. Paris
- Clarke .G (1989) New Approaches to Utban Planning and Management in the 1990s : The Role of UNCHS (Habitat)Urban Management grop ,Nairobi UNCGS (Habitat)
- clarke ,G (1991a)A Framework for Re-forming Urban Land Policies in De-veloping Countries Urban managmenet Program Policy Paper 7
- Clarke ,G (1991b) 'Urban managmenet in devloping countries : a critical role citis May ,93-107
- Castells ,M(1989)The Informational City Information Twchnology Economic Restructuring and the Urban -Regional Process Basil Blackwell oxford
- Davey ,K(1992) Urban Government Re-form : An Overview of Case studis and Papers on the Institutional Framework of Urban Managmenet The Institutional Framework of Urban Managmanent Working abstraction ? Paper No 7, Development Administration Group , School of Pub-lic Policy University of Birmingham Davidson ,F and Nientied P(1991) 'Intro -duction Cities May ,83-86
- Deveas,N(1993) 'Evolving approaches in Devas , N and Rakodi ,C (wds) Managing Fast Growing Citiies : New Approaches to Urban Planning and management in the Developing World Longman Scientific and Technical, Harlow ,63-101 .
- Devas ,N and Rakodi ,C (1993) 'planing and management Urban development ' in Devas , N and Rakodi, C(eds) Manag-ing fast Growing Citiies L New Approches to Uorban Planning and Management in the Developing world Longman Scientific and Technical,Harlow ,41-62
- de vroey ,m(1984)'A Regulation approach interpretation of the contemporary crisis Capital and Class 2345-66 Fox ,W F (1992) Strategic options for urban infrastructure manaegment 'paper prepard for the urban management programme ,UNCHS/WORLD bank /UNDP Habitai New (1992) 'sustainable Dear Essalaam project'(URT/90/033) 14(3) 24-27 Hambleton ,R and Hoget .P(1990) Beyond Excellence L QuLITY LOCI Government in the 1990s Working paper 85 , School of Addvanced Urban Studies ,University of bristol .April
- Harris .N (1992a) Antroduction in Hirris . N (ed) Cities in the 1990 s : the Challenge for Devloping Countries UCR Press: lonHarris N(1992b)productivity and Poverty in the cities of the developing countrie 'in Harris .N (ed)n citieies the developing 1990s thechallenge for thechallenge for Developing countries UCL press ,London
- Harevy .D (1989) The Codition of post -modrenity An Inqriy into the Origins of cultural Change Basil B;ackwell-oxford
- Hildebrand .M (1992) Issues of urban manaegment 'in Harris ,N (ed) Cities in the 1990s : The Challenge for Devloping Countries UCL Press,London
- Kaplinksy ,R (1988) Restructuring the capitalist labour process: implications for administrative reform Institute of Devdlopment Studies Bulletin 19 (4) 42-49
- King ,D S (1990)'Economic activity and the challenge to local government 'in King ,D S and Pierre,J(eds) Challeneges to Local Government SAGE ,London
- Kirby ,A (1993) Powr Resistance :Locoal Politicsand the chaotic stute Indiana University press Bloomington
- Lipicitz ,A (1986) 'New tendencies in the international division of labour: regimes of acvumu;ation and modes of