

اندیشه‌های نو

نویسنده: ادموندو وورنا
ترجمه: جلال تبریزی

مدیریت توسعه شهری یا توسعه مدیریت شهری

مدیریت شهری اینک مسأله‌ای مرکزی در توسعه شهری است. این مقاله به بررسی دلایل توجه فعلی بین‌المللی به این مفهوم، و بارز کردن رابطه آن با تغییرات اخیر در چارچوب سیاسی - اقتصادی جامعه می‌پردازد. همچنین بر تجدید ساختار شیوه فعلی تولید که در سراسر جهان حاکم است، و تغییرات مترادف با آن در رژیم انباشت، با تأکیدی بر محلیت (Locality) و پیچیدگی و بخش بخش شدن فزاینده جامعه تأکید می‌شود. این مقاله همچنین مشکلات مربوط به فرآر بودن چنین مفهومی را بررسی می‌کند و شواهدی را از برنامه مدیریت شهری (سازمان ملل) عرضه می‌دارد. این مقاله در پایان درباره آینده مدیریت شهری به تحقیق می‌پردازد 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 می‌کند. لازم است تا مدیریت شهری را با تغییرات موجود در پارادایم‌های (Paradigms) توسعه وفق داد، یعنی تغییراتی که در صورت کنار گذاشتن پارادایم نئولیبرال روی خواهند داد.

مقدمه

شهرها به طریقی همواره مدیریت شده‌اند. با این وجود، توجه کانونی بیش از اندازه فعلی 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 در حال 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 (اموس، ۱۹۸۹؛ دیوی، ۱۹۹۲؛ دیویدسون و نینتد، ۱۹۹۱؛ دیواس و راکودی، ۱۹۹۳؛ هریس، ۱۹۹۲a، ۱۹۹۲b؛ هایلدربرند، ۱۹۹۲؛ متینگلی، ۱۹۹۳؛ مک آستینی، ۱۹۹۲؛ سیدابوتا و دیگران، ۱۹۹۱؛ یو، ۱۹۹۲).

بنابراین 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 سؤالات پاسخ می‌دهد.

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

در مورد سؤال دوم این مقاله متذکر 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 در باره آینده رویکرد مدیریت شهری نتیجه‌گیری می‌کند و پیشنهاد می‌نماید که



ضروری است به سیاست (Politics) توجه کرد، زیرا سیاست‌های تمرکززدایی اداری که به شکل عمده در سراسر جهان در حال 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 خودی خود تمایز قائل شد. ضروری است که درباره نحوه انطباق مدیریت شهری با تغییرات در پارادایم‌های توسعه، یعنی تغییراتی که در صورت افول پارادایم نئولیبرال روی خواهند داد، تفکر کرد.

مدیریت توسعه شهری: ظهور و اهمیت یک رویکرد

نظریه‌ها و سیاست‌های بین‌المللی توسعه شهری برای کشورهای در حال توسعه در چند دهه گذشته تغییراتی کرده‌اند. به‌طور کلی، 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 اواسط دهه 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 دلمشغولی بیشتری نسبت به اوضاع خاص (به عوض دلمشغولی نسبت به اشکال بین‌المللی) وجود داشت و روی مسائلی مثل خود-یاری، دخالت اجتماع، کمک دادن به سکونتگاه‌های غیررسمی / غیرقانونی به عوض ساخت املاک استاندارد در مقیاس بزرگ تأکید شد. از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا به حال دلمشغولی بیشتری نسبت به فزاینده‌های وسیع و درازمدت در پهنه شهر، به عوض پروژه‌های راهبری / مشخص وجود داشته است، و بر ظرفیت‌سازی 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 اینک در مرکز تفکر توسعه شهری و کمک به توسعه شهری قرار دارد.

