

آثار كفاءة الإدارة الحديثة (Managerialism)^(أ)

على التخطيط في الألفية

THE IMPLICATIONS OF THE NEW MANAGERIALISM FOR PLANNING IN THE MILLENNIUM

روب إمري

Rob Imrie

مقدمة

عندما يحتفل أبطال الدولة الإدارية بديناميكيتها... فإننا نرى التقلبات غير المستقرة
لنموذج الدولة التي لا تستطيع التوفيق بين التناقضات والصراعات الاجتماعية في
بريطانيا المعاصرة وفق الحسابات الإدارية (كلارك و نيومان، ١٩٩٧م: ١٥٩).

(أ) يمكن تعريف (الإداراتية) أو كفاءة الإدارة على أنها تطبيق لأساليب الإدارة الفاعلة الخاصة بقطاع الأعمال، وتبني الممارسات الناجحة لأنظمة التخطيط والبرمجة؛ لتسيير شئون خدمات ومنظمات القطاع الحكومي بهدف زيادة القيمة المحققة من الإنفاق ورفع مستوى الكفاءة. ويمكن اعتبارها منهجاً جديداً في إدارة القطاع العام بما يخدم مصلحة المستفيدين منه. إن تنامي تطبيق الإداراتية سار بدأ بيد مع برنامج الإصلاح الموجه نحو السوق، والذي يعتمد مبادئ واقعية الاقتصاد، وتحرير التجارة مع اتفاقها مع هذا الأسلوب في توجيه السياسة العامة والمنظمات القائمة عليها. ولكن قد يكون هناك انتقاد لهذا المنهج يتعلق بخطورة أن يؤدي الحماس الزائد لتحقيق الكفاءة وتبني أنظمة القطاع الخاص إلى إهمال الاعتبارات الخاصة بنوعية وجودة الخدمات الحكومية المقدمة. (المترجم)

شهدت فترة التسعينيات من القرن المنصرم تحولات عميقة بل وربما متأصلة في طبيعة الخدمات الاجتماعية والمجتمعية والخدمات الحكومية الأخرى في المملكة المتحدة. ويبدو أن خفض الإنفاق العام، وما صاحبه من خصام سياسي يتعلق بخدمات الرعاية الخاضعة لإدارة الدولة والمقدمة من خلالها، قد عملا على تشجيع بزوغ "اقتصاد محتلط للرعاية" (كلارك و نيومان، ١٩٩٧م؛ كوتشراين، ١٩٩٣م). وبالنسبة للبعض، فإن نظم الرعاية اللامركزية، التي تتسم بتنبه مقدمي الخدمة من القطاع الخاص لاحتياجات المستخدمين، أخذت في الظهور (نوكون و قريشي، ١٩٩٦م). وبالنسبة لآخرين، فإن هذه الحالة الطارئة تدفعها المؤسسات الشبيهة بالأسواق التي تؤكد على معايير "القيمة المحققة من المال" (Value for money) أو طريقة التفكير بالنسبة للوضع المالي في فترة محددة في تحديد أولويات الإنفاق (هادلي و كلو، ١٩٩٦م؛ هوجيت، ١٩٩٦م؛ ليتش وآخرون، ١٩٩٦م). وعلى وجه الخصوص، فقد تحدث العديد من المعلقين عن التغيرات في نظام الحكم من حيث ما وصفه كلارك و نيومان (١٩٩٧م: ١٤٠) بأنه "انتقال من النظام الخاضع للاحترازية والمهنية المكتيبة إلى نظام خاضع للنظم الإدارية، المتأصلة في عمليات توزيع وتركيز السلطة" (انظر أيضاً، كوتشراين، ١٩٩٣م، هوجيت، ١٩٩٦م، لوندز، ١٩٩٦م).

ترتبط كفاءة الإدارة في الحكم المحلي بالتحرك الأولي لمارجريت ثاتشر في الثمانينيات الميلادية، نحو تخفيف فرط البيروقراطية للحكومة المحلية. وكان ينظر للتغيير المؤسسي في الحكومة المحلية باعتباره آلية رئيسة تسهل من أهداف رئيسة الوزراء السياسية، بناء على أجندة تهدف إلى تحرير الأسواق، وتحمي السلطة المنوطة بالتقابات والتنظيمات العمالية، في الوقت الذي يجري فيه تفكيك أركان الرعاية المقدمة من الدولة. وعلى الخصوص إن كفاءة الإدارة التي بزغ نجمها في أواخر التسعينيات

الميلادية تعكس تركة خلفتها فترة وضعت (في إطار سعيها لإعادة إيجاد الحكومة المحلية)، أهدافاً مالية صارمة ومفروضة مركزياً، وصممت نظاماً متوارثة لتقديم الخدمات، ونماذج تنظيمية؛ لأجل إيجاد أنماط من الحكم تتسم بالمرونة والاستجابة. وبالتالي، أصبحت هذه التحولات جزءاً من النسق التنظيمي الجديد للحكم المحلي الذي - كما يزعم البعض - يهيمن عليه محاسبون وقيم المؤسسات التجارية أو المالية، وإجراءات وحوارات تقنية (كوتشراين ١٩٩٣م، هوجيت ١٩٩٦م). وبالفعل، وكما ذهب كلارك و نيومان (١٩٩٧م: ١٤٨)، فإن كفاءة الإدارة الجديدة تمنح اهتماماً "للأهداف والخطط أكثر منها على المقاصد والأحكام. إنها تهتم بالفعل أكثر من اهتمامها بالتفكير".

وبالتالي، فإن كفاءة الإدارة الجديدة في التخطيط، والمهام والوظائف الخدمية الأخرى، قد ترجمت إلى ممارسات ذات توجه قائم على الأداء. ومن ثم، وعلى سبيل المثال، فإن تركيز السياسة في الحكم المحلي يرتبط بإعطاء الأولوية للكفاءة في مقابل الأشكال الأخرى للإنتاج. وبالنسبة للمخططين، على سبيل المثال، فإن الكفاءة تصنف بسرعة النتائج من تطبيقات التخطيط، وإكمال إعداد المخططات المحلية، وتسهيل الأهداف التنموية وتيسير الإجراءات، مثل المشاورات العامة التي يحتمل أن تعمل على إبطاء عملية تحقيق الأهداف التشغيلية. وإن إعطاء الأولوية للكفاءة على الأهداف الأخرى يتركز، بوجه خاص، على "الأهداف قصيرة المدى بما أنها هي الأهداف التي يقاس الإنتاج والأداء بناء عليها" (كلارك و نيومان، ١٩٩٧م: ١٤٧). وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يزداد تعرض المخططين إلى ثقافة كفاءة الإدارة ضمن الحكم المحلي الذي يسعى إلى تقسيم وتوزيع المهام والأدوار، في الوقت الذي يتم التركيز فيه على تحقيق أهداف محددة بدقة بين المنظمات والأجهزة المتداخلة، أكثر من الغرض

المرتبط بالقطاع العام. وبذلك، فإن ثقافة الحكم الناشئة والخاصة بتحديد الهدف وإدارة الأداء و"بناء إلتزام كالموجود في المؤسسات التجارية... المرتبط باستمرار البقاء في بيئة تنافسية" (كلارك و نيومان، ١٩٩٧م: ١٤٧).

