السياسة العامة للسكن في الجزائر بين الأزمة والحكامة

بقلم
د/ نور الصباح عكنوش (*)

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى استبصار واقع السياسة العامة للسكن في الجزائر على ضوء الاحتياجات المتزايدة للسكان والإمكانيات المسخرة من طرف السلطات العمومية لسد العجز في هذا المجال عبر مجموعة من البرامج التي تحاول الجمع بين الجانب الكمي لحاجيات المجتمع والجانب النوعي لجودة الإنجاز أي بين سؤالين محوريين هما: لماذا وكيف؟ واللذان يحتاجان إلى حكامة قطاع يوليه الجزائريون حكاما ومحكومين أولوية قصوى في مسار التنمية الوطنية رغم الرهانات والتحديات الآنية والمستقبلية التي يطرحها على الجميع والتي نحاول توضيحها موضوعيا عبر المقاربة المثبتة في الدراسة.

الكلمات المفتاحية: السكن- السياسة- الجزائر- الأزمة- الحكامة.

الإطار العام للموضوع:

إن السياسة العامة من المفاهيم الصعبة والتي كثرت تعاريفها وتعددت، وإن عرفها البعض بالنشاطات التي تقوم بها الحكومة من تعليم وصحة وسكن وعمل ونقل، وقال عنها آخرون إنها تشمل قرارات سياسية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهداف عامة، فإنه يمكن أن نضيف أن السياسة العامة عموما هي الموجه للإجراءات التي تتخذها السلطات التنفيذية والأجهزة الإدارية للدولة بخصوص فئة ما ونحو موضوع ما ولبلوغ هدف معين وذلك حسب القوانين والبرامج .

(*) أستاذ محاضر "ب"بقسم العلوم السياسية ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية ـ جامعة بسكرة.

السياسة العامة أصلا هي خطط عمل تتجسد في تصورات وغايات تلبي حاجيات الجماعة الوطنية وتعكس طموحاتها في حل المشاكل المحيطة بها من جهة، وإنتاج أوضاع حياتية وتنموية جيدة للجميع، بناء على مدى توفر المعلومات ومصداقيتها من جهة ثانية، ويعتبر قطاع السكن في هذا الإطار موضوعا إستراتيجيا ينسجم مع متطلبات المواطنين في الاستقرار ليس كحق دستوري فقط بل كحكامة لحاجة ضرورية في حياة البشر من منظور بيئي وتدبيري وحضاري من حيث الجودة والرشادة، فرغم أن السكن ظهر قبل ظهور البشرية على سطح الأرض؛ فلقد ورد في الذكر الحكيم قوله تعالى: ﴿ وَقُلْنَا يَا آدَمُ اسْكُنْ أَنتَ وَزَوْجُكَ الْجَنَّةَ ﴾ (سورة البقرة:35) لكنه ظل بعد ذلك سببا للحياة وللخير وللطمأنينة، بل لخلافة الله على الأرض كمستقر ومتاع إلى حين كما في قوله تعالى: ﴿وَلَكُمْ فِي الأَرْضِ مُسْتَقَرٌّ وَمَتَاعٌ إِلَى حِينٍ﴾(سورة البقرة: 36)، وقد جعل العلامة عبد الرحمن بن خلدون من العمران علما قائما بحد ذاته سرعان ما تحول لما يعرف اليوم في الغرب بعلم الاجتماع مع كانط ودوركايم، وقد جاء في برنامج الأمم المتحدة للتنمية أن السكن هو إطار معيشي ينسجم مع متطلبات مختلف الفئات الاجتماعية، واليوم في القرن الواحد والعشرين يرتبط السكن بفواعل عديدة ومختلفة تساهم في تفعيله وبعناصر بيئية وتكنولوجية وإنسانية تساعد على تطويره مما يجعل بلدا كالجزائر أمام تحديات كبيرة على مستوى جودة نمط البناء وذكاء مخرجات السياسة العامة في هذا المجال الذي أولته الدولة أهمية قصوى، لكنه مازال يحتاج لمقاربات أشمل وأوضح في المستقبل من منظور الحكامة الرشيدة للموارد البشرية والمادية والعقارية والمالية المتاحة في إطار تدبيري سليم يستجيب لمعطيات السوق وحقائق التنمية في القرن الواحد والعشرين، وهو ما يحاول هذا الموضوع الإجابة على أبعاده المختلفة بصورة موضوعية.

لعلنا نجد في مفهوم الحكامة ما هو حكمة في اللغة العربية كما ورد في القرآن الكريم مصداقا لقوله تعالى :﴿ وَمَن يُؤْتَ الْحِكْمَةَ فَقَدْ أُوتِيَ خَيْرًا كَثِيرًا ﴾ (سورة البقرة: 269)، وفي السياسة العامة من حيث إنه كمفهوم يعني الإدارة الصالحة للإمكانيات على ضوء طبيعة الحاجيات ومؤشر الاحتمالات وبالتالي اتخاذ القرارات العقلانية التي تتكيف مع مدخلات البيئة على نحو جيد يستوعب كل شروط التنمية والتقدم والاستقرار للفرد وللمجتمع وللمنظومة السياسية والاقتصادية والحياتية بصفة عامة، وقطاع السكن في الجزائر تحتاج سياسته العامة للحكامة من منظور مشاركة المواطن في اختيار شكل وموقع وطبيعة مسكنه ومراقبة نوعية وجودة وسلامة

المسكن ومساءلة الفاعلين الأساسيين في الميدان من وزارة ومقاولة وبنك في مدى مطابقة الإنجاز للمعايير واحترام سلم القيم وإرضاء المواطن كإطار عام للتنمية الوطنية الشاملة انطلاقا من أن السياسة السكنية هي عبارة عن مجموعة معايير تتوخاها السلطات بهدف تلبية حاجيات السكان من حيث جودة وكمية السكن عبر آليات ووسائل وموارد مختلفة، والجزائر من الدول التي أعطت أهمية إستراتيجية لمسألة السكن كأولوية في مختلف الخطط التنموية منذ الاستقلال، لكن تبقى المسألة محل جدل ونقاش سياسي وتقني وشعبي يعكس أهمية الموضوع لحياة المجتمعات والدول .