به‌طور کلی دلیل این تغییرات در رویکرد، ناکامی (هریک از رویکردهای قبلی) در حل مشکلات روبه‌افزایش شهری است. در مورد ظهور مدیریت شهری، مشکلات اصلی ذکر شده در ادبیات مربوطه شامل فقر، بخش غیررسمی، فقدان دسترسی به خدمات شهری، سکونتگاه‌های غیرقانونی، و افول و تنزل محیطی است (کلارک، ۱۹۹۱a؛ دیواس و راکودی، ۱۹۹۳؛ اشترن، ۱۹۹۲a، ۱۹۹۳؛ UMP، ۱۹۹۴).

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

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

تجدید ساختار

کاستلز (۱۹۸۹، ۱۱۱) تجدید ساختار را به عنوان «فرایندی 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 فرایند 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 در حال گسترش کالاها، خدمات و سرمایه، کنترل ندارند توسط آن‌ها در هم می‌شکنند. 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.

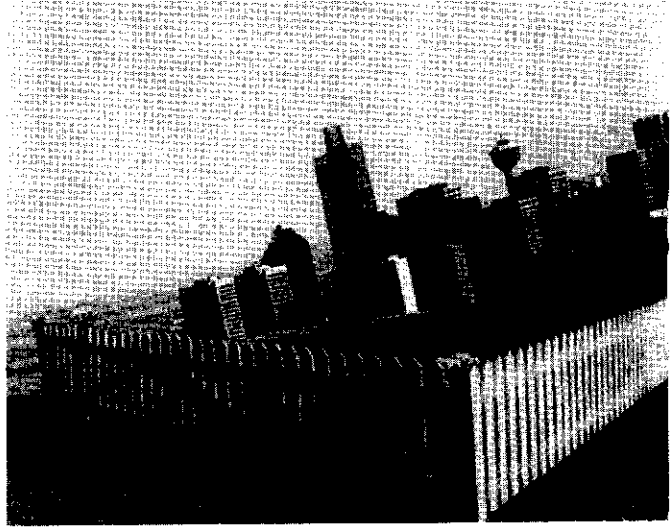
در چنین زمینه‌ای، نهادهای محلی اهمیتی محوری می‌یابند. آنها انعطاف و توانایی سازگاری برای پاسخ‌گویی به تغییرات محیطی و تنظیم آنها مطابق منافع خاص هر محلیت را دارند. با این وجود، نهادهای محلی مجبور بوده‌اند که خود را به منظور پاسخ‌گویی به تغییرات مربوط به تجدید ساختار شیوه تولید وفق دهند.

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

رژیم‌های انباشت

تیین اولیه مفهوم رژیم انباشت به شرح زیر است: مازاد در جامعه از طریق اشکال تاریخی متفاوتی انباشته 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 انباشت تلویحاً به معنی دوره‌ای است که از طریق آن تولید و مصرف به شیوه‌ای خاص تثبیت می‌شوند (آگلیتا، ۱۹۷۹؛ بویر، ۱۹۸۷؛ دوروی، ۱۹۸۴؛ هاروی، ۱۷۸۹؛ لیبتیز، ۱۹۸۶؛ استوکر، ۱۹۹۰).

تعداد زیادی از کشورها، به ویژه در جهان صنعتی شده، در بسیاری از دهه‌های قرن حاضر دارای رژیم انباشت مبتنی بر اصول



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

روی هم رفته، بین تمایلات فوق از یک سو، و تقویت/تمرکززدایی دولت محلی از دیگر سو، پیوندی وجود دارد. مورد اخیر چه بسا محصول مورد اول نباشد، یعنی برنامه‌های تمرکززدایی 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. تمرکززدایی 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 متمرکز به سمت یک نوع مدیریت محلی‌تر، و همچنین به عنوان ابزاری «تجارت‌گونه» برای تواناساختن 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 بردوش مدیران شهری بگذارد بدون این که قدرتی به آنها اعطا کند. اگر اصلاحات اداری و سیاسی دوش به دوش هم صورت نگیرند، مدیران شهری ممکن است وظایف بیشتری بدون برخورداری از امکانات سیاسی برای انجام آنها داشته باشند. همان طور که همبلتون و هوگت (۱۹۹۰) تأکید می‌کنند، دولت محلی منحصر به ارائه خدمات نیست (یا نباید باشد)، بلکه به دموکراسی هم مربوط می‌شود.