إن التأثيرات الأوسع لهذه التغييرات في الحكم المحلي، بالنسبة لممارسات وإجراءات التخطيط، تعد نقطة الوصل لهذا الفصل. ولقد قمت بتقسيم الفصل إلى ثلاثة أجزاء. فقامت أولاً، بتقديم موجز للتحويلات الكبرى في الحكم المحلي من خلال تطوير جوانب بحث كلارك و نيومان (١٩٩٧م) المتعلقة بعملية كفاءة الإدارة للحكومة المحلية. ثانياً، لقد استخلصت بعضاً من الآثار الإجرائية والسياسية لتحليل كلارك و نيومان (١٩٩٧م) لمستقبل الحكم المحلي وخاصة، بالنسبة لنظرية التخطيط وتطبيقها. وبهذا، فإنني أزعّم أن ممارسة التخطيط خلال الألفية، من المحتمل أن تتسم بمجموعة من التوترات المتداخلة بل وربما المتعذر حلها، تتعلق بأنظمة الإدارة الحضرية والإقليمية. ويدخل في ذلك، من بين عدة أشياء النزاع المتواصل بين مستويات الحكم المركزية والمحلية حول الإشراف على سياسة التخطيط وإدارتها، والضغوط الناشئة نتيجة تعزيز الديمقراطية في التخطيط ضمن إطار يشمل ضغوطاً مضادة، سعياً وراء كفاءة الإجراءات، تجعل من اتخاذ إجراءات تعزيز الديمقراطية في التخطيط أمراً بعيد الاحتمال. وقد توصلت عبر تقييم الاحتمالات إلى ظهور طرق جديدة لممارسة التخطيط مع احتمال تجاوز الهياكل غير السياسية للمنطق الإداري.

العملية الإدارية للحكومة المحلية

اتفق مجموعة من المعلقين على أن إعادة تكوين الحكومة المحلية يتزامن مع التحول إلى ما اصطلح عليه كلارك و نيومان (١٩٩٧م) بأنه الحالة الإدارية (انظر أيضاً

كلارك و نيومان ١٩٩٣م، كوتشراين ١٩٩٣م). وكان تحليل كلارك و نيومان (١٩٩٧م : ١٥٥) يستند إلى إدراك أن السياسة قد تحولت إلى الواجهة الصحيحة، وأن "القاعدة المركزية يدور الخلاف فيها حول سلسلة من القضايا التي أوجدها مذهب مارجريت ثاتشر فيما يتعلق بالاقتصاد والدولة والرعاية الاجتماعية". وتدور هذه القضايا حول انقسام الإجماع الذي كان سائداً في فترة ما بعد الحرب حول الرعاية والخدمات المقدمة من قبل الدولة، بما في ذلك المضي نحو الخصخصة الإيجابية؛ لتقديم الخدمات العامة، والانتقال من أوجه القصور المزعومة في الإجراءات البيروقراطية، أو الفنية للدولة. وبالنسبة لكلارك و نيومان، فإن كفاءة الإدارة الجديدة كانت تقوم على رأي هاي (١٩٩٦م) بأن المملكة المتحدة تتسم بديمقراطية ذات رؤية وحيدة مع الأحزاب السياسية الرئيسية التي تتنافس مع بعضها بعضاً لمعرفة من هو الذي يمكنه توطيد الاستقرار الذي يلي مرحلة مارجريت ثاتشر على الوجه الأمثل. وبهذا المعنى، فإن كفاءة الإدارة الجديدة لا تقل عن "تشكل ثقافي ومجموعة مميزة من الأيديولوجيات والممارسات التي تشكل واحدة من دعائم الاستقرار السياسي" (كلارك و نيومان، ١٩٩٧م : ٩).

وعلى وجه الخصوص، فإن أحد الأدوار الرئيسية للحكم المحلي الناشئ هو تسهيل عمليات المشروعات الحكومية من خلال جعل الحكومة المحلية أكثر شبهاً بالشركات التجارية. وبالنسبة للحكومة المحلية، فمنذ بداية الثمانينيات الميلادية، والأصوات تعلق منادية بتسهيل الإجراءات والحد من إضاعة الأوقات والبيروقراطية. ولم يعد هناك اهتمام بالأهداف أو الأداء، وانتشرت الرسائل، في الوقت الذي، كما لاحظ كوتشراين (١٩٩٣م : ١٠٧)، يعد فيه إصدار العقود ومراقبة تقديم الخدمات والأداء جزءاً من الإجراءات القياسية. وفعلاً، وكما قال هيزلتاين (في عام ١٩٨٠م فيما نقله عنه بوليت، ١٩٩٣م : ٦)، وزير البيئة السابق :

...إن الإدارة التي تتمتع بالكفاءة تعد الحل لبعث الأمة... فلا بد أن تسري الروح الإدارية في حياتنا الوطنية - الشركات العامة والخاصة، والخدمات المدنية، والصناعات الموزعة، والحكومة المحلية، وخدمات الصحة الوطنية.

وعند هيزلتاين وآخرين، فإن كفاءة الإدارة الجديدة تقوم على أساليب وطرق محاسبية جديدة، "تستند فيها التكاليف إلى المنتجات وليس إلى المدخلات، وتقاس المنتجات وفقاً لمقاييس الأداء الكمي" (كلارك ونيومان، ١٩٩٧م: ١٤٧، وانظر أيضاً كوتشراين ١٩٩٣م، سكيلتشر ١٩٩٦م، ستيوارت و رانسون ١٩٩٤م). وبالفعل، فإن هذه المقتضيات الإدارية التي شدد على تأكيدها توني بليير (١٩٩٧م)، في مؤتمر الاتحاد العمالي، إذ نوّه إلى أنه "في رعاية الدولة الحديثة فإن دور الحكومة لا يلزم أن يشمل تقديم كافة الخدمات الاجتماعية، ولكن القيام على تنظيمها بشكل أكثر من حيث الكفاءة والعدالة".

ويعتبر هذا السيناريو السوق هو العامل الأكبر، ويعد كفاءة الإدارة الجديدة حلاً في السعي نحو "نموذج خاص من الحسابات التي تميز أهداف الكفاءة" (كلارك ونيومان، ١٩٩٧م: ١٥٥). كما أن تقليص الرعاية يعد شيئاً مهماً للغاية بالنسبة للمشروع ككل، الذي يتميز بما اصطلح (كلارك ونيومان، ١٩٩٧م: ١٤٦) على تسميته باستبدال "التخطيط الموحد السابق وهاكل التوفير" من خلال توزيع المهام الخدمية على نماذج شبه تعاقدية أو شبه سوقية. ومن ثمّ، وفي إطار فصل، أو تقسيم مستويات الحكم، ومفاهيم التمكين، أو التكامل، أو الارتباط، أو بشكل موجز، فإن إدارة عمليات السياسة ستصبح ذات أهمية قصوى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن لغة عمل الشركة يجب أن تتواجد في جميع أماكن الخدمات العامة، مثلاً، جودة المنتج التي تم التأكيد عليها من حيث قرارات إطار السياسة. والاستجابة للمستهلك أو العميل،

ضمن حدود محددة للغاية، ينظر إليها على اعتبار أنها هدف مركزي للدولة الإدارية الناشئة، في الوقت الذي تصبح فيه التقييمات الخارجية، والرقابة وعمليات المراجعة، وعمليات التقييم، ومراجعات إجراءات السياسة، وأداء الموظفين والمؤسسة، شيئاً اعتيادياً.

