المحاضرة الرابعة:

تحليل أليات السياسات الحضرية التي من أهمها الآليات القانونة والاقتصادية والاجتماعية

أولا- الآليات القانونية:

التحكم في المجال العمراني هو أحد أهم الرهانات الحقيقية التي تسعى لها الدولة من خلال أدوات التهيئة والتعمير، التي تعمل على أن تكتمل عملية التعمير بنجاح، عن طريق جرد وتكوين وعاء عقاري يقود هذه العملية؛ وفقا للأدوات القانونية لتعبئة العقار؛ كحق الشفعة، الشراء المسبق من السوق العقارية، الاقتناء من مصـــالح الدولة، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية. من أجل تجنب التعمير الانتهازي بتفادي الارتجالية والتثبيت غير الملائم للمشاريع الحضرية، الذي غالبا ما يؤدي إلى استنزاف العقار بطريقة فوضوية تظهر الآليات القانونية التي تمكننا من التحكم في تسيير المجال العمراني وبخاصة العقار الحضري كونه ثروة غير متجددة، من أجل عقلنة اســتعماله من خلال أدوات التهيئة والتعمير، وتفعيل التعمير التشـــاركي عن طريق إسـهام دور السـكان ومختلف الفاعلين في العملية التعميرية، وتشـريع أدوات التهيئة والتعمير ضـمن أدوات التخطيط على مختلف المسـتويات سـواء المحلية، الإقليمية أو فوق المحلية، (عائشـة مزياني: أدوات التهيئة والتعمير كآلية للتخطيط الحضـــري والتحكم في المجال العمراني، مجلة تشـــريعات والبناء،العدد الثالث ، سـبتمبر،2017، 332)، ويمكن حصـرها في كل من المخطط الوطني للتهيئة العمرانية -المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية -مخطط التهيئة الولائية -مخطط التهيئة البلدية-مخطط العمران الموجه -مخطط العمران المؤقت-مخطط التحديث العمراني-المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير-مخطط شـكل الأراضـي -المناطق الصـناعية-المناطق السـكنية الحضـرية الجديدة-التجزئية-المدن الجديدة -رخص التدخل المباشـر في تغيير النسيج العمراني -رخصة البناء-رخصة التجزئة -رخصة الهدم...

والمتتبع لمراحل التطورات التي مرت بالمجال الحضري يجدها عرفت العديد من التحولات الجذرية التي مست الناحية القانونية، إذ شكل على العموم عدم استقرار القوانين المتعلقة بالمجال الحضري، وعدم وضوح إستراتيجية وطنية للتنمية العمرانية في المدن الجزائرية، إختلالات مجالية وبيئية وركود قانوني في العشرية الأولى من الاستقلال، حيث انصب اهتمام الدولة الفتية على معالجة القضايا السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية وبالتالي لم يكن هناك مجال لرسم سياسة عمرانية ترقى بالمدينة وتتحكم في العمران، واستمر العمل بالتشريعات الموروثة عن الاستعمار الفرنسي ممثلة في قانون 1958المعروف بالقانون العام للتعمير، الذي

طبق في الجزائر عام 1960 و الذي كان المصدر الأساسي لإستراتيجية التعمير في الجزائر خلال هذه المرحلة إلى غاية صدور قانون 1967المتعلق بالبلدية، الذي حدد دور وصلاحيات الجماعات المحلية في ميدان التعمير وتسيير وتخطيط المدن ، وعمل على إشراكها في تصميم المخطط الوطني للتنمية والاستفادة من برامج التجهيز المحلي، مع حرص الدولة على مطابقة نصوصه مع الأوضاع الوطنية بصورة تدريجية، إلى أن انتهى العمل به رسميا عام1973 . و توج مسعى الدولة للتكفل بسياسة المدينة و العمران، و مشاكل المجال الحضري بصدور قانون خاص بالتهيئة و التعمير لأول مرة في تاريخ التشريع الجزائري ، حيث كانت الأحكام الخاصة بتخطيط المدن و تطوير العمران و توجيهه ، موزعة على عدد كبير من القوانين المتفرقة كقانون البلدية عام1990و قانون الاحتياطات العقارية لعام 1974وقانون الأملاك الوطنية لعام 1990لإعطاء وجهة أساسية لتنظيم العمران و توجيه نمو المدن و التحكم في العقار.