مقدمة

يعتبر موضوع السياسات العامة من المواضيع الهامة التي تمس حياة المجتمعات وتطور الدول؛ حيث تعتبر الحكومة المسؤول الأول عن ذلك من خلال وضع برامج وخطط تستجيب لمختلف مطالب المواطن عبر تسخير الموارد البشرية وتعبئة الإمكانيات المادية والمالية والهيكلية المتاحة لتحقيق واقع تنمية أفضل، ولعل قطاع السكن من القطاعات التي تتأثر مباشرة بهذه الحقيقة، وهو ما نلمسه في الحالة الجزائرية تبعا للقرارات والأعمال المتخذة في هذا المجال الحساس، ونظرا للاهتمام الذي أولته الدولة للسكن كحق من حقوق الإنسان من خلال آليات تنظيمه ومصادر تمويله وصيغ توفيره كانعكاس لعملية تنمية شاملة للنهوض بالبلاد بعد الاستقلال بعد معاناة الاستعمار المريرة.

لفهم أبعاد ذلك حاولنا وضع حكامة السياسة العامة للسكن ضمن سؤالين هامين: لماذا وكيف؟ كون هذان السؤالين من صلب مفهوم السياسة العامة عند هارولد لازويل في تعريفه لها على أنها: "من يحوز على ماذا؟ متى؟ كيف؟.. من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا وتقاسم الوظائف[1]، لكن الملاحظ أن موضوع السياسة العامة للسكن في الجزائر مازال يطرح عدة إشكاليات على المستوى التنظيمي والتسييري لهذا القطاع في القرن الواحد والعشرين والتي تحتاج لمقاربة أكثر استراتيجية للوصول إلى مخرجات إيجابية، ولعل الإشكالية المركزية تظهر في السؤال التالي:

إلى أي مدى تستطيع الجزائر الوصول إلى حكامة حقيقية في مجال السكن بين حاجيات المواطن ومعايير الجودة؟

محددات الدراسة:

إن محددات دراسة الموضوع تتجلى في العناصر التالية:

1- مفهوم السكن في حد ذاته ليس من الناحية الهيكلية بل الوظيفية والحضارية، أي بمعنى

أي سكن لأي مواطن؟

حيث في هذا السياق نلاحظ مثلا بناء سكنات اجتماعية لفئات محدودة أمام أو بجوار سكنات من نوع آخر لفئات مختلفة دون مراعاة الخصائص السوسيومهنية لكل فئة من المجتمع الجزائري.

2- الأبعاد التنموية الشاملة التي يجب أن تعبر عنها بشكل يستجيب لحاجيات المجتمع الجديدة والتي من المفروض أن تتجاوز الكم إلى التفكير في مطابقة المعايير.

3- دور وزارة السكن نفسها بالنظر لعدم استقرار النخب وعدم تجديدها وتغيير الوزراء المستمر وضعف الاتصال بالمجتمع المدني وبالجامعة في وضع سياسات وبلورة مضامينها بشكل علمي وليس إداري مركزي.

يبدو للوهلة الأولى أن هناك سياسة عامة للسكن في الجزائر لكن بمعاني ومضامين مختلفة؛ فتظهر من حيث الشكل بالمعنى التنموي الاستراتيجي، أما من حيث المضمون فتبرز كسياسة عامة بالمعنى التوزيعي للريع وتتشكل أحيانا بالمعنى الرمزي للتعبئة المالية، ومرة بمعنى التجنيد المعنوي للرأي العام عبر الإعلام وراء إصلاحات تعقبها إصلاحات أو صيغ تتبعها صيغ، وهذا الغموض والتداخل موجود في الواقع يؤدي إلى عدم استيعاب خطط وبرامج السكن إيجابيا للطلب رغم وجود حظيرة وطنية تقر بـ06 ملايين وحدة؟

إن أزمة السكن من الأزمات المزمنة أو الهيكلية في بلد كالجزائر، وذلك في ظل فشل السياسات المرتبطة بالقطاع وعدم تطابق الأدبيات النظرية للمسألة مع الأدوات الميدانية، مما جعل المخرجات لا تكون ملموسة في واقع الأشياء بشكل إيجابي يكون تعبيرا عن محصلة عملية منتظمة من تفاعل مطالب+ دعم + مخرجات في إطار نسق واضح حسب تعريف غابريال الموند للسياسة العامة.(2)

مستويات التحليل :

أ/واقع السياسة العامة للسكن:

إن قطاع السكن في الجزائر يتطلب إصلاحا في إصلاحاته المتتالية بما يتماشى والمتغيرات السوسيو-اقتصادية مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة مشكلات المجتمع الجزائري في القرن 21 على مستوى التفكير، جودة الحياة، التجهيز والرؤية للمستقبل.