وبالإضافة إلى ذلك، فبالنسبة لبعض المراقبين، فإن عملية الإدارة المتعلقة بالحكم المحلي يزداد ارتباطها بالسعي إلى تغليب الإجراءات على المضمون، وبشكل ضمني، فإن انخفاض القضايا الاجتماعية والسياسية في مقابل الأمور الفنية أو الإجرائية (كوتشرين ١٩٩٣م، هوجيت ١٩٩١م). وكما أشار كلارك ونيومان، (١٩٩٧م)، فإن الصراعات والتناقضات في عمليات رعاية الدولة، ولتأخذ على سبيل المثال، هوية من يحصل على ذلك، وما نوعية الموارد وأين يتم ذلك، فهل تم إخضاعها لأساليب الكفاءة الإدارية، أو بحسب تعبير كلارك ونيومان، (١٩٩٧م: ١٥٩)، تم إعادة تحديدها كمشكلات سيتم إدارتها. ومن هذا المنطلق، حيث أعيدت صياغة المسائل الجوهرية في السياسة، المتعلقة بمسائل "لأجل من تكون الكفاءة"، أو "لم الكفاءة"، أو "من الرابع ومن الخامس من وراء السياسة"، على أنها قضايا تشغيلية أو إجرائية (أو تتعلق بكيفية الإدارة في ظل سلسلة القيم الاجتماعية والسياسية الموجودة والمحددة سلفاً). والحق أنه بالنسبة لممارسة التخطيط، فإن فترة التسعينيات الميلادية قد شهدت إعادة التأكيد على النهج الموسوم بأنه قائم على العملية أو الإجراءات الإدارية (انظر هاييلي، ١٩٩٦م، ١٩٩٧م). وبشكل متزايد، فإن مهام التخطيط تعد تطويراً لمهارات بناء العلاقات والتفاوض، وشبكات العمل، وإدارة الموارد وإدارات عمليات التغيير.

وبالفعل ، فإن روح الإدارية تتسم بالقوة ، إلا أنها مشكلة من حيث إمكانية حصولها على الإجماع الاجتماعي والسياسي الذي تتطلبه من خلال تطوير العلاقات الاجتماعية المؤسسية وشبكات العمل وإجراءات عملية السياسة المناسبة (هايلي ، ١٩٩٧م). ويصفة خاصة ، فإن الإدارية تركز على ظهور منهج قويم جديد في نظرية التخطيط ، وتطبيقها يقوم على رؤية توني بليير لرعاية المجتمع التعددي ، حيث يستطيع الجميع فيه أن يأخذوا نصيبهم من خيارات المجتمع (انظر إيمري وراكو ١٩٩٧م ، ١٩٩٨م). وبينما لا زالت هذه الرؤى ، حتى هذه اللحظة ، تكتنفها البيانات السياسية الغامضة "لحزب العمل الجديد" ، فإن الفحوى الضمنية هي تطوير الإجماع من خلال التعاون ، والتغيير من خلال التفاوض ، وغرس القيم والأهداف المشتركة. وبالنسبة للمخططين فمن الجهة العملية ، وفي ظل سياق متغير حيث إن الميدان السياسي مشتمت ، وأن قدرتهم على الانخراط في ميادين السياسات الجهورية محدودة ، وبالتالي فإن المنظور الإداري المتعلق بالتخطيط يعد مغرباً لإعادة التأكيد على مشروعية العملية التخطيطية القائمة على الاعتمادية والثقة. ومن هذا المنطلق ، فإن الإدارية توفر مصدراً محتملاً ، ولكنه إشكالي ، يمنح الشرعية للاستمرار في مهنة التخطيط.

التحولات في الحكم المحلي وتحديات ممارسة التخطيط في الألفية

إن نشوء الوضع الإداري في المملكة المتحدة ينزع إلى تعزيز التركيز قصير المدى لممارسة التخطيط المحلي وفق الإدارة التفصيلية واليومية لتنمية استغلال الأراضي والتغيير ، أو ما أشار إليه توماس (١٩٩٧م) بأنه "امتصاص الخلاصة والفحوى بعيداً عما يفعله المخططون". ومن هذا المنطلق ، فإنه من الصعب إدراك التغييرات الكبرى التي تجري على إجراءات التخطيط ، إلا أن هناك المزيد من تركيز التقاليد والممارسات

الراسخة (انظر أيضاً، تويدر جونز ١٩٩٥م، توماس ، ١٩٩٥م ، ١٩٩٨م). ومن بين جملة أشياء ، يدخل في ذلك تسهيل أهداف السوق ، وتعزيز دور المخططين كفنيين و/أو مديرين للتغيير. وبشكل خاص ، يمكن للمرء التعرف على ثلاثة تحديات مترابطة تعترض المخططين أثناء الممارسة في إطار النظم الناشئة للحكم المحلي الإداري. أولاً: فإن الإدارية المتعلقة بالحكم المحلي ترتبط بإعادة تخطيط علاقات الحكومة المركزية والمحلية التي ، في شكلها الظاهري ، يبدو أنه تم التركيز عليها من قبل الاتجاهات اللامركزية. وعلى كل حال ، فإن عملية الإدارية ، كما أظن ، ترتبط بالضوابط الرسمية المركزية المشددة أكثر من ارتباطها بمحتوى مادة وإستراتيجية سياسة التخطيط ، في الوقت الذي يجري فيه إضفاء اللامركزية على أوجه التشغيل أو التطبيقات الإدارية لعملية التخطيط.

ثانياً: إن المطالبات بتعزيز الديمقراطية في الحكم المحلي تأتي في إطار تدخل فيه روح الكفاءة في الإدارية في الاتجاهات المضادة نحو إلغاء تكريس الديمقراطية (انظر إيمري وراكو ١٩٩٧م ، أوفي ١٩٩٦م ، ولمار ١٩٩٧م). وبالفعل ، فإن ضغوط دخول المجتمع في عمليات سياسة التخطيط ، وتعزيز الديمقراطية في الممارسات السياسية ، قد ازدادت في إطار يتزايد فيه تبرير المخططين لأفعالهم عبر اللجوء إلى قياس كفاءة وقيمة المال. إذاً، فكيف ينبغي أو يمكن للمخططين السعي نحو إيجاد حل لبعض من التوترات والتناقضات الكامنة التي يفرضها هذا الموقف؟ ثالثاً: الطبيعة التي تبدو مجزأة ومشتتة للمجموعات الاجتماعية والجمعيات ومؤسسات الحكم المحلي ، فإنها تفرض تحدياً على ممارسي التخطيط أثناء قيامهم بإيجاد آليات جديدة لإعادة دمج هذه العناصر المختلفة. ويزداد تشجيع المخططين على الإجراءات الإدارية المتقدمة على تطوير شبكات العمل التعاونية والمترابطة ؛ لتمكين تحقيق أهداف التخطيط (انظر هيلي ،

١٩٩٧م). وبهذا المعنى، فإن الإدارية، قد تمثل أحد العوامل الدافعة باتجاه نظريات وممارسات التخطيط الملحة التي تشكل الجوهر في السعي نحو العملية. وسأناقش كل من هذه الموضوعات بالترتيب.

العلاقات المركزية - المحلية وريادة السوق عبر إعادة ابتكار كفاءة الإجراءات

النماذج الناشئة من الحكم المحلي، باعتبارها تحركاً نحو الألفية، تتسم بتقسيم المهام من الترتيبات الهرمية وتطوير النظم اللامركزية لصناعة السياسات وتطبيقها. فقد تم الإعلان مؤخراً عن اتخاذ خطوات فعلية تجاه الحكومات الإقليمية في اسكتلندا وويلز من قبل توني بليير، والمعلقين الآخرين، كمؤشر على تطور الحكومة ذات الاستجابة المحلية القائمة بموافقة الشعب (وزارة البيئة والنقل والأقاليم، ١٩٩٧م). وبالإضافة إلى ذلك، فإن لجنة نولان (Nolan)، التي تم تعيينها في عام ١٩٩٤م للتحقق من معايير السلوك العام والمساءلة، قد أكدت مجدداً التحرك نحو إيجاد حكومة أكثر انفتاحاً من حيث التوصية بالتعظيم والمحاسبة من جانب وزارات الخدمات العامة والموظفين والسياسيين. بينما تناول آخرون ظهور تخطيط موجه من قبل المجتمع، عبر سياسات مثل "منافسة المدينة"، واحتمالات وجود أجنحة سياسية أقل من حيث التوجه المركزي (أوتلي، ١٩٩٨م). إلا أن هناك الكثير من الجدل حول التوجه والجوهر الدقيق للتغيرات في أنظمة الحكم المحلي، كما يقول تايلور-جويي و لاوسون (١٩٩٣م):

(١٣٣)، بأن الحالة المركزية لا تزال شكلاً مهيماً على هذه القوى في مقابل الضروريات التي يتم الاحتفاظ بها مركزياً في الوقت الذي تتم فيه إدارة الأشياء غير الجوهريّة بطريقة لامركزية".

