

## إخفاقات التنمية الإقليمية في سورية

### الدكتور رسلان خضور (\*)

- مقدمة :
- مفهوم التنمية الإقليمية ، التنمية المحلية ، التخطيط الإقليمي
- مظاهر إخفاقات التنمية الإقليمية
- لماذا حصل الإخفاق
- التوجهات والإجراءات الحالية للتنمية الإقليمية:
- رؤية للتنمية الإقليمية: رؤية عامة ، مرتكزات التنمية الإقليمية
- متطلبات التنمية الإقليمية

## المقدمة

أحد أهم التحديات الكبرى التي توجه المجتمع السوري و الاقتصاد السوري مسألة التنمية الإقليمية . ولا يحتاج المرء إلى كبير عناء ليكتشف مدى التفاوت التنموي والحضاري الكبير بين المناطق والأقاليم السورية، فنحن نواجه مشكلة باتت من المشاكل الكبرى خلال العقود الماضية تتجسد في التفاوت الكبير بين مختلف مناطق القطر، حيث يتركز السكان وترتفع الكثافة السكانية والاحتفاظ في مناطق الشبكة العمرانية محدودة المساحة ويتركز النشاط الاقتصادي في مناطق محددة ويتراجع النشاط الاقتصادي وعدد السكان في المناطق الأخرى.

لقد كان التركيز في العقود السابقة على البعد الوطني للتنمية وإهمال البعد الإقليمي الجغرافي للتنمية، باستثناء بعض المشاريع التي أقيمت في بعض المحافظات. وقد نجم عن ذلك تركيز الموارد والاستثمارات في كل من دمشق وحلب مما أدى لتركز النشاط الصناعي والخدمي في هاتين المحافظتين، حيث أدت عوامل الجذب فيهما وعوامل الطرد في المحافظات الأخرى إلى هجرة غير منظمة إلى كل من دمشق وحلب بحثاً عن فرص العمل وعن الخدمات والبنية التحتية الأفضل.

وإذا ما نظرنا إلى خريطة سورية نجد التركيز السكاني وتركز النشاط الاقتصادي في مراكز الاكتظاظ البالوني والتي لا تتجاوز 13% من مساحة سورية. مما ترتب على ذلك ظهور الكثير من المشاكل المرتبطة بالتلوث والاكتظاظ والضغط على الموارد وعلى البنية التحتية.

أسئلة كثيرة تطرح نفسها، أين وكيف سيتم استيعاب الزيادات السكانية خلال العقود القادمة؟ أين سنسكن؟ وبأي مجالات ستعمل؟

كيف سيكون التوزيع الإقليمي للسكان وللزيادات السكانية بما يتناسب مع الطاقة الاستيعابية والموارد والمزايا النسبية والمطلقة التي يتمتع بها كل إقليم؟ وما هي طبيعة ونوعية الأنشطة الاقتصادية الجاذبة للسكان والتي يمكن توطينها في كل إقليم بعيداً عن مراكز الاكتظاظ البالوني.

لم تكن مشكلة التفاوت التنموي وأحد مفرزاتها التجمعات العشوائية في بداياتها موصفة ومشخصة بشكل جيد ، إلا أن حلها كان أسهل بكثير من الآن. وهي الآن مشخصة وموصفة بشكل ممتاز إلا أن حلها أصبح أكثر صعوبة وأكثر تعقيداً وسيكون أصعب في المستقبل إذا استمرت الأمور تسير بنفس الاتجاه .

## اولاً- مفهوم التنمية الإقليمية والتنمية المحلية والتخطيط الإقليمي:

قد يكون هناك بعض الاختلاف أو التداخل أو عدم الوضوح في تحديد مفاهيم التنمية الإقليمية والتنمية المحلية والتخطيط الإقليمي، لذلك سنحدد بداية ما لمقصود بتلك المفاهيم.