غير أن الأزمة الأمنية الحادة التي عاشتها البلاد أفرزت تعقيدات حالت دون الاستمرار في تطبيق السياسات الحضرية الجديدة ، مما جعل بعض القوانين الخاصة بالتعمير تتأخر في الصدور، انجر عنه فراغ تشريعي حتى 1998أين تدارك المشرع الجزائري الوضع بتوسيع دائرة اهتماماته بكل ما يخص السياسة الحضرية من تنظيم وتهيئة و تسيير الأقاليم الوطنية في ظل مبادئ التنمية المستدامة و كل ما له علاقة بالمدينة و العمران بطريقة مباشرة أو غير مباشرة كالقانون المتعلق بالبيئة، و حتى لا نكون بعدين عن النمو الحضري الذي يعرف ارتفاعا في نسبته خاصة في المدن الكبرى .

استدعى الأمر توجيهه لفك الخناق عن طريق إنشاء تجمعات حضرية جديدة مزودة بمختلف التجهيزات و المرافق العمومية . إنشاء وسط حضري متكامل من جميع النواحي . التي توحي في ظاهرها بإمكانية التحكم الفعلي في الوسط الحضري ، لكن في الواقع الأمور مختلفة في ظل غياب سياسة حضرية خاصة بالمدينة و العمران باعتبارها مرآة عاكسة لدرجة تطور الدولة ورقيها، ومن المؤكد أن التفكير الجدي لتصور سياسة خاصة بتسيير المدينة و التحكم في العمران ظهرت بوادرها بصدور القانون التوجيهي للمدينة لسنة ،2006 الذي أسس لأول مرة سياسة خاصة بالمدينة وذلك بإدراجها ضمن المبادئ العالمية للحكم الراشد، والتأكيد على التسيير الديمقراطي للمدينة بتجسيد اللامركزية في صناعة القرار بإشراك كل الفاعلين والمواطنين و المجتمع المدني، مما يسمح للدولة و من خلالها رسم مسارها وتحديد أهدافها و إطارها و أدواتها.

و هو ما تم تكريسه في ظل القانون التوجيهي للمدينة و تأكيده في ظل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، و استنادا لما سبق ذكره، نجد أن المشرع الجزائري في تبنيه للقانون التوجيهي للمدينة06/06 وتعديل قانون البلدية11/10على غرار القوانين السابقة، حدد الآليات التي بموجبها تتحقق للمدينة وعلى رأسها البلدية التنمية المستدامة والتنمية المحلية بصفة خاصة، وهذا تماشيا مع المستجدات التي يفرضها الواقع ، الأمر الذي يجعل البلدية التي يقع على عاتقها قانونا تسيير المدينة، في وضعية حرجة بين متغيرين أولهما إمكانيات مالية تتسم بالمحدودية في غالب الأحيان خاصة في البلديات التي تعاني العجز ،وثانيهما صلاحيات واسعة حددها القانون (بلعيدي نسيمة: الجوانب القانونية لسياسة المدينة والعمران في الجزائر،مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013-8،2014- 10)

ثانيا- الآليات الاجتماعية:

تندرج الآليات الاجتماعية تحت ما يعرف بالبعد الإنساني، الذي يجعل من النمو وسيلة للالتحام الاجتماعي، ولعملية التطوير في الاختيار السياسي؛ الذي يركز على تخفيف الفقر والبطالة، وتوسيع العدالة الاجتماعية بين أجيال الحاضر وبينهم وبين أجيال المستقبل **(الزعبي: 2008، ص153).**

هذه الآليات التي ترتكز على المكونات البشرية، والعلاقات بين الأفراد والجماعات والمؤسسات، وما تنسبهم به من جهود تعاونية أو يطرحه من احتياجات وضغوطات على النظم الاقتصادية والسياسية والأمنية، أو ما تحدثه من إشكاليات تحتاج لتوسيع نطاق قدرات الإنسان وتوظفها أفضل توظيف، لأن الاستثمارات الاجتماعية ضرورية، ليس فقط من أجل تطوير وتنمية الدولة، بل أيضا من أجل تحقيق التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي ، والحد من الفقر.