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

بخش شدن

تحلیل‌های مربوط به توسعه متداول جامعه (و زمینه فضایی آن) مکرراً به نبود فزاینده کنترل (بنگرید به کاستلز، ۱۹۸۹) بخش شدن (هاروی، ۱۹۸۹)، آشوب و پیچیدگی (کربی، ۱۹۹۳) جامعه اشاره کرده‌اند. در قلمرو خاص خدمات شهری، پیچیدگی فزاینده‌ای در انواع و تعداد کارگزاران فراهم آورنده خدمات شهری وجود داشته است: بخش خصوصی طبق طرح‌های گوناگون (مثلاً 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 انبوه، و کمک رفاهی به طبقه کارگر تقویت کردند (آگلیتا، ۱۹۷۹؛ بویر، ۱۹۸۷؛ دوروی، ۱۹۸۴؛ هاروی، ۱۹۸۹؛ لیبیتز، ۱۹۸۶؛ استوکر، ۱۹۹۰).

به منظور انجام این وظیفه دولت‌ها دستگاه بزرگی در اختیار داشتند، ساختاری سخت دیوان سالارانه، متمرکز و سلسله‌مراتبی. جنبه‌هایی از دولت از سازمان تولید فوردیسم پیروی می‌کردند (همبلتون و هوگت، ۱۹۹۰). جنبه‌های دیگر که قبل از وقوع توسعه صنعتی بزرگ مقیاس موجود بودند (دیوانسالاری) 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 بار آورد. دولت خود را برای پاسخ‌گویی به این تغییرات تجدید ساختار کرد (همبلتون و هوگت، ۱۹۹۰؛ کینگ، ۱۹۹۰؛ استوکر، ۱۹۹۰) و بار دیگر از سازمان تولید مورد استفاده در بخش خصوصی در بسیاری جنبه‌ها تقلید کرد (دیواس، ۱۹۹۳؛ دیواس و راکودی، ۱۹۹۳؛ کاپلینسکی، ۱۹۸۸؛ استوکر، ۱۹۸۹، ۱۹۹۰).

مثلاً همان طور که کاپلینسکی (۱۹۸۸، ۴۸) متذکر می‌شود:

شکل‌های جدید ساختار سازمانی در بخش خصوصی بر اصلاحات اداری تأثیر خواهند گذاشت، زیرا فشارهایی برای استفاده از این شکل‌های جدید به عنوان الگوهایی در مدیریت دولتی وجود دارد و متخصصان 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 ملاحظات بخش خصوصی قضاوت خواهد شد.