- **الإقليم** : الحيز الجغرافي من أراضي الدولة، الذي يمكن تحديده بناءً على خصائصه ومزاياه الجغرافية و الاقتصادية والاجتماعية والسكانية والبيئية أو بعض هذه الخصائص والمزايا أو كلها مجتمعة.  
ويمثل الإقليم بعداً جغرافياً للمشكلات الواجب حلها في الإقليم إضافة إلى كونه البعد الجغرافي للمصالح المشتركة بين سكان الإقليم

- **التنمية المحلية**: هي التنمية التي تستهدف حيز جغرافي محدد تم تقسيمه على أسس إدارية أكثر منها على أسس اقتصادية( مدينة ، بلدة أو رقعة جغرافية محدودة...)  
- **التنمية الإقليمية**: مفهوم أعم واشمل من مفهوم التخطيط الإقليمي تأخذ بعداً اقتصادياً، اجتماعياً لتعني الاستفادة من الموارد والمزايا النسبية والمطلقة التي يتمتع بها إقليم معين ( مجموعة محافظات- التقسيم على أساس اقتصادي وليس إداري) بحيث يشكل هذا الإقليم وحدة اقتصادية متكاملة تتمتع بمزايا وعوامل جغرافية وطبيعية مشتركة. وبناء على ذلك تنفذ رؤيا تنموية وسياسات وبرامج تنموية متكاملة للإقليم. والهدف طبعاً هو رفع المستوى المادي والمعيشي لسكان الإقليم.

- **التخطيط الإقليمي<sup>1</sup>** : هو أهم أدوات التنمية الإقليمية . أسلوب يركز على البعد الجغرافي لعملية التنمية للحد من الفروقات الاقتصادية والاجتماعية بين أقاليم الدولة من خلال استغلال الموارد الطبيعية والبشرية المتوفرة في كل إقليم. بمعنى آخر عملية وضع رؤية وسياسات وبرامج تنموية تقوم على الاستفادة القصوى والاستغلال الأكفأ للإمكانيات والموارد الطبيعية والمادية والبشرية التي يمتلكها كل إقليم، و حشد الموارد على قاعدة التخصص الإنتاجي والإقليمي. وهنا يجب التفريق بين التخطيط للإقليم والتخطيط في الإقليم.

- ويمكن التفريق بين ثلاث مستويات للتخطيط: التخطيط الوطني/القومي والتخطيط الإقليمي و التخطيط المحلي. في إطار عملية ترابط وتنسيق بينها جميعاً، حيث يشكل التخطيط الإقليمي حلقة الوصل بين الوطني والمحلي.

## ثانياً- مظاهر إخفاقات التنمية الإقليمية

رغم الحديث عن التخطيط الإقليمي منذ عقود ورغم إحداث وزارة الإدارة المحلية و صدور مرسوم الإدارة المحلية عام 1971 ، ورغم وجود إدارة كبرى في هيئة تخطيط الدولة معنية

<sup>1</sup> - التخطيط الإقليمي بشكل عام هو عملية استباقية لتلبية احتياجات ومتطلبات السكان في منطقة جغرافية محددة قبل أن يصبح تلبية هذه الحاجات والمتطلبات مشكلة ملحة.

بالتخطيط الإقليمي، إلا أننا لم نحقق نجاحات متميزة في مجال التنمية المحلية والإقليمية. فالنتائج على الأرض تظهر إخفاقات واضحة. والإخفاقات هي على مستوى الأقاليم وليس على مستوى المحافظات والمدن فقط.

هناك مجموعة من المظاهر والاختلالات التي تبين عدم نجاعة السياسات والإجراءات المتبعة حتى الآن للحد من التفاوت التنموي الكبير بين المناطق والأقاليم المختلفة:

## 1- اختلال العلاقة بين عدد السكان/ النمو السكاني و الحيز الجغرافي:

يبلغ عدد سكان سوريا 23 مليون نسمة حسب سجلات الأحوال المدنية في 2010/1/1 ، وعدد المقيمين بحدود 20,4 مليون نسمة<sup>2</sup> ، ويتوقع أن يتراجع معدل النمو السكاني من 2,45% الحالي إلى 1,94% عام 2025. وهذا المعدل الأخير هو معدل النمو الحالي لأغلب دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أي أن معدل النمو الحالي (2,45%) رغم انخفاضه عن المعدل الذي كان سائداً في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي (3,35%) لا يزال مرتفعاً مقارنة بالدول المجاورة. ويتوقع أن يكون عدد سكان سورية بحدود 31 مليون عام 2025 وبحدود 40 مليون عام 2040 ، وذلك عند معدل نمو 1,94%<sup>3</sup>.