وبالفعل ، فإن التفاؤل الذي كان موجوداً في أوائل التسعينيات الميلادية ، والذي من خلاله كان ينظر البعض لقانون التخطيط والتعويضات (١٩٩١م) على أنه إحياء للنظام الذي يسير وفقاً لخطة ، مع القدرة على وضع التخطيط المحلي في الصدارة عند تحديد أنماط وعمليات التنمية الحضرية والإقليمية ، الذي ألغى بهذا الشكل أو ذاك (تويدر جونز ١٩٩٥م b، توماس ١٩٩٥م ، ثورنلي ١٩٩٥م). ولقد حدث ذلك على مدى فترة شهدت انخفاضاً في نطاق سلطات التخطيط المحلي عبر استخدام موجهات الحكومة المركزية التي تسعى ، قبل كل شيء ، إلى تعزيز المكانة الكبرى في السوق وكفاءة الوظائف الخدمية. وكمثال على ذلك ، فلقد علق ويليامز (١٩٩٧م : ١١) ، على عملية خطة التنمية بقوله :

يتحتم علينا الاعتراف بأن الإعداد والموافقة على خطة تنمية لا يعد هدفاً في حد ذاته. فالهدف الأسمى - الذي ينبغي ألا نغفل عنه - هو أن نحرص على أن يكون الوقت المستقطع في إعداد وتبني المخططات المحلية ثم تحديد تطبيقات التخطيط الرئيسة التي تتسق مع الخطة أكثر قصراً.

فمثل هذه الاهتمامات ، مع السرعة والكفاءة والإنتاج ، ستظل تزيد من الدفع نحو منهج إداري لممارسات التخطيط المحلي مع هدف الدولة المركزية في تهذيب وتوجيه السياسة والإستراتيجية المحلية. وبالفعل فإن اتجاه الدولة المركزية ، من خلال دلائل موجهات سياسة التخطيط الوطنية (NPPG) ، قد ازداد ، حيث إن هناك أكثر من ٣٦ ملاحظة على موجهات سياسة التخطيط في إنجلترا ، و١٣ في أسكتلندا ، صدرت منذ عام ١٩٩٢م. وعلى كل حال ، وكما اقترح بعض المعلقين ، أن ملاحظات الموجهات تميل إلى الاتصاف بعدم القدرة على "قبول هذا التقييد ، فإنها قد تكون هدفاً مشروعاً

للمجتمع" (هايتون ١٩٩٧م: ٢٠٨، وانظر أيضاً هيلي ١٩٩٦م، ١٩٩٧م). ومن ثم، فبالنسبة للكاتب هايتون (١٩٩٧م: ٢٠٨)، فإن نظام موجّهات سياسة التخطيط الوطنية يمثل إشكالاً عند الحاجة إلى تعزيز التأكيد الموافق للتنمية مع "نظام التخطيط الذي ينظر إليه باعتباره أدنى منزلة من حيث التشريع والتقييد، وأعلى منزلة باعتبار تسهيل التنمية".

وخاصة، فإن (هايتون ١٩٩٧م)، مثله في ذلك مثل آخرين، اعترف بوجود تقييد صارم محتمل على الموجّهات المركزية على حرية السلطة المحلية (انظر أيضاً، توبر جونز ١٩٩٥م، ثورنلي ١٩٩٥م). وبالتالي، وكما علق هايتون (١٩٩٧م: ٢٨١) فإنه:

...في ظل مواجهتنا لهذا القدر من التوجيه الوطني، فهناك خطر أن يصبح التخطيط نشاط اختيار محدد فيما يتعلق بتطاق صياغة سياسة تعكس الأولويات الوطنية التي ازداد تقييدها.

على سبيل المثال، في سياق الموجّهات المتعلقة بسلطات التخطيط فيما يتعلق بتسهيل وصول ذوي الاحتياجات الخاصة إلى عناصر البيئة المبنية، فإن توجيهات الحكومة المركزية، على مدار التسعينيات الميلادية، قد عملت على الحيلولة دون أي شيء سوى استخدام مدونات السلوك الطوعية الداعمة للتنمية أو البيانات الأسبوعية المكتوبة على الخطط المحلية. وسعيًا منها وراء الحد من القيود الموضوعية أمام المطورين، فإن الموجّهات والمذكرات الحكومية التي أوضحت أن السياسات التقادمية (التي تحققت بمرور الزمن) حول تسهيل وصول ذوي الاحتياجات الخاصة سيتم حذفها من قبل مفتشي التخطيط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن موجّهات سياسة التخطيط ١ (وزارة البيئة، ١٩٩٢م) تؤيد

مفهوم أن التخطيط ينبغي أن يهتم بأمور الاستخدام الفعلي للأرض فقط عند التعامل مع قضايا الاتصال الآتفة الذكر. وبالتالي ، وكما نصت على ذلك موجهات سياسة التخطيط ١ :

...عندما يكون لا بد من وصول المستخدمين إلى المبني ، فينبغي على هيئة التخطيط المحلية مراعاة مدى التأكد مما يقدم لذوي الاحتياجات الخاصة بحيث يمكن تبريره على أسس تخطيطية. كما أن مجال التحكم في التخطيط محدود في هذا الصدد ، والشروط الموضوعية على تراخيص التخطيط التي لا صلة لها بأمور التخطيط ستجاوز السلطات.

وبالنسبة للمخططين ، فإن المشكلات المتعلقة بالموجهات المركزية لهذا النوع هي الأنماط السلبية والغامضة ، في الوقت الذي يتم فيه تقديم تعريف متواضع ، أو عدم تقديم تعريف بأسس التخطيط أو قضايا التخطيط التي قد تشكلها. وبالإضافة إلى ذلك ، وكما أشار ماكدونالد (١٩٩٥م) ، إلى أن الصياغة اللغوية لموجهات سياسة التخطيط ١ تقدم مؤشرات قليلة للمخططين حول كيفية تفعيل عملية تقديم الخدمات. وتعد هذه المواقف واضحة في مجموعة من إجراءات التخطيط الأخرى. فعلى سبيل المثال ، فإن تقديم مخططات التنمية الموحدة (Unitary Development Plans: UDPs) من قبل السلطات المحلية إلى مفتشي التخطيط يبرز التأكيد على تعزيز السوق و/أو قطاع الأعمال ، أو المصالح التجارية على الاهتمامات البديلة. ولذا ؛ فإن المخططات المقدمة عندما تشير إلى تسهيل وصول ذوي الاحتياجات الخاصة للمباني ومختلف عناصر البيئة المبنية ، فإن مفتشي تخطيط المدن كانوا حريصين على حذف أي شكل من المصطلحات أو العبارات الملزمة التي ثبتت بمرور الزمن. على سبيل المثال ، في مقاطعة نيوآم في لندن

(١٩٩٦م: ٢)، سياسة H9 الخاصة بمخططات التنمية الموحدة حول المساكن التي يسهل الوصول إليها، لاقت اعتراض المفتش في إطار السعي وراء إلزام المطورين بتعهدات مقررّة. وتتنص المسودة الأصلية لبيان الإيداع على ما يلي:

...سوف يسعى المجلس، من خلال إبرام اتفاقيات قانونية مع المطورين ووضع شروط على تراخيص التخطيط، إلى ضمان أن كافة المنازل الجديدة، وشقق الطابق الأرضي، والشقق التي بها مدخل لمصعد، قد بنيت وفقاً لمعايير سهولة الانتقال...كما سيسعى المجلس لضمان أن الوحدات التي وجدت نتيجة تحويلها من مباني سابقة قد صممت أيضاً بما يتواءم مع معايير سهولة الحركة والانتقال على أفضل ما يمكن.