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

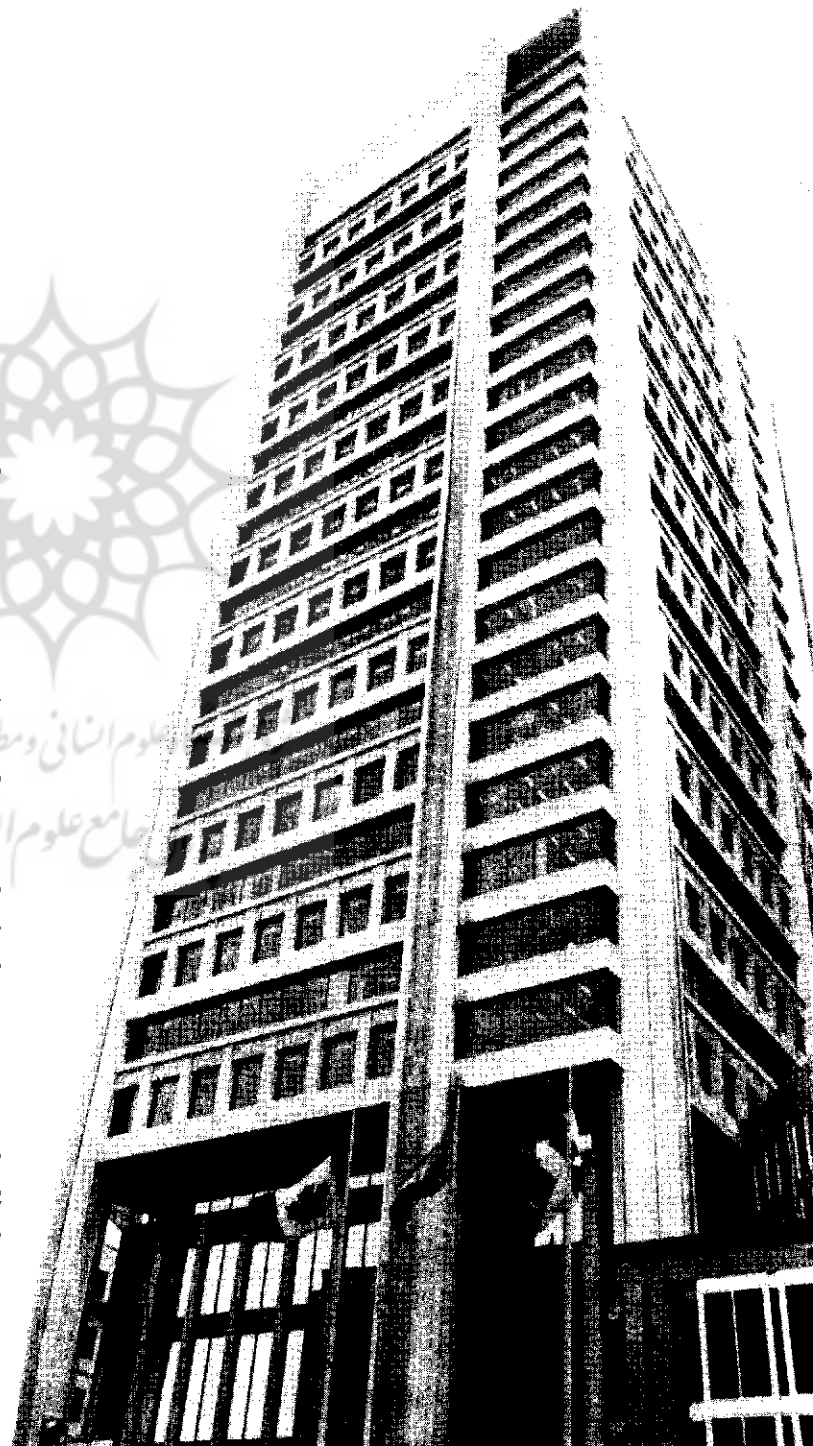
سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های ریشه‌دار در اجتماع، قدرت‌های دولتی، و اقدامات مشترک بین بخش خصوصی و دولتی. این جریان با تأکید فعلی بر پارادایم نتولیبرال توسعه و سیاست‌های آزادگذاری (Laissez-Faire) آن، که مشتمل بر شل کردن کنترل‌های حکومتی و ضابطه‌زدایی از بازارها است (بیتلی، ۱۹۹۲؛ داوی، ۱۹۹۲) ارتباط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

همان‌طور که در بالا ذکر شد، پارادایم نتولیبرال، توسعه رویکرد مدیریت شهری را تحکیم کرد. این رویکرد به نوبه خود، پارادایم مزبور را از طریق پرداختن به مسائل کلی 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 و ۱۹۹۲c)، 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 تمایل 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 انباشت با تأکید بر محلیت و پیچیدگی و بخش شدن فزاینده جامعه تأکید می‌کند. به هر روی، اگرچه رویکرد مدیریت شهری نقشی عمده در صحنه توسعه ایفا کرده است، اما مفهوم مزبور کماکان فرار است.