تعد سورية من الدول قليلة الكثافة السكانية، إذا أخذنا بالمقياس الحسابي الكيلومتری الإجمالي، ( أقل من 100 نسمة/ كم<sup>2</sup> )، إلا أنها تنتمي إلى الدول عالية الكثافة السكانية في مناطق الشبكة العمرانية المأهولة (أكثر من 250 نسمة/ كم<sup>2</sup>) ، حيث تبلغ الكثافة السكانية في مناطق الشبكة العمرانية 273 نسمة/كم<sup>2</sup>. وهذا يعادل ثلاثة أمثال الكثافة السكانية الكيلومترية التي تبلغ 98 نسمة/كم<sup>2</sup>.

يتركز 60% من سكان سورية ( بحدود 12 مليون نسمة) في أجزاء محددة من محافظات دمشق، ريف دمشق، حلب، حمص، حماه وعلى مساحة 13% من مساحة سورية. ويمثل عدد سكان حلب ودمشق وريفها 44% من عدد سكان سورية على مساحة لا تتجاوز 8% من مساحة القطر.

ويشكل سكان حمص 8,6% ( 1,560,000 نسمة) من إجمالي عدد السكان، في حين تشكل مساحة محافظة حمص 22,1% من مساحة سورية (40910 كم<sup>2</sup> - أربعة أضعاف مساحة لبنان). ويشكل سكان محافظتي اللاذقية وطرطوس 8,8% من سكان سورية، في حين لا تبلغ مساحتهما سوى 2,26% من مساحة سورية.

يتوقع أن يبقى التوزيع السكاني حتى عام 2025 شديد الاختلال، حيث ستركز 97% من الزيادة السكانية في مجال الشبكة العمرانية الضيقة ، التي تبلغ 33,6%

<sup>2</sup> - المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السورية لعام 2009 ، ص. 37.  
<sup>3</sup> التقرير الوطني الاستراتيجي الأول لمشروع سورية 2025 ، المحور السكاني والمجالي، الصادر عن هيئة تخطيط الدولة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

من مساحة القطر. ويتوقع أن ترتفع الكثافة السكانية من 273 نسمة / كم<sup>2</sup> إلى 410 نسمة / كم<sup>2</sup> في الرقعة المحدودة من الشبكة العمرانية المأهولة.<sup>3</sup>

- يظهر الجدول رقم(1) التالي التفاوت الكبير في الكثافة السكانية بين المحافظات

الجدول رقم(1): مقارنة الكثافة السكانية في المحافظات السورية بين عامي 1970-2004

المحافظة	الكثافة السكانية نسمة/كم <sup>2</sup> حسب تعداد عام 1970	الكثافة السكانية نسمة/كم <sup>2</sup> حسب تعداد عام 2004
دمشق	7090	13152
ريف دمشق	37	125
حلب	82	218
حمص	13	36
حماة	58	137
اللاذقية	169	383
دير الزور	9	30
ادلب	65	207
الحسكة	20	49
الرقبة	11	40
السويداء	25	56
درعا	62	225
طرطوس	160	376
القنيطرة	10	36
المجموع	34	96

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 1994 و عام 2009

## 2- انحسار الأراضي الزراعية وتراجع حصة الفرد من الأراضي الزراعية:

أدى الضغط السكاني والتوسع العمراني غير المخطط في المراكز الحضرية إلى ابتلاع مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية. لا تتوفر إحصائيات دقيقة عن المساحات المقتطعة من الأراضي الزراعية لصالح الزحف العمراني ، إلا أنها تبلغ مساحات شاسعة بلا شك. فقد بلغت مساحة الأراضي المزروعة في عام 1993 بحدود 4,939 مليون هكتار تراجمت إلى 4,610 مليون هكتار عام 2008<sup>4</sup> ،

<sup>4</sup> - المكتب المركزي للإحصاء ، المجموعات الإحصائية للأعوام 1993 ، 2009

أي بانخفاض مقداره 329 ألف هكتار. ربما ارتفعت إنتاجية وحدة المساحة لبعض المحاصيل لتعوض تراجع المساحات المزروعة. وفي حال استمرار الوضع على ما هو عليه فيمكن أن يبتلع العمران والعمران العشوائي حوالي 400 ألف هكتار خلال الخمس والعشرين سنة القادمة.