بناء عليه فالملاحظ عموما في واقع الحال حسب المنهج الكمي في التحليل هو:

- برنامج عمل خماسي يمتد بين 2010-2014 يحمل رهانات كبرى بقيمة 200 مليار دولار خاصة في قطاع السكن نحو استيعاب مليون و200 ألف وحدة سكنية و800 ألف وحدة أخرى

لما بعد المخطط بغلاف مالي قدره 5 ملايير دولار هادف للتصدي لإشكالية السكن أو مواجهة هذا الموضوع بعينه حسب تعريف جيمس أندرسون.[3] لكنه لا يرتقي لسياسة عامة بالمعنى العلمي على المدى الطويل ليس على مستوى الكم بالنظر إلى تخصيص:

- 30 ألف وحدة سكنية إيجارية جديدة
- 500 ألف وحدة سكنية ترقوية حديثة
- 300 ألف وحدة للسكن الهش

وليس على مستوى ما خصصته الدولة في هذا المجال من عدة صيغ للسكن:

- السكن الريفي للمناطق الريفية
- السكن الاجتماعي للفئات الاجتماعية الضعيفة
- السكن بالإيجار
- السكن التساهمي
- السكن الترقوي المدعم
- السكن الترقوي العمومي

بما يتماشى وحاجيات المجتمع المتجددة والمتغيرة (نلاحظ انخفاض سكن واحد بيت 65م^2 إلى 03 أفراد في بعض الولايات) ولكن على مستوى حكامة القطاع بصفة عامة والتي تحتاج لإعادة نظر شاملة على ضوء العديد من المتغيرات التي تؤثر على القطاع بشكل كبير .

1-متغير البيروقراطية :

يشير نموذج النخبة للسياسة العامة إلى تأثير النخب الحاكمة كمجموعة صغيرة من ذوي الثروة والذكاء والمهارات والسلطة والنفوذ التي تحتكر السياسة العامة من حيث الرؤية والقيم بحيث تتصرف بشكل يجعل السياسة العامة مجرد إجراء تقرره النخبة دون الانتباه لمشاعر المجتمع ومطالبه .

في موضوع السكن فإن ضغط الإدارة المركزية نتيجة تضخم الجهاز البيروقراطي بشكل كبير وضغط السياسة بالمعنى الكلاسيكي للمصطلح على السياسة العامة بالمعنى العلمي من خلال التسرع في الإنجاز يعبر عن تلبية لحاجات ولمطالب سياسوية على حساب الجودة بسبب غياب حكامة المدينة مما أثر سلبا على القطاع الذي يعمل في إطار مقاربة: لماذا؟ (بمعنى من أجل المواطن وخدمة المواطن وحق المواطن في السكن)، ولم يتطور الأمر إلى مقاربة: كيف؟ (بمعنى الآليات والمعايير التي يجب توخيها في مرافقة سياسة السكن).

الواضح أن إعطاء مسؤولية توزيع السكنات للسلطات الإدارية المعينة مركزيا من العاصمة (الدائرة، أي بشكل أو آخر الولاية) بدل المنتخبين المحليين، إضافة إلى عدم إشراف المجتمع المدني على عملية التوزيع والرقابة على المستوى اللامركزي أصبح جزءا من المشكلة وليس جزءا من الحل، رغم أن المجتمع المدني يمثل فاعلا هاما من الفواعل الجديدة في مجال السياسة العامة الحديثة، ودوره في مجال السياسة العامة للسكن تحديدا وذو أهمية كبيرة، وهو ما تشير إليه العديد من الدراسات النظرية في هذا المنظور، والتي تناولت عموما دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة [4] لكن ما يهمنا هو دور هذه الفواعل في مجال السكن على المستوى الميداني من خلال جمعيات الأحياء مثلا، التي يمكن أن تساهم في موضوع تسيير المدن الجديدة أو تطوير المجال الحضري للتجمعات السكنية عبر الشراكة مع البلدية أو الدائرة أو الولاية لتفعيل الإطار التنظيمي للسكن، نحو إيجاد صيغة مثلى لتطبيق حوكمة جيدة للفضاء العقاري وهنا يمكن التطرق لمتغير الوكالات العقارية الخاصة التي تؤثر في مجال البيع والكراء وسوق السكن عموما كوسيط هام يحتاج لتقنين أكبر لدوره بما يجعله عنصرا إيجابيا في تنمية القطاع .

2- متغير العقار:

يؤثر موضوع العقار في تنفيذ العديد من المشاريع من حيث الآجال والإنجاز مما جعله يتحول لإشكالية حقيقية تحول دون تجسيد الكثير من الخطط السكنية والتنموية ذات الصلة نتيجة ندرة الوعاء العقاري لدى الدولة، فالعديد من البلديات لا تملك وعاءً عقاريا باعتبار معظم الأراضي هي ملك للخواص زيادة على ارتفاع أسعارها مما يعيق عمل المنتخبين المحليين في اتجاه :

-تجهيز الأراضي وتوفير البنية التحتية على مساحة كافية وصالحة للبناء في إطار قانوني واضح.

-استرجاع تلك الأراضي بعد أن تم البناء عليها واستغلالها من طرف سكان استغلوا المرحلة الأمنية في تسعينات القرن الماضي في عمليات بناء غير قانونية وبدون رخصة بناء وفي مناطق مخصصة من طرف الدولة لأغراض أخرى .

-إيجاد أراض بديلة لتجسيد المشاريع المبرمجة منذ مدة طويلة.

إن إشكالية العقار الحضري تؤثر على التنمية عموما، وعلى موضوع التعمير والإسكان خصوصا، ورغم أن المشرع الجزائري اجتهد في هذا المجال عبر قوانين وتشريعات معينة، لكن تحايل المواطن وضعف الرقابة وعدم وضوح قضايا الملكية والتعويض وسلبية السلطات المحلية كلها عوامل جعلت العديد من المشاريع لا تنجز أصلا أو تنجز بنسب معينة ثم تتوقف نتيجة

النزاع حول الأرض وصعوبة إيصال الغاز أو الكهرباء عبر عقارات محل صراع ما أو يغير محل إنجازها من منطقة إلى أخرى مما يعطل مسار التنمية ويحول دون تحقيق أهدافها الاجتماعية خاصة في مجال حساس كالسكن في بلد بمساحة قارة لكنه يعاني عجزا عقاريا خطيرا بسبب سوء تسيير الفضاء العقاري لأسباب سياسية وإدارية وتاريخية معقدة جدا .