وبعد الفحص، فإن مفتش التخطيط أوصى بالتغيير التالي:

...عندما تنظر سلطة التخطيط المحلية في الأراضي السكنية الملائمة للمساكن التي يسهل الوصول إليها من قبل الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة، كما ستفاوض بهدف تأمين عنصر التنمية الخاص بمعايير سهولة الحركة والتنقل.

والاختلاف بين البيانات يكمن في أن البيان الأخير يزود المطورين بحرية وسلطة متابعة كافة أشكال التطوير بغض النظر عن وجهات نظر المخططين تجاه الاتصالية أو سهولة الوصول. فليس هناك شيء إلزامي، أو محتم بينما استخدام العبارات مثل "بهدف كذا" و"عنصر كذا" لم تخلف أثراً كبيراً على توجيهه و/أو تحديد ما هو مسموح به، وما هو غير مسموح به. باختصار، فإن هذه التلميحات المادية التوضيحية على احتمالات

التخطيط ل يتم الحد منها بشكل لا يزيد عن وظيفة الترخيم (أو التعامل) لصناعة التنمية والتطوير.

وعلى نحو متزايد يعتبر البعض التخطيط سلسلة من المهام الروتينية والقائمة على العملية المجردة لتطور السياسة الأساسية الجوهرية و/أو الارتباط (هايتون ١٩٩٧م، هيلي ١٩٩٧م، مورفيت ١٩٩٧م). وتتفق هذه الملاحظات مع تحليل نيومان و كلارك (١٩٩٧م : ١٤٤)، والذي يقضي بأن هناك خطأ قوياً في إعادة هيكلة الدولة ألا وهو محاولة نزع الصبغة السياسية عن صناعة القرار من خلال جعله من مسائل الإدارة التشغيلية. وهذا يعد دليلاً خاصاً على الرغم من تقسيم مهام الحكم على طائفة من المؤسسات فوق الحكومية، وهي العملية التي تؤثر على تطبيق سياسات التخطيط. وكما يقترح هايتون (١٩٩٧م)، فإن المدى الذي يمكن من خلاله تطبيق السياسات والبرامج في خطط التنمية توضع عليه المزيد من القيود من قبل معظم الهيئات الجديدة المشتركة في جوانب تنمية وتطوير استخدامات الأراضي. وفي السياق الأسكتلندي مثلاً، حدد هايتون (١٩٩٧م) عدداً كبيراً من الهيئات، بدءاً من التراث الوطني الاسكتلندي (Scottish National Heritage) وهيئة حماية البيئة، المنوط بهما عدد من المهام في العديد من جوانب تنمية وتطوير استخدامات الأراضي. ومن هذا المنطلق، فقد يخنزل التخطيط والمخططون إلى السيناريو الذي يسعون بموجه لإيجاد حل لسلسلة من القضايا الفردية بدلاً من الاهتمامات المتشابكة (الترابطة) والإستراتيجية.

إن الروح التنافسية للحكم المحلي الجديد، الذي يركز على ظهور الشبكات متعددة الهيئات، تدخل أيضاً في الطبيعة التنظيمية المتغيرة لنظام التخطيط مع تطوير ما صنفه مورفيت (١٩٩٧م) على أنه نظام تخطيط يتكون من شقين يعملان جنباً إلى جنب. فبالنسبة للكاتب مورفيت (١٩٩٧م : ١٢٢)، هناك نظام تخطيط استخدامات

الأراضي "الذي، وعلى نحو متزايد، يتم توجيهه وفقاً للعمليات والاجراءات...الشكلية والمستحيلة"، مع وضع "كافة الأنشطة المقدمة من قبل الحكومة المخصصة في الأساس لنشر استخدام... التمويل التنافسي" (مورفيت، ١٩٩٧م: ١٢٢). ولقد وضع نظام التخطيط في الأصل في فترة ما بعد عام ١٩٧٤م، حيث كان يرى أن التمويل والأراضي الحكومية سيتم توفيرها لتنفيذ برامج التنمية المحددة في نظام التخطيط. وعلى الرغم من أن الحال لم يكن كذلك، وهو أقل من ذلك في الوقت الحالي حيث يعتمد التخطيط اعتماداً كبيراً على المؤسسات الممولة حديثاً و/أو القرارات الاستثمارية للقطاع الخاص للأفراد في تسهيل الأهداف التنموية.

وبالنسبة للكاتب توماس (١٩٩٨م) وغيره، فإن الطبيعة المتغيرة للحكم المحلي تتدخل في إعادة تحديد المخططين، لجوانب عملهم، والسعي لتحويل خطابات التخطيط المتعلقة بهوية المخططين وما الذي ينبغي عليهم فعله (انظر أيضاً هيلي ١٩٩٦م، ١٩٩٧م، هيلير ١٩٩٥م). وبالتالي، تولى المخططون أعمال العديد من مؤسسات الحكم المحلي الجديدة منذ أوائل الثمانينيات الميلادية، والعديد من مبادرات السياسة العمرانية والإقليمية على مدار السنوات العشر الأخيرة، مثل منافسة المدينة، وشركات التنمية الحضرية و (City Pride) التي دعمت من خلال مشاركة المخططين في المناصب الرئيسية. وفي الوقت الذي لم يستطع فيه المخططون إدعاء امتلاك معرفة (أساسية) بالمجالات المعنية التي تركز على المبادرات المختلفة، وما الذي فعلوه لتقديم أنفسهم كما لو كانوا قادرين على القيام بهذه الأشياء (توماس، ١٩٩٧م). ومن هذا المنطلق، فإن الخطاب الناتج، المتعلق بـ"القائمين بالأمر"، يعد تأكيداً مشدداً على الاهتمامات المتأصلة للمخططين إزاء العملية والإجراءات، وتصور المهنة باعتبارها ملائمة. وفي سياق الأجندة المركزية الداعمة للتنمية، فهل يعد هذا أفضل ما يمكن أن يؤديه التخطيط والمخططون؟

من التربة الاستهلاكية إلى منح الصلاحيات المدنية والمواطنة

في الأوقات الأخيرة أشار مجموعة من المؤلفين إلى التجزئة الاجتماعية والاقتصادية، والسياسية والاختلاف بين الأماكن، أو ما أشار إليه أوفي (١٩٩٦م: ١٧٢) بأنه "عمليات تدهور على نطاق المجتمع". فبالنسبة للكاتب أوفي (١٩٩٦م: ١٧٢)، فإن هذا يتسم "بتفكك النظام الموسع والمستقر نسبياً والشامل للسماة الشائعة ذات المنفعة الاقتصادية، أو العلاقة المترابطة، أو القيم الثقافية وأنماط الحياة" كنتيجة لزعزعة استقرار القوى الناشئة عن تحولات في علاقات نطاق الحيز الاجتماعي. ويتزايد تحلل المجتمعات إلى جماعات منقسمة ذات مصالح مشتركة لا تستجيب بالضرورة للتقسيمات الطبقية والعرقية التقليدية، ولكنها في الغالب تستجيب للتصنيفات الاجتماعية الأخرى، مثل نمط الحياة، أو العمر، أو الجنس. وبالتالي، فإنه يبدو أن أساس العمل الجماعي قد انهار، في الوقت الذي تشترك فيه تقسيمات اجتماعية جديدة مع بعضها بعضاً بأساليب معقدة، بل متناقضة غالباً. وبالنسبة للمخططين، فإن تحديد الاهتمامات الجماعية، والتخطيط على أساس جماعي، يكونان بالتالي عنصرين بارزين، بل وربما يكونان في غير موضعهما، وهذا يشكل تحدياً في عصر يصعب فيه وجود هذه التجمعات.