### 3- الهجرة من الأرياف إلى المدن ومن المحافظات إلى مراكز الاكتظاظ البالوني:

عوامل عديدة (ضعف مستوى أو انعدام الخدمات والبنية التحتية ومحدودية أو انعدام الاستثمارات) أدت إلى تحول الريف إلى طارد للسكان باتجاه المدن الكبرى وأحزمتها العشوائية، حيث القطاع غير المنظم واقتصاد الظل. لقد أدت عوامل الطرد إلى جانب عوام الجذب المتوفرة في المدن إلى تزايد الهجرة من الأرياف إلى مراكز المدن ومن والمدن والأرياف إلى مراكز البالونات الحضرية الكبرى غير المستعدة وغير المؤهلة لاستقبالهم واستيعابهم .  
يوضح الجدول رقم(2) تطور نسبة سكان الحضر إلى إجمالي السكان خلال الفترة 1970- 2009 .

الجدول رقم(2): تطور سكان الحضر

السنة	إجمالي عدد السكان/ ألف	نسبة سكان الحضر
1970	6257	43,5 %
1994	13844	51,3 %
2009	20125	53,5 %

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء المجموعة الإحصائية السورية، سنوات مختلفة

ويلاحظ انتشار غير متوازن للشبكة العمرانية وسيطرة وهيمنة مدينتي دمشق وحلب ومجالهما الميتروبولي على الصعيد السكاني والوظيفي. إذ وصلت نسبة سكان حلب ودمشق وريفها إلى 44% من مجموع السكان عام 2004 . هذا التركيز السكاني يجعل المقدرة على حل المشاكل الناجمة عن ذلك عرضة للشك. وبحسب تقرير سورية 2025 سيكون حوالي 95% من سكان القطر يعيشون على 35,8 من مساحة سورية في عام 2025 وباقي ال 5% من السكان سيعيشون على 64,2 % من المساحة.

ويتوزع معظم النشاط الاقتصادي ومعظم الاستثمارات الجديدة في محافظتي دمشق وحلب. وهنا تظهر مشكلة الاستيعاب العمراني والاقتصادي للزيادات السكانية. ويثير نمو المدن الكبرى(دمشق وحلب) وتركز السكان فيهما مشاكل كبرى : الازدحام والتكدس وتدهور وتلوث البيئة ونقص السكن وتكوين أحياء الفقر العشوائية، مما يجعل إدارة هذه المدن والتخطيط للبنية التحتية وتوفير خدمات كافية أكثر تعقيداً وأكثر صعوبة. فإدارة المدن الكبرى يواجه تحديات كبرى ، ليس فقط على مستوى الدول النامية (مثل سورية) وإنما على مستوى الدول المتقدمة أيضاً،

خاصة مع سرعة نمو أعداد البؤساء في الأحياء العشوائية الفقيرة الملاصقة لهذه المدن.

- أحد نتائج هذا التركيز هو أن تصبح دمشق ثامن أغلى مدينة في العالم بأسعار العقارات، حيث يصل سعر المتر المربع التجاري إلى 979 يورو بينما هو في لندن 1400 يورو وفي نيويورك أرخص من دمشق، حيث تحتل نيويورك المرتبة العاشرة عالمياً<sup>5</sup>

- كما يلاحظ التشطي الحضري في بعض الأقاليم ، حيث كثرة عدد البلدات والكتل السكانية الصغيرة المتناثرة بشكل عشوائي، مما يجعل توفير البنية التحتية والخدمات العامة عملية معقدة ومكلفة.

4- **التلوث والتدهور البيئي:** أدت الأحمال الزائدة والتركز السكاني والتوسع السريع للتجمعات العشوائية في بعض المناطق (مدينة دمشق وريفها، مدينة حلب، مدينة حمص) إلى زيادة التلوث والتدمير البيئي وتدهور في نوعية التربة والهواء والماء.

5- **تراجع الخدمات:** بفعل التركيز غير المخطط للسكان في مراكز الاكتظاظ البالوني وتضخم الضواحي حصل تدهور كبير في الخدمات العامة والبنية التحتية (طرق، كهرباء، ماء، صرف صحي،... إلخ) وتراجع خدمات النقل والخدمات الاجتماعية المختلفة. واكتظاظ الأحياء السكنية وازدحام حركة المرور داخل المدن الكبرى.