3- متغير المقاولة:

على هذا الأساس نعود لدور فاعل آخر غير رسمي وهو القطاع الخاص -الذي أشرنا إليه سابقا – في تجسيد العديد من مشاريع السكن من خلال مصانع الإسمنت التي توفر المواد الضرورية لتموين ورشات البناء، فرغم الاهتمام الممنوح من طرف الدولة للاستثمار في قطاع البناء إلا أن ذلك غير كاف بالنظر إلى أن السلطات العمومية تعتمد في تمويل السكن على مورد البترول فقط كمصدر وحيد لتغطية تكاليف الإنجاز ونفقات البناء، ومع تذبذب أسعار الطاقة في السوق الدولية تصبح الحاجة ملحة لدور أكبر للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي أو الوطني والأجنبي معا كما يحدث مع بعض المشاريع الخاصة الجزائرية- التركية بالنظر إلى الخصائص الاقتصادية للسكن تبرز أهمية الاستثمار فيه لما يستقطبه من يد عاملة وما يلعبه من خلق للثروة، فهو سلعة استهلاكية ضرورية[5] وهو ما أشار إليه صندوق النقد الدولي من خلال مناقشته لموضوع إنجاز السكنات في إطار الاقتصاد الكلي، للعلاقة بين هذا القطاع الحساس في بنية الاقتصاد الوطني من جهة، والقطاعات الأخرى من جهة ثانية، فالسكن ليس مجرد خدمة للمجتمع بل محرك للتنمية الاقتصادية، خاصة وأن الجزائر في سياق تطوير بدائل للبترول لتفعيل برامجها التنموية في المستقبل على أساس التقليص من البطالة، وتنويع مصادر الاستثمار، وتحصيل الجباية، وتحقيق نمو اقتصادي متزايد، والحد من الفساد، وهنا يعود للواجهة مفهوم المقاول، فمن هو المقاول؟

من حيث النص هو في الأصل نتاج عقد المقاولة حسب فقهاء القانون المدني لكن هذا لا يكفي في الواقع؛ حيث تحتاج مهنته لإعادة تنظيم على مستوى الرقابة ودفتر الشروط لمزاولة هذا النشاط الحيوي من حيث كونه يمس سلامة البناء وحياة الناس وتطور الاقتصاد بصفة عامة .

4-متغير مكاتب الدراسات المعمارية:

على صعيد آخر يوجد عنصر فاعل في معادلة السكن بالجزائر يرتبط بهذه الفواعل غير الرسمية، لكن دوره محدود للغاية وهي مكاتب الدراسات المعمارية الخاصة والتي تلعب دورا

هامشيا في التأثير على نمط السكن من حيث شكله وحجمه ووظيفته رغم أنها يمكن أن تكون صاحبة دور أكبر في السياسة العامة للسكن من حيث جودة الإنجاز وطريقة العمل والمتابعة للمشاريع باعتبارها نظريا قوة اقتراح، لكنها عمليا مكاتب تسجيل بدون آليات للتنفيذ والمراقبة والتواصل مع المجتمع لدراسة حاجاته السوسيولوجية والثقافية في مجال المعمار والعقار بداية من نوعية الأرض وانتهاء بمطابقة معايير البناء.

الواضح إن هذه المكاتب المعمارية تعمل في بيئة غير حاضنة لشروط حوكمة جيدة رغم أن التشريع يلزمها بالتعاون مع المقاول في ضمان البناء كما ورد في المادة 554 من القانون المدني، فالوكالات لديها مسؤولية لكن هل لديها صلاحيات وامتيازات؟ يبدو أنها تتأثر بالمحيط العام أكثر مما تؤثر فيه، وهو ما يحرم السياسة العامة للسكن من صانع حقيقي للتنمية في هذا القطاع الاستراتيجي الذي يحتاج لخطط منهجية لمعالجة الفضاء العمومي بشكل مندمج لتسهيل مختلف التدخلات التي من شأنها أن تساهم في تحسين الوسط الحضري وتفعيل آليات التنمية المحلية المستدامة عبر مقاربة تشاركية بين جميع المتدخلين الفاعلين في هذا المجال خاصة في ظل الملاحظات التي ما فتئت الهيئات الدولية تعطيها للجزائر في هذا الإطار من حيث تركيزها على البعد الكمي في تنفيذ السياسة العامة للسكن دون الاهتمام بمعادلة التنمية، والبناء، والتجهيز والبيئة معا، وذلك للوصول إلى مستوى آخر وهو ما يعرف بجودة الحياة والتي أصبحت حقا من حقوق الإنسان بعد حقه في الحياة، والتعليم، والعمل والانتخاب والصحة.

5- متغير جمعيات الأحياء :

انطلاقا من أنها جمعيات ذات طابع اجتماعي فقد أخضع المشرع جمعيات الأحياء لأحكام قانون 12-06 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالجمعيات وفيه مجموعة شروط وقواعد معنوية ومادية للعمل من حيث التنظيم والهياكل والتمويل والنشاط بما يضمن للمؤسسين والمنخرطين تسخير معارفهم ووسائلهم بصفة تطوعية ولغرض غير مربح من أجل الصالح العام الذي يتمثل في :

-السهر على تحقيق المصالح المشتركة لسكان الحي .

-العمل على تهيئة الحي والمحافظة عليه.

-تأمين الحي.

-تسطير نشاطات ترفيهية لسكان الحي.

-مساعدة السلطات المحلية على حل مشاكل الحي الاجتماعية.