وفي سياق ما بعد عام ١٩٤٧م، على وجه الخصوص، حيث كان ينظر إلى التخطيط أساساً على أنه تقليد جماعي، سعياً وراء تطوير الخطط والسياسات لبعض من المصالح العامة الوهمية، والتغيرات في العلاقات والأنماط الاجتماعية مع افتراض هوية وماهية ما يخطط له المخططون حالياً؟ وبالإضافة إلى ذلك، فإن توزيع مجموعة من المهام المكانية أو الأدوار التخطيطية في العديد من الوكالات، قد عمل على حد تعبير نيومان و كلارك (١٩٩٧م: ١٥٥) على "مضاعفة عدد المنظمات والمجموعات

والوكالات التي تدعي الحديث بصوت العامة - وإنتاجهم في صور مجزأة كعملائنا ومرضاينا ومجتمعاتنا الخ". ومن هذا المنطلق، فإن التخطيط يبدو منافساً للمجتمع. وخصوصاً، فإن الأجندة الإدارية في التخطيط، وغيره، تنبع من تطوير الأخلاقيات الاستهلاكية القائمة على نموذج المواطنة، الذي يحصل فيه المستهلك على حق اختيار كيفية الوفاء بمتطلبات الرعاية والخدمات. وعند برايور (١٩٩٦م: ٩٣) فإن التأثير الكلي هو زيادة هيمنة النماذج التجارية للتنظيم والإدارة عبر نظام إداري قائم على العقود، وليس بالسيطرة عبر التسلسل الهرمي.

إن اندفاع أنظمة الحكم تجاه المفاهيم التجارية أو الموجهة نحو المستهلك فيما يخص العامة لها عدد من التأثيرات المحتملة على ممارسة التخطيط، بكلا نتيجته الإيجابية والسلبية. وفي المقام الأول، تنبني مقارنة العميل على شخص يعبر عن تفضيله في سوق الخدمة و/أو سلعة معينة. إلا أن حصول العامة على خدمة التخطيط وما يتعلق بها، يقوم على مورد (الموارد المالية مثلاً) والذي يعد الوسيلة التي يعبر بها عن التفضيل. غير أن الموارد أو الوسائل التي يمكن من خلالها الوصول إلى الخدمة، والتي ينبغي اكتسابها غير موزعة بالشكل العادل في المجتمع. ومن ثم، فبينما يهتم التخطيط بالاختلاف الثقافي، فإن المفهوم الاستهلاكي للمجتمع يبدو كما يشير نيومان و كلارك (١٩٩٧م: ١٢٩) غير مكترث "بقضايا عدم المساواة في الوصول إلى مجال العامة". ومن هذا المنطلق، فإن المشاركة الشعبية إلى جانب القضايا الاستهلاكية تعد أمراً هاماً، بحيث يكون لديها القدرة على دعم الاستثناءات الاجتماعية عبر فعل المزيد للإبقاء على سلطة المختصين لتصميم وتطوير وتنفيذ مجموعة من خدمات التخطيط (وإن كانت عملية تخضع لتأثير المصالح القوية والجزئية).

وبالإضافة إلى ذلك ، وكما ذهب بوتر (١٩٩٤م) وآخرون ، إلى أن هناك حدود نظرية وقائمة على الممارسة تتعلق باعتماد منطق استهلاكي لتطوير وتنفيذ سياسة التخطيط (انظر أيضاً كوتشراين ١٩٩٣م ، فلين ١٩٩٠م ، رودز ١٩٨٧م). وخصوصاً ، وكما أشار بوتر إلى توجيه عملية الاستهلاكية ، وجعل تركيزها الرئيس على وسائل وآليات تقديم الخدمات بدلاً مما اصطلح نيومان و كلارك (١٩٩٧م : ١٠٨) على تسميته "بالقرارات المتعلقة بنوعية الخدمات التي ينبغي تقديمها". فتركيز الاستهلاكية على الفرد ، وليس على الخيارات الجماعية ، يبدو تحدياً للأخلاقيات العامة للمجتمع المتعلقة بالمخططين والتخطيط في إطار السعي للإبقاء على منفعة الشعب (المنفعة الجماعية) في تنمية وتطوير واستخدام الأراضي. وبعد ذلك ، سأنهب إلى أن هناك أزمة محتملة في قلب مهنة التخطيط ، ألا وهي كيفية تبرير تراثها وأعرافها الجماعية والإبقاء عليها (بل ، وحتى إعادة توثيقها) في إطار عمل اجتماعي وسياسي ناشئ مضاد للتجمع ، ومنقسم وموجه نحو قضية واحدة.

إن وضع تصميم وتطوير سياسة التخطيط بمحاذاة منطق الاستهلاك السوقي يعد إيجابياً ؛ لأنه من الناحية النظرية "ي طرح إمكانية أن يزيد اهتمام الخدمات بالقضايا المتعلقة بالتنوع الاجتماعي والتحدي الذي يمثله على هياكل التقديم المدارة من قبل الخدمات" (نيومان و كلارك ، ١٩٩٧م : ١١١). وبالفعل ، فإن النقاش حول النظرة الاستهلاكية والخدمات العامة قد تركز بشكل جزئي حول مفهوم أن الاحتياجات المعينة للمستخدمين (أو الزبائن) لا بد وأن تكون لها الأولوية. وبالإضافة إلى ذلك ، فقد تركزت ، كما أشار نيومان و كلارك (١٩٩٧م : ١١١) على التوجه الاحترافي "والتنظيمي المتعلق بتقديم الخدمات والتفاعل مع المستخدمين". ومن هذا المنطلق ، فإن الاستهلاكية قد تسعى لإسقاط مفهوم الاحترافية المكتسبة للمستخدم بصفته ذي أثر

سلبى على الشخص ، ولذلك ينظر إلى الزبائن كأساس لتحديد احتياجاتهم المعينة. وهذا ما يلقي الترحيب الأكبر؛ لأن ممارسة التخطيط على وجه الخصوص كانت تتسم بالغموض أو تخضع للفحص الدقيق، وبالنسبة للكثيرين، فإنه كان يتم دعم التخطيط عبر الإرث الذي خلفه المخططون المحترفون ممن يقدمون الخدمات الشفهية للمشاركة العامة (انظر مثلاً، كوكبيرن ١٩٧٧م، ساوندرز ١٩٨٠م).

وعلى وجه الخصوص، فإن الحكم الإداري يبدو أنه وضع المخططين بين اهتمامهم الدائم بالسعي لتحديد لمن يجب التخطيط، من جهة، في نفس الوقت الذي تتم فيه، من جهة أخرى، الاستجابة للمقتضيات التنموية للشروع في المهمة (الأولى والأساسية) لتطبيقات تخطيط. فعلى سبيل المثال، وكما اقترح توماس (١٩٩٥م)، فإن الضغوطات على سلطات التخطيط المحلي لأجل تسهيل الإجراءات والحد من التأخير في إعداد المخططات وضوابط التنمية، عملت على تلاشي الوقت المخصص للمشاركة العامة في عمليات التخطيط. وأكد الكاتب توماس (١٩٩٥م)، على الكفاءة والإدارة باعتبارهما أساساً للممارسة الرشيدة، في الوقت الذي تعاقب فيه المشاركة العامة في عمليات التخطيط صراحة من قبل الحكومة المركزية. كما أنه أشار (١٩٩٥م: ١٦٩)، إلى أن توجيهات وزارة البيئة (١٩٩٢م b) حول إعداد خطط التنمية التي "لا تنطوي على أية مطالبة باستشارة العامة قبل إعداد نسخة من الخطة لإيداعها". وكما يسرد الكاتب توماس، فإن إرشادات الحكومة في موجبات سياسة التخطيط (١٢) تشير إلى أنه:

... سترغب السلطات المحلية في أن تأخذ في حسابها الرغبة في نقاط الحل في مرحلة مبكرة من إعداد الخطة والحد من الاعتراضات بمجرد إيداع الخطة.