6- **النمو السريع للتجمعات العشوائية:** من أبرز مظاهر إخفاقات التنمية الإقليمية ظهور التجمعات العشوائية غير الحضرية في مداخل وأطراف المدن حيث التداخل بين أنماط ريفية وحضرية وحيث انتشار الأمراض والمشاكل الاجتماعية. يبلغ عدد التجمعات السكنية العشوائية في سورية 131 تجمعاً متركزة في دمشق وريفها وفي حلب وحمص. و يبلغ عدد سكانها بحدود 2,5 مليون نسمة، أي 14,6 % من إجمالي عدد السكان. وفي تقديرات أخرى يبلغ سكان العشوائيات 20% من إجمالي السكان 3. ومعظم هذه التجمعات مقامة على الأراضي الزراعية المفتوحة.

يشكل سكان التجمعات العشوائية ما بين 30 و 53 % من سكان دمشق وحلب وريف دمشق. وما بين 35 و 40 % من سكان حمص.

بعض هذه التجمعات العشوائية قابل للتطوير والتنظيم وبعضها الآخر لا يمكن تطويره إلا بالإزالة. وحتى الآن لا توجد سياسة أو خطة محددة واضحة المعالم ذات أفق استراتيجي للتعامل مع مناطق السكن العشوائي. وعمليات التطوير التي جرت في المرحلة السابقة اقتصر على تزويد هذه المناطق بالكهرباء والماء والصرف الصحي وإقامة بعض أبنية المرافق والخدمات العامة، إلا أن تنمية وتطوير هذه المناطق يتعدى ذلك .

<sup>5</sup> مجلة الاقتصادي، 2010/1/13، عن تقرير نيو أوفيس سبيس .

7- **التوزع الاستفزازي غير المتوازن للاستثمارات:** يعد التوزع غير المتوازن للاستثمارات بين الأقاليم نتيجة لعدم وجود سياسة واضحة للتنمية الإقليمية من جهة وهو في نفس الوقت سبب للتفاوت التنموي الكبير بين الأقاليم. ويظهر سوء هذا التوزع في الاستثمارات الخاصة أكثر منه في الاستثمارات العامة. وإذا ما أخذنا توزع المشاريع المشملة بقانون الاستثمار رقم 10 وقانون تشجيع الاستثمار رقم 8 بين المحافظات السورية ، كنموذج لهذا التوزع، لوجدنا أن أغلب المشاريع المشملة تتركز في محافظات دمشق وريفها وحلب وحمص، حيث تبلغ نسبة المشاريع المشملة في هذه المحافظات 62,2% من إجمالي عدد المشاريع (2175 مشروعاً من 3437 مشروعاً) ، دمشق وريفها 31,3% وحلب 21%. وبلغت نسبة تكاليف المشاريع المشملة في المحافظات الأربع 76,8% من التكاليف الإجمالية للمشاريع المشملة. وتبلغ نسبة المنفذ من المشمل بحدود 60% من عدد المشاريع الصناعية و61% من عدد المشاريع الزراعية، في حين يبلغ المنفذ 31% من إجمالي تكاليف المشاريع الزراعية المشملة<sup>6</sup>. ولا يشذ توزع المشاريع الاستثمارية المختلفة المقامة في ظل قوانين الاستثمار الأخرى أو المشاريع الاستثمارية الحكومية عن هذا التوزع غير المتوازن.

ومن نتائج ذلك أن يعيش 62% من فقراء الحضر في سورية في المنطقة الشمالية الشرقية. و17% منهم يعيشون في المنطقة الجنوبية. في حين تبلغ هذه النسبة 4,74% في محافظة دمشق. و يعيش 52% من فقراء الريف في المنطقة الشمالية الشرقية و 26% منهم يعيشون في المنطقة الجنوبية. وأعلى معدلات البطالة هي في محافظات الحسكة ، اللاذقية وطرطوس. ونسبة الفقراء الذين حصلوا على تعليم ابتدائي أو أقل يشكلون 81,3% من إجمالي عدد الفقراء<sup>7</sup>.