لهذا يعتبر تأثير المجتمع المدني هاما جدا باعتباره كفاعل جمعوي ضروري يقوم بدور كبير في تدبير الشأن العام المحلي كونه شريكا أساسيا في نجاح السياسة العامة للسكن، سواء كنقابات أو جمعيات تطوعية أو نواد أو تنظيمات مستقلة عن الدولة ماديا وفكريا، ولعل دور جمعيات الأحياء من هذا المنطلق دور مركزي في تحديد عمل المجتمع المدني في مجال السكن من حيث تنظيم العلاقات وتوزيع القيم وتوجيه السلوكات داخل الوحدات السكنية والتجمعات العمرانية والفضاءات العقارية بما يعطيها القانون أي قانون الجمعيات من صلاحيات واختصاصات في هذا المجال؛ كونها قناة اتصال من جهة، ووسيطا إيجابيا من جهة ثانية بين المواطن والإدارة المحلية في مجال الصيانة والأمن والبيئة والإنارة لحل مختلف المشاكل والقضايا المطروحة في الواقع بشكل يومي والتي يمكن للجمعيات أن تتكفل بها على نحو أفضل رغم التحديات التي تعرقل أداءها في الميدان من سلبية المواطن وعدم فهمه لماهيتها وإلى عدم تجاوب السلطات والهيئات ذات الصلة كديوان الترقية والتسيير العقاري أو وكالة ترقية وتحسين السكن أو البلديات مع نشاطها والذي يبقى محدودا وعاديا في غياب تفعيل لآليات الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية والولاية الذي يحتاج لنقاش واسع في هذا الشأن .

6- متغير النقابة:

في نفس مقاربة المجتمع المدني يظهر دور صندوق معادلة الخدمات الاجتماعية في مرافقة تنفيذ السياسة العامة للسكن في إطار المرسوم التنفيذي 75-96 المؤرخ في 3 فيفري 1996 المتعلق بكيفيات تنظيم وسير الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية، وهو الذي يشرف عليه رئيس مدير عام معين من طرف الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ومن صلاحياته توزيع السكن الاجتماعي للعمال الأعضاء في النقابة على مستوى إقليم البلدية والولاية بصفته هيئة مستقلة تقوم بإنجاز مشاريع ذات طابع سكني وتهيئة العقار تحت إشراف الحكومة وبالتنسيق مع المقاولين .

من جهة أخرى يوزع الصندوق الأراضي مقابل مبلغ مالي محدد، ويقدم هبات وقروضا مع العلم أن تمويله بنسبة معينة يتم من الكتلة النقدية للعمال الأجراء، وهو على هذا الأساس يلعب دورا هاما في دعم السياسة العامة للسكن بالنظر لما يعرضه من حلول ويقترحه من بدائل ملموسة لمشاكل القطاع في إطار أهداف اجتماعية وتنموية واضحة .

7- متغير التكنولوجيا:

هناك معطى آخر في نفس الإطار التحليلي، ويتمثل في الإدارة الإلكترونية، حيث يمكن

توظيف الوسائط المعرفية الجديدة في وضع المواطن في صورة التكنولوجيات الجديدة والتي تسمح بتطوير القطاع وتسريع وتيرة المشاريع وحتى ضمان مساهمة المواطن بشكل مباشر في تحقيق هدفه في الحصول على سكن بملفات أقل وفي وقت أقصر، وهو ما يؤثر إيجابيا على مخرجات السياسة العامة للسكن التي تصبح أكثر إرضاء لحاجيات الفرد وذلك عندما تتغير أدوات تنفيذها من ورقية ورسمية ذات طابع هرمي جامد أو صلب إلى أدوات إلكترونية مرنة وفعالة من حيث العناصر التالية: – اختصار الوقت – اقتصاد الجهد – توفير المال .

والتي تمثل مجتمعة مفهوم الحكامة الإلكترونية التي تعتبر من سمات مرحلة ما بعد الحداثة في بعدها القيمي والفلسفي الذي تقوم عليه السياسات العامة الغربية في القرن الواحد والعشرين .

ب/تقييم السياسة العامة للسكن: بناء على ما تقدم نستنتج أن مخرجات السياسة العامة للسكن ما زالت في حاجة لتقييم شامل على صعيد:

- حوكمة القطاع وفق مؤشرات علمية على صعيد التوزيع للوحدات السكنية والخلل في اختيار مستحقي السكنات وأيضا المضاربة وغياب الرقابة والمتابعة.
- توظيف كامل وفعال لكل الموارد البشرية.
- توظيف الأبحاث الجامعية في هذا المجال بصورة أكثر براغماتية.

هذا هو المعطى الغائب في التجربة الجزائرية بالنظر لغياب عنصر الثقة بين الوصاية والقطاع الخاص مما أضاع على البلاد فرصا حقيقية للتنمية، فالإجراءات التحفيزية لصالح المرقين العقاريين كتخفيض أسعار العقار لم تحفز في الميدان الخواص في قضية الالتزام بآجال الإنجاز لأسباب غامضة مع العلم أن عدد المقاولين من الصنف الأول يبلغ 406 والبقية أي 29594 حسب إحصائيات 2010 يصنفون ضمن الفئة الثانية مما جعل الحكومة في اجتماع 2014/3/10 تتجه نحو مشاريع عقود بالتراضي البسيط مع مؤسسات أجنبية لإنجاز 22500 مسكن أخرى، وإن بلوغ هذا الهدف قد تواجهه تحديات على مستوى الوعاء العقاري من حيث مدى توفره لإنجاز هذه المشاريع.