في الوقت الذي لم تتنام فيه الاعتمادية الديمقراطية للتخطيط المحلي ، حيث لاتزال مهددة من قبل الحوارات الإدارية الموسعة التي تستند إلى نشر الكفاءة في صناعة القرار. وهذا يتجلى على وجه الخصوص عبر نظام موجهات السياسة الوطنية. فعلى سبيل المثال ، في تعديل موجهات سياسة التخطيط (١) (وزارة البيئة ، ١٩٩٦م) تكشف عن عدم وجود تركيز على دور مصلحة العامة في التخطيط. وكما يلمح بيل (١٩٩٧م : ٦٧) إلى أنه "تم حذف كافة المراجع إلى المصلحة العامة من الفقرات الافتتاحية الرئيسة". وبالمثل فإن هايتون (١٩٩٧م) ، قد لاحظ في السياق الأسكتلندي ، مدى تقييد الاستشارات والمراجعات على محتويات موجهات سياسة التخطيط الوطنية واقتصارها على عدد من الجهات والوكالات الرئيسة ، مع مشاركة محدودة لفئات المجتمع. وهذا دليل ، على وجود قصور في المشاركة الشعبية في عمليات التخطيط ، وهذا الأمر الظاهر أيضاً في موجهات سياسة التخطيط (١٢) (وزارة البيئة ، ١٩٩٢م b) في المجلتر ، كما أشار توماس (١٩٩٥م : الفقرة ٤.٧) ، قد صدر بصيغة أمرية مفادها ، أنه :

سترغب السلطات المحلية في أن تأخذ في حسابها الرغبة في نقاط الحل في مرحلة مبكرة من إعداد الخطة والحد من الاعتراضات بمجرد إيداع الخطة.

وبالإضافة إلى ذلك ، فمع أنها تشجع المشاورات ، إلا أنها تميل إلى عكس نموذج من النخبوية مع إعطاء الأولوية لمنظمات القطاع التجاري والمصالح الخاصة بقطاع الأعمال. وبالتالي ، وقد لاحظ توماس (١٩٩٥م : الفقرة ٤.٨) ، أن توجيهات سياسة التخطيط (١٢) تدعم المحاباة في عمليات الاستشارات العامة فيما يلي :

...ينبغي على السلطات استشارة المنظمات التي لها منفعة خاصة في مقترحات الخطة، بما في ذلك الجماعات المهتمة بالجماليات والمحافظة، والمصالح التجارية والتنمية وتلك المتعلقة بالبنية التحتية.

ولقد لاقى دليل السلوك الرشيد مشاعر شبيهة (ADC/AMA، ١٩٩٤م)^(٩) حول إعداد خطة محلية لا تذكر أي شيء عن المشاركة العامة. بل وزيادة على فترة الدوران التي استغرقت ثمانية أسابيع لتطبيقات التخطيط، وكما اقترح توماس (١٩٩٥م)، فإنه يبدو إشكالياً من حيث إنه يضر بمن ليسوا على دراية بعمليات وإجراءات التخطيط. إلا أنه بمقارنة شركات التطوير العمراني، على سبيل المثال، أو شركات المشروع الأسكتلندي المحلي، فإن سلطات التخطيط المحلية ملزمة بالاستشارات العامة القانونية المتعلقة بشكل ومحتوى خططها. ومن هذا المنطلق، فلا زالت هناك مجموعة رئيسية من الإجراءات الديمقراطية والمساءلة في عملية التخطيط القانونية، والتي يبدو أنها قد فقدت في ظل الأخلاقيات الاستهلاكية الموسعة التي تسود النظم القائمة للحكم المحلي في المملكة المتحدة وخارجها.

مقاومة التخطيط التعاوني؟

بالنسبة لنظرية التخطيط وتطبيقها فيما بعد الألفية فيحتمل أن يتم صياغتها في إطار المنطق الإداري ومجموعة من النقاشات المرتبطة. ولقد هيمنت هذه النقاشات على دوائر التخطيط وعكست، بشكل جزئي، مفهوم أمين و توماس (١٩٩٧م) بأن الموجة قد انقلبت ضد الليبرالية الجديدة في الوقت الذي يرفض فيه أي رجوع إلى النماذج

(٩) جمعية مجالس المناطق (Association of District Councils: ADC)، جمعية مجالس المناطق الحضرية (Association of Metropolitan Councils: AMC). (المترجم)

الدولانية للحكم. وبدلاً من ذلك، وبالنسبة للكاتبين أمين و توماس (١٩٩٧م: ٢٥٥) فإن هناك نمطا ثالثا للحكم قد ظهر بعد السوق أو الخطة التي تنطوي على "تعزيز الديمقراطية واللامركزية في صناعة القرار والحفاظ على الإسهامات الجماعية، والتأكيد على الحوار بين المؤسسات". واتفق الآخرون مع هذا بالإشارة إلى ما وصفه أمين و توماس (١٩٩٧م: ٢٥٥) بأنه "تطوير للعلاقات التبادلية والثقة بين مؤسسات الحكم" (انظر أيضاً، هيلي ١٩٩٦م و ١٩٩٧م، هيلي وآخرون ١٩٩٥م). وتؤكد هذه الرؤى المتعلقة بالحكم الحضري العمراني على أهمية "القدرة المؤسسية المحلية ودورها في تعبئة الوصلات بين الشبكات المترابطة التي توجد في إطار وبعد المنطقة الحضرية عبر تشجيع تكوين شبكات العمل من خلال الحوارات" (هيلي وآخرون، ١٩٩٥م: ٢٨٣). والشيء الرئيس هو السعي؛ لتحقيق الإجماع، والتعاون، والتواصل بين الأطراف المتعددة والمختلفة في المستويات المكانية المتصلة.

وبالإضافة إلى ذلك، وبالنسبة للكاتبه هيلي (١٩٩٦م، ١٩٩٧م)، فإن الجيل الذي سمته بالمجتمع الثقافي التعاوني هو مرتبط بأجندة أكبر للمساعدة على إعادة إنشاء محيط للعامّة، والذي يبدو أنه قد تشتت (على الرغم من أنه من المشكوك فيه ما إذا كان قد وجد أصلاً محيط للعامّة). واتفق آخرون مع هذا، كما اقترح كارمايكل (١٩٩٤م: ٢٥١) بأن "السلطات المحلية ينبغي أن تنظر إلى نفسها باعتبارها أطرافاً في البيئة المؤسسية التعددية" التي تسعى لجمع الأطراف المشتتة ذات المصالح المشتركة (في سوق الأراضي). وعلى وجه الخصوص، فإن مثل هذه الأفكار تعد شيئاً تقليدياً في دراسات التخطيط إلا أنها تبدو بالنسبة لي أكثر إشكالاً كوسيلة لفهم الأساليب والآليات التي يستطيع من خلالها المخططون وصانعو القرار السعي نحو إعادة هيكلة ثروات الاقتصاديات الحضرية والإقليمية. فهم يقومون أساساً بالاعتماد على المفاهيم النموذجية المثالية

للسلطة المتمثلة على أفضل وجه في مفاهيم مثل "عالم تقاسم السلطة" (المصطلح الذي صاغه برايسون و كروسبي ١٩٩٢م، وتبنته هيلي ١٩٩٦م). ومع ذلك، ما هي الطريقة التي يتم بها تقاسم سلطات العالم (أيًا كانت)، ومن هم الذين يتقاسمونها، وبأي شروط يقتسمونها؟