توسعه نیافتگی مدیریت شهری، توهم یا توطئه؟

مدیریت شهری کماکان مفهومی است با چندین معنی. به این مفهوم به روش‌های خاص (و متفاوت) با تمرکز بر مدیریت منابع یا پروژه‌های 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، ۱۹۹۱ب؛ دیویدسون و نینتید، ۱۹۹۱؛ اشتزن، ۱۹۹۲؛ UMP، ۱۹۹۳).

ابهام مفهوم مزبور نه تنها نتیجه ابهامات تعریفی، بلکه همان طور که اشتزن (۱۹۹۳) متذکر می‌شود، نتیجه استفاده از آن در بیانیه‌های سیاست بدون هیچ‌گونه تبیینی است. (بنگرید به UMP، ۱۹۹۱ب). 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 دهندگان 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 بیشتری درباره این موضوع ضروری است. در مورد دسته دوم، اگر UMP در جذب منابع مالی بیشتر برای کاربرد یک مفهوم بی‌دقت موفق شود، نشان می‌دهد میلی قوی برای دقیق‌تر تعریف نکردن آن وجود دارد. همان‌طور که اشتزن (۱۳۵، ۱۳۲-۱۳۳) بیان می‌کند «در صورتی که برنامه مزبور [UMP] از همان آغاز خود را متعهد به تعریفی روشن و متمرکز شده از مدیریت شهری کرده بود، ممکن بود، انعطاف سازمانی‌اش صدمه ببیند». نهادهای تأمین‌کننده 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 کمک‌کنندگان نیز مفید است با نفوذ آن‌ها مقابله می‌شود.

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

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

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

همان‌طور 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 بخش‌بخش شدن چنین فرآیندی تضعیف می‌کند، یا شاید هم با توجه به غفلت از جنبه‌های 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 فرار

بحث این بخش به عوض مسائل فعلی عمدتاً در باره مشکلاتی است که در آینده ظاهر خواهند شد. این بحث مبتنی بر داده‌های محکم درباره فعالیت‌های جاری و فعلی UMP نیست، زیرا بسیاری 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 بسط مقالات چارچوب سیاست، مقالات مباحثه‌ای و اسناد دیگر در پوچ زمینه اصلی بود که عبارتند از: زمین، تأمین مالی دستگاه اداری، زیرساخت‌ها، محیط زیست و فقرزدایی. اگرچه هر یک از این اسناد به خودی خود دارای ارزش هستند، اما یافتن رشته‌ای مشترک بین بسیاری از آنها مشکل است. مرحله دوم UMP (۱۹۹۵-۱۹۹۲) شامل توجه نتایج مرحله اول به برنامه‌های عملیاتی و برنامه‌های اقدامی 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 میل شدن به دخالت‌های پراکنده به جای پروژه‌های منسجم روبه‌رو است. بنابراین احتمال دارد که آنها به بخش‌بخش شدن که در قسمت‌های قبلی بحث شد بیفزایند، به عوض این که با آن مقابله کنند.

کمک UMP به قدرت‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه

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 درکار 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، ۱۹۹۱ب، ۳۵-۳۱)».

«برنامه مدیریت شهری» دارای ضوابط دقیقی برای مشاورانش است. با این وجود روشن ساختن بیشتر آن‌ها لازم به نظر می‌رسد. همان‌طور که گروهی از متخصصان در همان گزارش اشاره کردند (UMP، ۱۹۹۱ب). چنین رویدادی آن قدرها مهم نبود، 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 کمک‌رسانی تنظیم شده است. با توجه به این که گزارش مزبور برای «برنامه مدیریت شهری» تهیه شد و به وسیله آن به چاپ رسید، بدیهی است کارکنان این برنامه از نوع مشکل آگاهند (و چه‌بسا از مشکلات دیگری که در این مقاله به آن‌ها اشاره شده است آگاه باشند). با این وجود، قضیه باید روشن‌تر شود.