وفي هذا المنظور نستشهد بالولايتين التاليتين:

1– باتنة، والتي شهدت توسعا فوضويا ورهيبا للبنايات الخاصة على أطراف المدينة مما أدى إلى نزيف عقاري خطير؛ حيث لم يبق للدولة إلا بعض الهكتارات القليلة جدا مما عطل مسار الإسكان، فمنذ 2001 لم توزع وحدة سكنية واحدة حتى 2010 وتشهد المشاريع السكنية الجديدة

تأخرا كبيرا مرتبطا بعدم جاهزية البنية التحتية، مع العلم أن سكنات عدل المسجلة عام 2002 لن يستلمها أصحابها إلا بعد عامين.

2- بسكرة ، على مستوى بلدية الحاجب أين استفادت البلدية من 70 مسكن اجتماعي بين 1997 و2001 لا يزال 50 سكن اجتماعي (سكن هش) و15 سكن اجتماعي آخر لعمال التربية في طور الإنجاز منذ 2009، ويبقى الأمل معلقا على 240 مسكن اجتماعي و150 مسكن تساهمي و280 سكن ريفي ضمن المخطط الخماسي 2014/2010 بعد تحديد الوعاء العقاري وإعداد محاضر اختيار الأرضية، مع العلم أن الأشغال تراوح مكانها في طور الإنجاز.

إن برنامج العمل الهادف من طرف الحكومة للتصدي لمشكلة السكن عبر أسلوب محدد من الأنشطة والحركات والأفعال التي تنصب على حل مشاكل القطاع عبر مجموعة من القرارات والإنجازات في هذا الميدان لم تصاحبه رؤية بعيدة المدى، مما جعل كل سياسة عامة[6] يتم تنفيذها تحتاج بعد فترة لتبني سياسة عامة جديدة على غرار ما حدث مع السكن بصيغة التساهمي، حيث تم التخلي عن هذه الصيغة والعودة لصيغة السكن العمومي الإيجاري أو ما يعرف بعدل نسبة للوكالة المختصة في هذا النمط من السكن، وهو ما يخرجنا من إطار التعريف العلمي للسياسة العامة التي تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة إلى إطار التصرفات العفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين وتؤثر على مخرجات السياسة العامة سلبيا، والتي يتم تقييمها من خلال ما تقوم به الحكومات فعلا في الميدان وليس ما تنوي الحكومات القيام به في خمس سنوات مقبلة أو عشرة أو عشرين سنة، وذلك يمر واقعيا عبر توازن المصالح وتفاعلها داخل البيئة بين الأحزاب والنقابات وجماعات المصالح، وليس في جاهزية الحكومة وحدها مما يفقدها صفة الاستمرارية والدوام وخاصة التكيف مع المطالب والمصالح والمتغيرات.

لهذا نستطيع تصنيف السياسة العامة للسكن في الجزائر إنها من نوع السياسة العامة التوزيعية من خلال تخصيص اعتمادات مالية حكومية موجهة للإسكان عبر القروض والمساعدات من طرف الصندوق الوطني للسكن[7] الذي يقدم مساعدات مالية ومزايا أخرى يتكفل بها الصندوق مباشرة للمواطنين من الطبقة المتوسطة أي الموظفين عموما أو من طرف البنوك كالقرض الشعبي الجزائري والصندوق الوطني للتوفير والاحتياط لكن بمعدلات فائدة مرتفعة جدا، وبالتالي فهي سياسة عامة تعبر عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد السلطة والتي ترتبط بطبيعة الاقتصاد الريعية في الجزائر، وتقوم على تلبية مطالب الشعب وإرضائه من خلال

توزيع الأموال أو الخدمات عليه بشكل إداري بحت، وهنا يطرح السؤال المهم :

من يقيم السياسة العامة للسكن؟

أ-الإطار النظري للتقييم:

تعتبر عملية تقييم السياسة العامة المرحلة النهائية في عملية وضع السياسة العامة، وفي الأصل فإن التقييم هو عملية مستمرة ومتواصلة؛ لأنها تنطوي على دراسة فعالية السياسة الجديدة في حل المشكلة الأصلية، أي التقييم من أجل التحقق من آثار السياسة وكذلك تقييم هذه الآثار على مستوى الفعالية والصلاحية والأهمية على ضوء ملاحظات وإجراءات .

لقد ظهر ما يعرف ببحوث تقييم السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة الشعور العام بفشل السياسة الحكومية لتكون الحاجة لتقييم موضوعي بدل تقييم ذاتي للبرامج وسبل تنفيذها، ومن هذا الباب تعد عملية التقييم قبليا وبعديا مرحلة هامة ملازمة لجميع مراحل صنع السياسة العامة ولا يمكن الاستغناء عنها من طرف الأجهزة الرسمية وغير الرسمية .

إن السياسة العامة عبر التقييم وثم التقويم تستطيع تجنب الصعوبات التي تواجهها خلال مسار التنفيذ وتصل لتحقيق النتائج المرجوة بحيث نحكم على جدوى وفعالية السياسة العامة باستعمال مقاييس محددة واتباع إجراءات للحكم حول قيمة البرامج ماديا ومدى مصداقية إنجازها أخلاقيا من حيث أن التقييم هو من يضمن جودة مخرجات السياسة العامة من قرارات وعمليات وحتى انعكاسات [8] وتداعيات على النسق السياسي ككل، ولهذا نقول إنه في الأصل يمكن ترشيد السياسة العامة عبر الشفافية التي تسمح بمراقبة الفساد وتفعيل الحكامة، كما يمكن للمساءلة من دعم الشفافية بتعاون السلطات الدستورية التنفيذية والتشريعية والقضائية وحتى السلطة الرابعة (الإعلام) حتى لا يتغلغل الفساد الإداري على حساب المصلحة العامة، وهو ما يمر عبر توفير المعلومات وكشف الحقائق وتفعيل القرارات من خلال الحوار مع مختلف الفاعلين في الميدان.