على اعتبار أن الآليات الاجتماعية هي جزء من الوظيفة الأولية للدولة، وأن هذه الآليات الاجتماعية هي آثر من مجموعة محدودة من شبكات الأمان والخدمات لتغطية قصور السوق. وتستطيع الآليات الاجتماعية المصممة والمنفذة بشكل جيد توفير قوة للبلدان ورعاية الوظيفة والتنمية والقضاء على الاستبعاد والتغلب على الصراع. وهي تشكل جزءا أساسا لأي إستراتيجية إنمائية وطنية بهدف تحقيق النمو والنتائج الاجتماعية العادلة .

الاعتماد على الحكم الرشيد؛ الممثل بتنميط السياسات والقواعد، ومدى الشراكة بين القطاعات الرئيسية كالحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وقد أطلق عليه Good gouvernance **(الغامدي: 2006،**

ص11)، ومشاركة السكان في مختلف مراحل الاختيارات السياسية الحضرية، وعلى جميع المنتجات الإقليمية والدولية، ومعالجة بين نماذج التنمية الحضرة بإتباع وسائل أكثر فاعلية من التشريعات الحضرية، لتحقيق أهداف صيانة البيئة ضمن مشروع ديمقراطي **(بشاينية: 2004، ص43)**.

- توعية الأفراد والجماعات؛ وتنميتهم بزيادة المعارف والمهارات، من خلال توفير التعليم والصحة التي تهدف إلى وضع نظام جديد للقيم، وإيضاح القيم السائدة إيضاحا منهجيا في مختلف مراحل العملية التربوية كافة، بإعداد الإنسان الإعداد البيئي الصحيح الذي يجعله قادرا على المحافظة على البيئة، التي تقوده إلى اكتساب قوة الإرادة اللازمة، لإنقاذ ما يراه مناسبا من البيئة، وكيفية التعامل معها ومع مختلف أنماط الاستهلاك وأشكال الحياة الاجتماعية **(الطائي : 2010، ص412–414)**.
- لتحقيق الاستقرار في النمو السكاني، ووقف تدفق الأفراد على المدن، وذلك من خلال توفير الرعاية الصحية داخل الخدمات الطبية، وتقليل استيراد الأدوية والاعتماد على الذات، وتطوير مستوى الخدمات التعليمية في جميع المناطق لا سيما الريفية، وتحقيق قدر من المشاركة الشعبية في التخطيط للتنمية **(قاسم: 2007، ص158)**.
- تحقيق العدالة الاجتماعية بين الناس، والأخذ بيد الفئات المحرومة والمستضعفة وتحقيق تنمية مستقلة لها، تتفق مع أوضاعها وخصوصيتها وسياستها، لأن فقر هذه الفئات يشكل عائق في توزيع الدخل والثروة، والتفاوت الطبقي الذي أدى إلى التدهور البيئي، وكذلك العدالة بين الأجيال الراهنة والمستقبلية، للاستفادة من الموارد الطبيعية الموجودة في المجتمع، ورفع مستوى معيشتها دون الإضرار بالموارد البيئية **(مصطفى: 2005، ص208–2009**

ثالثا– الآليات الاقتصادية:

يراد منه تلبية الحاجات والمتطلبات المادية للإنسان، وتحسين مستوى الرفاهية له؛ عن طريق نصيب الفرد من السلع والخدمات الضرورية، وعن طريق توفير الاستقرار والتنظيم والمعرفة ورأس المال، وزيادة معدلات النمو في العمليات الإنتاجية، وبالتالي زيادة نصيب الفرد من السلع والخدمات الضرورية، مع العمل على تغيير أنماط الاستهلاك التي تهدد التنوع البيولوجي، وذلك عبر تحسين مستوى الاستغلال الكفء وإحداث تغيير جذري في أسلوب الحياة، ورفع مستوى الكفاءة والفعالية للأفراد والمؤسسات المعنية بتنفيذ البرامج التنموية، مع التأكد على عدم تصدير الضغوط البيئية إلى الدول الفقيرة **(الترابي :،2005ص ،26)** لأن الآلية الاقتصادية في