هذا الواقع وهذه المعطيات تفرض إستراتيجية تنموية إقليمية أكثر جدية (وليس إجراءات آنية ارتجالية) . غايتها إعادة توطين النشاط الاقتصادي وإعادة توزيع السكان بما يتناسب مع الموارد الطبيعية والإمكانات الاقتصادية الحالية والمحتملة والطاقة الاستيعابية لكل إقليم .

### ثالثاً- لماذا حصلت الإخفاقات؟

جملة من الأسباب كانت وراء تلك الظواهر والتي تنبأ بخلل هنا و خلل هناك:

<sup>6</sup> - هيئة الاستثمار السورية، تقرير الاستثمار الثالث لعام 2008  
<sup>7</sup> - تقرير الفقر، الصادر عن هيئة تخطيط الدولة ، 2003- 2004 .

- عدم وجود إستراتيجية أو سياسة واضحة المعالم بخصوص تنمية الأقاليم. فقد كانت الخطط الخمسية (ما قبل العاشرة، التي أخذت بالحسبان البعد الإقليمي في التخطيط) تركز على البعد القطاعي وتوزع الاستثمارات قطاعياً ولم تكن تأخذ البعد الإقليمي بالحسبان.
- عدم جدية وعدم فاعلية ما يسمى بالتخطيط الإقليمي المتبع حتى الآن.
- تركز سلطة القرار والسلطات الإدارية في أيدي الحكومة المركزية وعدم إعطاء السلطات والصلاحيات الكافية للإدارات الإقليمية والمحلية
- عدم الموضوعية في توزيع الاعتمادات الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة على المحافظات، وبالتالي سوء توزيع الاستثمارات بين الأقاليم.
- عدم إتاحة الفرص للمجتمعات المحلية وأحياناً عدم أخذها زمام المبادرة لتنمية مناطقها.
- التأخر والبطء الشديد في وضع المخططات التنظيمية للمدن والبلدات والتباطؤ في تطوير وتحديث هذه المخططات بما ينسجم مع متطلبات وحاجات السكان.
- سوء نوعية ومستوى ( وعدم توفر أحياناً) الخدمات الأساسية وانخفاض مستوى الاستثمار في البنية التحتية في المناطق والأقاليم وعدم توجه الاستثمارات الحكومية والخاصة إلى تلك المناطق. حيث تم توفير الخدمات الأساسية والبنية التحتية الجيدة في مناطق الجذب السكاني (المدن الكبرى: دمشق حلب). والمستثمرون لا يقبلون على الاستثمار في أية منطقة ما لم تتوفر بنية تحتية جيدة فيها.

#### **رابعاً: التوجهات والإجراءات الجديدة الحالية للتنمية الإقليمية:**

لقد كان كلام السيد الرئيس بشار الأسد واضحاً في خطاب القسم للولاية الرئاسية الثانية بخصوص التنمية الإقليمية وأهميتها: " من المهم اعتماد التخطيط الإقليمي في سياستنا التنموية لتوجيه مشاريعنا المستقبلية بالاتجاه المناسب من خلال وضع خارطة اقتصادية واجتماعية وتعليمية واستثمارية واضحة في ضوء الاحتياجات من جهة والمهام الوظيفية لمناطق القطر من جهة أخرى وفي إطار تحقيق تنمية متوازنة وعادلة تتكامل مع الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية في خططنا الراهنة بما يضمن في النهاية الكفاية التنموية الشاملة على صعيد كل منطقة ومحافظه بشكل متكامل ومتناسق مع باقي مناطق ومحافظات القطر".

ورغم إقرار واعتراف الحكومات المتعاقبة بضرورة وأهمية التخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية إلا أن الترجمة على أرض الواقع كانت ضعيفة وأقل بكثير مما يجب.