روند بخش‌بخش 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 روشن از مدیریت شهری تنظیم دقیق برنامه‌ها را دشوارتر خواهد کرد.

سرانجام، 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 کمک‌کننده عملاتی خنثی و بی‌طرف نیستند، بلکه دستورکارها و موکلان خاص خود را دارند که باید آنها را اقناع کنند. با این وجود دستورکارها و موکلان این نهادها متنوع است^۸. در چنین اوضاعی استفاده مشترک از یک رویکرد مدیریت شهری بدون تعریف دقیق قلمرو

وسیعی را برای مشاخره 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 غیرمتمرکز 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 دربرگرفتن دستگاه اداری شهرداری به عنوان یکی از اجزای برنامه مدیریت شهری می‌تواند به هماهنگی تمامی فعالیت‌های توسعه شهری بیانجامد، و بنابراین انسجام اقدامات متفرق را افزایش دهد هر چند که این امر تا زمانی که برنامه مدیریت شهری برنامه‌ای متکی 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 مسأله پرداختند و ضرورت تقویت هویت برنامه مزبور را متذکر شدند (برنامه مدیریت شهری، ۱۹۹۱ب).

آینده مدیریت شهری: افول، رکود یا توسعه؟

این مقاله نشان داده است که مفهوم مدیریت شهری کماکان فرار است. 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؟ اشترن (۱۹۹۳، ۳۷) 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.

تماز 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 نئولیبرال 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

کرد؛ بنابراین، نبود تحقیق به افول مدیریت شهری منجر نخواهد شد. اما مطمئناً، به عوض توسعه، موجب رکود آن می‌شود. این مقاله از نکته اشترن 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.^۹ سیاست مدیریت شهری و رهاسازی مدیریت شهری از پارادایم نئولیبرال، باید در کارهای تحقیقاتی بعدی منظور شود. همچنین باید توجه کرد که سیاست‌های تمرکززدایی اداری چه بسا به حال مقامات محلی، از جمله مدیران شهری، زیان‌آور باشند. چنین سیاست‌هایی منجر به شبه واگذاری مسئولیت‌ها یا ضد واگذاری می‌شوند، یعنی به مسئولیت‌های بدون قدرت منجر می‌گردند. با چنین سیاست‌هایی، مقامات محلی مدیران شهری وظیفه سنگین‌تر پرداختن به نیازهای مردمی محلی را خواهند داشت. هرچند آنان امکانات و وسایل 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 نئولیبرال به این معنا نیست که ساختن یک مفهوم انتزاعی کافی است. هیچ شکل خنثی و بی‌طرفانه‌ای در نظریه توسعه یا کمک به توسعه وجود ندارد. مدیریت شهری ذاتاً با سیاست‌هایی مثل ضابطه‌زدایی، 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 یا 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 فرایندهای تولید از طریق تعیین مقررات برای تخصیص توزیع مازاد تعامل می‌کنند (کاستلز، ۱۹۸۹).

۳- فوردیسم واژه‌ای است برگرفته از نام هنری فورد، که ابداعاتی سازمانی و فن‌شناسانه در تولید صنعتی راه انداخت، مثل خط مونتاژ و تسه‌نقاله 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 انباشت (که شامل چنین فرایند است) به کار می‌رود.

۴- دولت‌های محلی به طرق مطلق یا نسبی بزرگتر شده‌اند. اولاً برنامه‌های تمرکززدایی بسیاری اوقات مشتمل بر تقویت دولت‌های محلی از طریق گسترش منابع آنها بوده‌اند (یعنی بزرگ‌تر کردن آنها به معنای مطلق)، ثانیاً تعدادی از برنامه‌های تمرکززدایی 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 ونزوئلا در حال حاضر درگیر یک اصلاح اداری است (که به برنامه تمرکززدایی آن وزارتخانه مربوط است) که مشتمل بر کاهش نیروی انسانی (در دفتر مرکزی) از ۵۵۰۰ نفر به تقریباً ۵۰۰ نفر است (اطلاعات به وسیله نویسنده در اکتبر ۱۹۹۰ در محل جمع‌آوری شد).