التنمية الحضرية، تحدد الانعكاسات الراهنة والمقبلة للاقتصاد على البيئة الحضرية، ويطرح مسألة اختيار وتمويل وتحسين التقسيمات الصناعية في مجال توظيف الموارد الطبيعية **(الزغبي :،2008**

وذلك نتيجة تسارع معدل التوسع الحضري في العالم النامي وللأسف، فإن اقتصاد معظم المدن في العالم النامي لا يواكب النمو السكاني. ونتيجة لذلك، يشكل العاملون في الاقتصاد غير الرسمي نسبة 50 في المائة أو أكثر من القوى العاملة، ويعانون من ظروف عمل سيئة وسبل عيش غير مأمونة. وفي ظل هذه الظروف، فإن الأحياء الفقيرة هي شكل السكن الناشئ في المناطق الحضرية. وما يقرب من 900 مليون شخص يعيشون ويعملون في مستوطنات عشوائية، وهو رقم يزيد بنسبة 10 في المائة سنويا. وفي العالم المتقدم النمو، فإن تحديات التكيف الهيكلي وتقلص النشاط الصناعي قد شكلت ضغطا هائلا على العديد من المدن التي كانت ميسورة سابقا. وتزدهر مدن أخرى، حيث توفر تركيزات غير مسبوقة للعمالة العالية القيمة في الاقتصاد الإبداعي، ولكن قيمة الأراضي وتكاليف السكن في هذه المدن قد زادت زيادة هائلة، مما أثر سلبا على الفقراء العاملين. ويتحتم، في هذا السياق، على حكومات المناطق الحضرية وأصحاب المصلحة أن يصبحوا أكثر فعالية في تيسير وتسريع التنمية الاقتصادية الشاملة للجميع التي تسخر الإمكانات الإبداعية للمدينة لتوليد فرص العمل الكريم لملايين المواطنين الجدد.

كما تظهر الآلية الاقتصادية في سياق أهداف التنمية المستدامة وضرورة اتخاذ إجراءات للتخفيف من آثار تغير المناخ التي جرى التفاوض عليها في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف. فسيكون العالم مكانا حضريا، ولذلك يلزم أن تكون المدن شريكة في التصدي العالمي لتحديات الاستدامة وتغير المناخ. إن كما الاقتصاديات الحضرية لديها القدرة على توليد الأفكار والثروة لحل بعض التحديات الأكثر إلحاحا. وأداؤها الاقتصادي هو أمر ذو أهمية حاسمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وذلك لأن المدن تحتاج إلى معالجة الظروف الكامنة التي تدعمها أطر تنظيمية فعالة وشفافة؛ وأسواق متماسكة للأراضي؛ وهياكل أساسية فعالة الطاقة، والمرور العابر، والنقل، والمياه، والصرف الصحي؛ ونظم مالية حضرية توفر التمويل المستدام للمدن؛ وتخطيط استخدام الأراضي على نحو ينتج نموذجا حضريا.

كما يجب على السياسات الحضرية أن تكون سباقة في تيسير عملية التنمية الاقتصادية بالتعاون مع أصحاب المصلحة في الاقتصاد، وأن تشترط توافر ولاية وقدرات في مجال الحوكمة للقيام بدورها. وفي إطار هذه العملية، ومن خلال الحوار مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، ستبرز الأولويات للإجراءات المحلية التي يمكن أن تعزز الاقتصاد الحضري والمضي قدما. وإنه من مصلحة الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية أن تدعم جهودهم. ويتمثل دور الحكومة المحلية، التي تخضع لمساءلة المواطنين ديمقراطيا، في تيسير الحوار بين أصحاب المصلحة، وتوفير القيادة للاستثمار والعمل، وحشد الدعم من المستويات العليا للحكومات . ويتألف الاقتصاد الحضري من مئات الآلاف أو الملايين من الجهات الفاعلة التي تشارك في عدد لا يحصى من القرارات الاقتصادية والمعاملات اليومية. ولديه قوة دفع هائلة، وتعد قدرة أي منظمة واحدة على تغيير مجراه محدودة جدا. وليس لدى الحكومات المحلية الموارد اللازمة لإعادة تشكيل الاقتصاد دون دعم من أصحاب المصلحة. وحتى إجراءات المتضافرة تتطلب وقتا لتحقيق النتائج المنشودة. وبهذه الطريقة تكون المدينة إلى حد ما مثل ناقلة حاويات، يستحيل تغيير مسارها فورا، ولكن عند تغييره ببضع درجات فحسب، فسينتهي به الأمر في مكان مختلف جدا مع مرور الوقت.