تعتبر هذه القيم والمعايير من صميم الديمقراطية التشاركية التي تمثل صمام أمان لنجاح السياسة العامة من كل مظاهر استغلال السلطة أو الإساءة في استخدام الموارد العامة إذا توفرت الإرادة السياسية كشرط أساسي في الموضوع.

ب -الإطار الإمبريقي للتقييم:

يجب هنا تحليل العلاقة بين السياسة العامة والنظام السياسي كون السياسة العامة في مفهومها وأبعادها وأهدافها تتأثر بدور المؤسسات الدستورية وعملها في ممارسة أفعال الرقابة والتقييم لتنفيذ

السياسة العامة وبالتالي نجاح مخرجاتها في الواقع، وهو عمل يختلف من مؤسسة دستورية لأخرى، وهنا يبرز النموذج المؤسسي في السياسة العامة من خلال تنفيذها عبر مؤسسات الدولة الشرعية التي تعتمد مختلف السياسات العامة وتعطيها صفة السياسة التي تمتد لكافة المواطنين في بلد ما .

1- واقع العلاقة بين الدستور والسياسة العامة للسكن :

كلما كانت السياسة العامة مستندة في صنعها وصياغتها للقواعد الدستورية إلا وكانت السياسة العامة ناجحة وفعالة، فالدستور له دور كبير في آلية صنع السياسة العامة كإطار منظم لعمل مؤسسات النظام السياسي الحديث.

الحقيقة أنه في الجزائر تهيمن السلطة التنفيذية في هذا الإطار على ماهية وطبيعة السياسة العامة من حيث صناعتها وتنفيذها بالنظر إلى ما خوله الدستور من صلاحيات واختصاصات سيادية في صناعة القرار للحكومة بعد رئيس الجمهورية صاحب المركز القانوني والإداري والتنظيمي المتميز من حيث آلية رسم السياسة العامة، وذلك مقارنة بالسلطة التشريعية التي تقوم نصا أو حرفيا بوضع التشريعات والخطط في مجال السياسات العامة ككل، ودورها في هذا المجال عمليا هو دور ضئيل وبسيط، بحيث لا تمارس فعليا مهام الرقابة والتقييم عند رسم وتطبيق السياسة العامة على غرار السياسة العامة للسكن التي تحددها الأجهزة الإدارية المركزية من حيث الغايات والوسائل والموارد المادية والمالية والبشرية بشكل واسع على حساب المجلس الشعبي الوطني مثلا بالنظر للدور التقليدي للجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية في مواضيع المراقبة والمتابعة والتقييم والتي تعمل ببطء ودون فعالية في الواقع .

2- واقع العلاقة بين البيئة والسياسة العامة للسكن :

هنا نصل لمستوى آخر من التحليل وهو الأحزاب وجماعات الضغط ككيانات تؤثر في موضوع السياسة العامة مما يجعله موضوع "مسيّسا" في الجزائر، وذلك بحكم بيئة مقاومة للمفهوم العلمي للسياسة العامة والنظر للسكن كموضوع انتخابي استهلاكي، انطلاقا من أنها – أي السياسة العامة – نتيجة الصراع والمنافسة بين المجموعات المختلفة في داخل المجتمع وكونها- أي الأحزاب ومجموعات المصالح والشبكات – فواعل رسمية وغير رسمية متعددة المصالح والاتجاهات والبرامج من جهة، والمفروض أنها أدوات للرقابة على تنفيذ السياسة العامة والاتصال بصانعي هذه السياسة من جهة ثانية .

في الواقع نجد ميل هذه الأحزاب والجماعات لعدم تقييم جدي وموضوعي للبرامج السكنية

الحكومية، وبالتالي عدم طرح بدائل حقيقية لقضية السكن، مما يجعل عملية التقييم ضعيفة ومحدودة لطبيعة النظام السياسي الذي لا يتيح عمليا أكثر مما هو موجود من حلول ونخب داخله لعوامل تاريخية وهيكلية متراكمة بشكل معقد تنتج في الأخير سياسة عامة معينة وفق توازنات ظرفية أو آنية وتغييرات صغيرة وبطيئة، وليس وفق ابتكارات إستراتيجية طويلة المدى .

3- واقع العلاقة بين الحكامة والسياسة العامة :

إن إقامة حكامة حقيقية يجب أن يكون من أولويات السياسة العامة للدولة، لكن ما الحكامة؟

بعيدا عن الإطار المفاهيمي الواسع يرى البرنامج الأممي للتنمية أنها ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لشؤون المجتمع على كافة المستويات، وهي بهذا المنطلق ذات صلة بالسياسة العامة من حيث تلبية الحاجيات والرغبات والمطالب التي يكون مصدرها المواطن بصفة عامة عبر خطط وبرامج تتجه نحو أهداف محددة في مجالات مختلفة لعل السكن أكثرها أهمية وأولوية، والذي تحتاج سياسته العامة للحكامة بمعناها الشامل على كافة المستويات بما يدمج في تفعيلها الفواعل المختلفة والتي لها قدرة التأثير على شكل ومضمون السياسة العامة السكنية، بحيث تخرج من الصورة النمطية للوزارة حيث يسود خطاب سياسي أو سياسوي يهيمن على محتوى السياسة العامة للسكن ويجعلها شأنا سياسيا بحت تستحوذ على هويته وبنيته مفردات وأدبيات صانع القرار المركزي من أجل تحقيق السلم الاجتماعي في إطار انتخابي محدد يقوم على البعد التوزيعي للريع في شكل وحدات سكنية ومنازل وشقق بمختلف الصيغ دون استثمار حقيقي بعيد المدى في موضوع يمس الأجيال القادمة بصورة مباشرة إلى مستوى التشاركية بمعانيها المختلفة من رقابة وتدبير وشفافية ومساءلة عبر المجتمع المدني والقطاع الخاص نحو رؤية إستراتيجية لقطاع السكن، وذلك انطلاقا من معطيات ثقافية واجتماعية أصيلة، وليس من خلفيات إدارية تدير الأزمة وتسيرها ولا تحلها نهائيا إذا كان الهدف فعلا هو حل أزمة السكن بالمعنى العلمي؟