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

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

۷- طبق آخرین گزارش سالیانه برنامه مدیریت شهری (UMP، ۱۹۹۴) این نهادها تأمین‌کنندگان 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 دوجانبه عبارتند از: کانادا، دانمارک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند، سوئد، سوئیس، بریتانیا، و بنیادهای کمک‌کننده عبارتند از بنیاد فورد، مؤسسه سیاست زمین لینکلن.

۸- همچنین بنگرید به یادداشت شماره ۴. برای توضیح بنگرید به اسناد 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 اشترن (۱۹۹۲) و دیواس (۱۹۹۳) صورت گرفته است.



regulation in scott, A Jand
 Stopper ,M(eds)P
 roduciton
 work,Territory , the
 Geographical Anatomy if
 industrial Capitlism 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)Citties in the
 1990s : The Challengee for
 Developing Countries UCL
 Press ,London
 Paprosky,P(1993) 'Urban
 governance systems:
 another unanalysed
 abstraction
 ?DPU News 28 2

Peterson,G
 E,Thomas Kingsley .G and
 Telegarsky ,Jp (1993)
 Muliti -sectoral Investment
 Planning Urban
 Management Programme
 Discussion Paper ,March
 Sidabutar,p,Rukmana, N,
 van der Hoff, R
 and steibreg,F (1991)
 "D evelopment of urban
 lanagement capacities :
 training for intergrated
 urban infrastructure
 development in Indonesia
 Cities May, 142-150
 Stiker ,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 con
 -cept 'Cities May ,125-138
 UMP (Urban Management
 Programme) (1989)
 Institutional Arrangements,
 Teghnicl 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
 Infastructure services in
 Developing cuntries
 Pre;iminary Working Draft
 ,Urban Management
 Programme ,UNGHS
 (Haibtat)
 UMP (Urban Management
 Programme)(1992b)
 Project Document (Phase
 II)Urban Mangement
 Programme ,UNCHS/World

Bank /UNDP
 UMP (Urban Management
 Prigramme)(1993a)
 Briefing on the
 Infastructure 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)
 Anuual Repirt 1993
 UMP/Tte 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
 Devdlopment Programme
 (1991) Citties ,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
- Amons .F J C (1989) Strengthening municipal government 'Citties August 202 -208
- Batles .R (1992) coopeperton The Insti - tutional Framework of urban Management working Paeper 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 diretion have been taken by stren (1992 a) .and Devas (1993). Decoouverte. 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 managemet Program Policy Paper 7
- Clarke ,G (1991b) 'Urban managemet in developing 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 Managemet The Institutional Framework of Urban Managemant 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 Cities : 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 Cities 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 interepretation 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 Addvaced Urban Studies ,University of bristol .April
- Harris .N (1992a) Antroduction in Hiris . N (ed) Cities in the 1990 s : the Challenge for Developing Countries UCR Press: lonHarris N(1992b)productivity and Poverty in the cities of the developing countrise 'in Harris .N (ed)n cities the developing 1990s thechallenge for Developing countries UCL press ,London
- Harevy .D (1989) The Codition of post -modrenity An Inquriy into the Orgins of cultural Change Basil B;ackwell-oxford
- Hilldebrand .M (1992) Issues of urban manaegment 'in Harris ,N (ed) Cities in the 1990s : The Challenge for Developing Countries UCL Press,London
- Kaplinsky ,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) Powwr Resistance :Locoal Politicsand the chaotic stute Indiana University press Bloomington
- Lipictz ,A (1986) 'New tendencies in the international division of labour: regimes of accumu;ation and modes of