الأمر الذي يتطلب العمل على وضع رؤية لمستقبل الاقتصاد الحضري في عام 2036 ومجموعة من المبادئ التي ينبغي أن تسترشد التنمية الاقتصادية الحضرية والشروط التي يجب أن تستند إليها. لان المدن حول العالم تواجه طائفة واسعة من تحديات التنمية الاقتصادية. والنمو السكاني يفوق نمو العمالة في معظم المدن في العالم النامي. ويتضاءل الرسمي في هذه المدن أمام الاقتصاد غير الرسمي، مما يؤدي إلى ظروف صعبة وقاسية بالنسبة لمعظم العمال. والهياكل الأساسية غير كافية لاستيعاب النمو السكاني، ولا تولد الاقتصاديات الحضرية ثروة كافية لدعم مستوى الاستثمار المطلوب. وهناك عدد صغير من المدن العالمية يهيمن على حدود الابتكار والاقتصاد الإبداعي. ولكن المدن تصارع التكيف الهيكلي، وذلك حتى في العالم المتقدم النمو. وهذه التحديات هائلة، ولكن التغلب عليها ليس مستحيلا، حسبما تبين في العديد من المدن في جميع أنحاء العالم

كما يتم تحديد إطارا لترتيب أولويات التحديات والسياسات المتصلة بالتنمية الاقتصادية الحضرية والخطة الحضرية الجديدة. فيجب أن تهيئ المدن اقتصاديات أقوى وأكثر شمولا مع زيادة مستويات العمالة المنتجة

وفرص العمل اللائق. وللقيام بذلك، يجب تعزيز الحوكمة الحضرية وتركيزها. وثمة حاجة إلى إرساء بيئة تجارية داعمة للاستثمار الخاص في جميع القطاعات، الرسمية وغير الرسمية. ويجب معالجة الثغرات في الهياكل الأساسية الإستراتيجية. وتحتاج المدن لشكل حضري مدمج يدعمه نظام نقل عابر عالي المستوى لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. ويجب أن تزيد الإستراتيجية الحضرية من قدرات الابتكار والاستثمار التي تؤدي إلى تحويل الاقتصاد. وتلك الإستراتيجية يجب أن تكون قادرة على زيادة قدرات الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي وتسخيرها على حد سواء.

مما يتطلب وجود الجهات الفاعلة المعنية، بما يشمل الهيئات الدولية والدول القومية وحكومات البلديات والمؤسسات التعليمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والقيادات المجتمعية غير الرسمية. وهي كوكبة من الجهات الفاعلة المعقدة التي كثيرا ما يعمل بعضها بمعزل عن بعض. وتتوزع السلطة على نحو غير منصف بين الأطراف المعنية. وكثيرا ما تتضارب السياسات والمصالح المتنافسة والوسط الثقافي مع التعاون وتشوش على اتخاذ قرارات فعالة. وفي الوقت نفسه، يتواصل تطور الاقتصاد الحضري ويستمر نمو المدينة، وكثيرا ما يكون ذلك في أحياء فقيرة كثيفة السكان وغير مزودة بالخدمات، مما يتطلب تصميم السياسة الحضرية والسياسات العمومية وتنفيذها ورصدها من أجل تعزيز احتمالات النجاح في التنمية الاقتصادية الحضرية. ويتسم هدف السياسة الحضرية بالوضوح. بيد أن النجاح لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان جميع أصحاب المصلحة – الحكومة المحلية وشركات القطاع الخاص والاقتصاد غير الرسمي والمجتمع المدني، بما في ذلك المؤسسات التعليمية والنقابات العمالية – يشاركون في التصدي للتحديات وتحديد فرص التنمية الاقتصادية الحضرية.