عندما نأخذ على سبيل المثال لا الحصر الأراضي كعنصر من عناصر الإنتاج التي تقوم عليها مواقع ورشات إنتاج السكنات يظهر دور البلديات في توفير وتحضير الأراضي المطلوبة بطريقة عقلانية وفق معطيات علمية، لكن في الواقع نجد لأسباب سياسية بحتة أنه يتم وضع أراض غير صالحة للبناء تحت تصرف مقاولين لتعمير العقارات دون استشارة سكان المنطقة وبدون دراسة للتربة وطبيعة الأرض في ظل غياب حكامة لقطاع السكن تجعله قطاعا رشيدا يخضع للاقتصاد بالمعنى العلمي وليس للسياسة بالمعنى العملي، وهو المطلوب في المرحلة المقبلة، خاصة على صعيد المدن الجديدة التي

تتطلب آليات تسيير جديدة على المستوى الإداري والتنظيمي والخدماتي من خلال إدخال المواطن كقوة اقتراح أولا وكشريك في حكامة الفضاء العمراني الذي يعيش فيه بأسلوب مرن ومباشر على غرار النماذج الناجحة في هذا الإطار عبر العديد من الدول في أوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا .

الخاتمة

أ/ النتائج :

نسجّل في الأخير عدة نتائج ذات صلة بواقع وآفاق السياسة العامة للسكن في الجزائر:

- غياب إرادة حقيقية في تطوير السكن وفق رؤية استراتيجية بعيدة المدى.
- غياب رؤية منهجية لقطاع السكن في الجزائر على مستوى التخطيط والتوزيع والرقابة لعدم وجود بعد تراكمي في سياسات السكن .
- عدم استقرار الوزراء في القطاع وعدم التنسيق الأفقي بين وزارة السكن ووزارات أخرى ذات صلة .
- الثغرات في البيئة التشريعية في مجال العقار والسكنات الشاغرة وملكية السكن .
- ضعف أداء ديوان الترقية والتسيير العقاري الذي لم يعد يتحكم في كراء وشراء وبيع السكنات لدرجة أن المعطيات تجاوزته سلبيا بعد أن سيطرت السوق الموازية عرفيا على الميدان .

ب/التوصيات:

تتبلور أيضا في عدة نقاط يمكن البناء عليها :

- ضرورة عقلنة دور البنوك في العملية من خلال مراجعة معدلات الفائدة على القروض البنكية لشراء سكن والتي تشكل عبءا على كاهل الموظف العام وتؤثر سلبيا على القطاع.
- إقامة اقتصاد سوق حقيقي تنافسي يخلق بيئة حاضنة لتطوير القطاع من حيث التمويل والاستثمار.
- فتح نقاش وطني شامل داخل مؤسسات الدولة والإعلام والمجتمع المدني والقطاع الخاص المحلي والأجنبي في هذا المجال الحساس.
- خلق أساليب جديدة في تسيير القطاع تقوم على الحكامة بعيدا عن الآليات التقليدية عبر الصندوق الوطني للسكن أو الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط.
- مقاربة النماذج الناجحة في هذا المجال على غرار تركيا وماليزيا وتونس مع مراعاة الواقع الجزائري من خلال تأصيل سياسة سكنية محلية.
- إعادة هيكلة وزارة السكن على مستوى تجديد النخب وإصلاح التنظيم وبناء عليه إنشاء

وزارة جديدة لحكامة السكن وتنمية المدن الجديدة .

– تحيين القوانين والتشريعات المنظمة للقطاع وإدخال الإدارة الإلكترونية كمقاربة فعالة في تسيير الملفات ومعالجة المشاكل ومشاركة المواطن في الموضوع .

الهوامش:

(1) lawrence j.r herson ; politiques publiquesaux etats unis ; theories et pratiques (ohio . dep de sciences politiques.2006)p6

(2) frank fisher gerald meller ;hand book of public analysis (crc press. Taylor .2000)p35

(3) جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة (ترجمة : عامر الكبيسي، دار المسيرة، الدوحة، 1998) ص15.

(4) فريد النجار، تكنولوجيا الإدارة المعاصرة (الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007) ص48.

(5) jeanpeythiou ; le financement de la construction du logement (editions sirey . paris . France. 1991)p3

(6) matrinpotuck ;lance t le loup ; gyorgyjemei ; public policy in central and eastern europe ; theories ; methods ;practics(slovakia.nisope .2003)p26

(7) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (عدد 36، 13 جوان 2012) ص3.

(8) فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، منظور كلي في البنية والتحليل (دار المسيرة، عمان، الأردن، 2001) ص 44.

General policy for housing in Algeria between crisis and governance

Dr. Nour Sabah ANKOUCHE*

Abstract

This study deals with the reality of public policy for housing in Algeria in the light of the growing needs of the population and the possibilities offered by the public authorities to cover the deficit in this field through a range of programs that try to combine the quantitative aspect to the needs of society and the qualitative aspect of the quality of achievement. So we will answer two questions: Why and how? Here we need to governance sector is for the Algerian rulers and ruled alike a high priority in the national development path despite bets current and future challenges.

Keywords: Housing - Politics - Algeria - crisis - Governance.

* Maître de conférence B - Faculté de droit et des sciences politiques - Université de Biskra – Algérie.