وبصورة خاصة، إلى أي مدى يستطيع المخططون أن يؤثروا على سلطة استخدام الموارد بالمقارنة مع أولئك الذين لا صلاحيات لهم و/أو الوسائل الضرورية للتأثير على التنمية الحضرية والإقليمية؟ وبالفعل، كيف يمكن للمخططين أن يعملوا على الحد من المشاركة عندما تتخلى المشاركة عن قاعدة المورد و/أو الصلاحية على الأرض والمساحات الخاصة؟ وإلى أي مدى سيرغب أصحاب الأعمال، على سبيل المثال، في توفير سلطات صناعة القرار للموظفين، وما مدى احتمال التوفيق بين الاختلافات العرقية في المناطق التي تنسم بالعنف العرقي؟ وبالإضافة إلى ذلك، فما هو الشيء الذي سيكون "تعاونياً"، ومع من، ولأجل ماذا؟ وحقيقة، فإنه يبدو لي بأن هناك مشكلات كبرى تتعلق بكيفية إيجاد العلاقات الاجتماعية المتعاونة والكيفية التي يفهم بها التعاون من قبل جماعات المصالح و/أو الأطراف المختلفة (انظر إيمري و راكو، ١٩٩٨م). ويتم التركيز بوجه خاص على التعاون والمفاهيم الأخرى ذات الصلة عبر عملية اختزال لا يمكن تبريرها في النظريات التعددية للعمل الاجتماعي الذي يقوم، على حد وصف فاينشتاين (١٩٩٤م)، على رؤية معتدلة للسلطة الاجتماعية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن هيلي (١٩٩٦م، ١٩٩٧م) وآخرين، قد أعطوا أولوية للتفاعل والخطاب التواصلي كوسيلة للربط بين الأطراف، والأشخاص، والأماكن بعضها بعضاً. ومع أن هذا شرط لازم لتطوير الخطط والسياسات، فإنه غير كاف وليس هناك ضمانات بأن التواصل في حد ذاته سيوفر و سيدعمه الفهم (أيًا كان نوعه). وفي الحقيقة، فإنه قد يحدث العكس، خصوصاً، وأن جزءاً من المشكلة المتعلقة

بالتفاعل، كمنظور للتخطيط، يكمن في الانقطاع الواضح عن السعي في التصرف على أساس المعرفة الأساسية الموجودة بالديناميكيات الحضرية والإقليمية. ومن ثم، فإنه عند هيلسي وآخرين (١٩٩٥م: ٢٨٨)، فإن العالم متنوع للغاية ويعج بالاختلافات، أو معقد للغاية أمام التصرف، أو كما يقولون "بأننا لا زلنا لا نعرف سوى القليل عن كيفية تطور الحياة الحضرية والاقتصاديات الحضرية، وكيفية ارتباطها بنشاط الحكم". وهذا، بالنسبة لي، يعد تعبيراً مدهشاً؛ لأننا نعرف الكثير عن العالم الذي نعيش فيه فيما يتعلق بالصنف، والنوع، والعرق، وهاكل السلطة التي تعمل على تخليد أوجه عدم المساواة. ومن هذا المنطلق، فإن الانجذاب نحو التفاعل التواصلي لأجل الاستجابة للاختلاف يبدو منحرفاً. وعلى كل حال، فإن الأسلوب التواصلي أو التعاوني، كما قد يسميه المرء، يعد مفهوماً قوياً لإضفاء الشرعية على الأسلوب الإداري للمشكلات التي يواجهها المخطط. إن اعتبار المشكلات الواجب حلها في التخطيط بصفتها "إدارية"، بمعنى تنظيم شبكات العمل، وتشكيل الشراكات، وتطوير الآليات الإجرائية على سبيل المثال، ثم السعي نحو تطوير وسائل التعاون والتآزر تبدو إستراتيجية مناسبة. إلا أنه، بالنسبة للمخططين الممارسين، فإن المنطق الإداري يعد سيقاً ذا حدين. فمن جهة، يمتلك إمكانية إعادة تحديد النطاق الشرعي لممارسة التخطيط باعتباره قائماً على التشغيل أو التنفيذ، وبهذا، يتم تقديم تركيز جوهري لممارسات المخططين والتخطيط (أي قبول علة وجودهم). إلا أن القيام بذلك من الجهة الأخرى، يحتمل أن يوهن مطالبات المخططين بأساس المعرفة الجوهرية وسلسلة من الممارسات المهنية المترابطة في الوقت الذي يتم فيه الإلغاء الفوري لمسئولية السعي بشكل هادف وواع، نحو تحويل جوهر الأنظمة الحضرية والإقليمية. ومن هذا المنطلق، فإنها تمثل رفضاً لأدوار المخططين في عمليات التطوير والتنمية المكانية.

تعرض هذه السيناريوهات إمكانيات إعادة التأكيد على الأدوار الاختزالية والهامشية لممارسة وممارسي التخطيط بعد الألفية، فهي اختزالية من حيث إن المهام الأساسية للمخطط تكون تنظيمية وفنية وإدارية، بينما تكون هامشية؛ لأن سلطاتهم القانونية المحددة لديها قدرة ضئيلة على إنتاج أي شيء يزيد عن نظام تفاعلي. وبالفعل فإن التفكير الإداري يبدو أنه مصمم لإضفاء الشرعية على الأسلوب المرتكز على المهام إلى السياسة، والانتصار لقيم المنظمة. ومن هذا المنطلق، فإن لديها القدرة على دعم الفصل بين الوسائل والمقاصد مع رفض الطبيعة الأخلاقية والأيدولوجية للتخطيط وعمليات السياسة. إلا أن ممارسة التخطيط في المملكة المتحدة وقعت في سلسلة من العلاقات الاجتماعية - القانونية التي تقوم على أساس المفهوم الخاص للحقوق، والتعامل مع التحديات الناشئة عن حقوق مالكي العقارات في التمتع بممتلكاتهم. وهذا مجال للقيم والصراع والسلطة، حيث يعمل التخطيط بصورة نشطة (وتكرارية) على تشكيل الهياكل الاجتماعية (انظر جينز، ١٩٩١م). وينبغي أن يركز الإدراك في ذلك على ما ينبغي أن يكون عليه التخطيط فممارسة التخطيط في الألفية لا بد وأن ينظر إليها كمكون رئيس لا يتجزأ من العلاقات الاجتماعية والسياسية، وليس كمسألة تقنيات بديلة.

الإهداء

أود أن أشكر مجلس الأبحاث الاقتصادية والاجتماعية (منحة رقم: R000235833) لما قدموه لي من موارد مالية للحصول على بعض المعلومات التي يتضمنها هذا الفصل. كما أود أن أشكر هيو توماس لما قدمه لي من بعض المعلومات والمواد الخاصة بهذا الفصل وللمناقشة القضايا التي أثرت عبر تغيير طبيعة ممارسة التخطيط في الألفية الجديدة.

ملاحظة

١- كما أشار ألميندينجر و تودور- جونز (١٩٩٧م)، فإن الحكومة المركزية ترى أن نظام موجهات سياسة التخطيط الوطنية يعد جزءاً مهماً من إطار عمل التخطيط مع إدراك أن سلطات التخطيط المحلية يتوجب عليها أن تأخذها بالاعتبار عند اتخاذ قرار يتعلق بالتنمية. وبالفعل، فإن بعض الأبحاث يثبت أن المخططين يعتبرون نظام موجهات السياسة "الكلمة الفاصلة" التي تتسق مع أي توجيهات صادرة عن الحكومة المركزية (هايتون ١٩٩٧م، إميري ١٩٩٦م).