بدأت تظهر في السنوات الماضية بعض الملامح والتوجهات الجديدة للتنمية الإقليمية، إلا أنها لا تزال جهود وإمكانات وطاقت مبعثرة ومشتتة بين جهات مختلفة (وزارة الإدارة المحلية والبيئة، وزارة الإسكان والتعمير، هيئة تخطيط الدولة، المحافظات، الجامعات). ولا تتصف بالاستمرارية أحياناً ولا ترقى حتى الآن إلى مستوى إستراتيجية عامة أو سياسة عامة واضحة المعالم يمكن ترجمتها على شكل برامج تنفيذية. من هذه الإجراءات:

- إقامة المدن الصناعية المتكاملة في بعض الأقاليم
- منح حوافز إضافية في قانون تشجيع الاستثمار رقم 8 للمستثمرين في المناطق الأقل نمواً
- إنجاز مخططات لكافة المدن السورية و مخططات للقرى في كافة المحافظات
- وضع خريطة أولية من قبل وزارة الزراعة توضح كافة عقارات أملاك الدولة ومناطق توزعها ومساحاتها، التي تبلغ 3,1 مليون هكتار وغير المستثمر منها 1,5 مليون هكتار. تمهيداً لوضع آلية لاستخدامها ووضعها في متناول الاستثمار.
- إعداد مشروع قانون التخطيط الإقليمي (لا يزال قيد الدراسة) ويتضمن إحداث مجلس أعلى للتخطيط الإقليمي وهيئة عامة للتخطيط الإقليمي.
- إطلاق برنامج تحديث الإدارة البلدية بالتعاون وتمويل من الاتحاد الأوروبي والمعني بانجاز التخطيط المكاني والإقليمي والتحديث المؤسساتي والتشريعي للإدارات المحلية.
- ناقشت الحكومة في أحد اجتماعاتها في شهر كانون الثاني 2010 موضوع إحداث مراكز تنموية في المحافظات.
- صدّق مجلس الوزراء الأسبوع الماضي اتفاقية تعاون بين الحكومة السورية والحكومة التركية في مجال تطوير مناطق السكن العشوائي.

✓ نموذج مشروع تنمية محلية يمكن تعميمه: الواجهة البحرية والكورنيش لمدينة طرطوس . كانت مدينة طرطوس قبل عام 2008 مدينة بائسة محزنة رغم تمتعها بمقومات طبيعية وجغرافية تؤهلها لتكون قطب تنموي في مجال السياحة ، إلى أن جاء مشروع الواجهة البحرية والكورنيش البحري (وبتكلفة متواضعة - مليار ليرة سورية- مقارنة بالعائد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ومقارنة بالموازنة العامة للدولة أو بموازنة المحافظة) ليغير معالم المدينة وليفتح آفاق جديدة لها. بالتأكيد يمكن إقامة مشاريع في كل مدينة سورية مشروع مشابه لذلك المشروع .

## خامساً - رؤيا للتنمية الإقليمية:

### رؤية عامة:

❖ من التحديات الكبرى التي نواجهها مشكلة الفقر وتوزعه الجغرافي ومشكلة التجمعات السكنية العشوائية. وهاتين المشكلتين مرتبطتين ارتباطاً وثيقاً بالتنمية الإقليمية، ولا يمكن الفصل بين سياسة محاربة الفقر والتنمية الإقليمية، وبين حل مشكلة العشوائيات والتنمية الإقليمية، وبالتالي يجب النظر إلى التنمية الإقليمية على أنها الطريقة الفعالة والمدخل الصحيح للتعامل مع هذين التحديين. فالتنمية الإقليمية تعد أحد مداخل إعادة توزيع الثروة والدخل .

❖ لا تعني التنمية الإقليمية تنمية الأقاليم الأقل نمواً فقط، بل هي في واقع الأمر تنمية للأقاليم الحضرية ذات الاكتظاظ البالوني أيضاً، من خلال تخفيف العبء وتخفيف الضغط عن المراكز الحضرية الكبرى ( مراكز الاكتظاظ البالوني: دمشق وحلب)، أي أن غاية التنمية الإقليمية هو ليس فقط سكان الأقاليم الأقل نمواً بل سكان المراكز الحضرية المتطورة والتي تعاني هي الأخرى من أزمات ومشاكل من نوع مختلف بفعل إخفاقات التنمية الإقليمية. إذاً هدفين متلازمين للتنمية الإقليمية أحدهما يخص الأقاليم الأقل تطوراً والآخر يخص الأقاليم الأكثر تطوراً.

❖ التنمية الإقليمية هي عملية إعادة توزيع الأثقال والحمولات وهي بنفس الوقت إعادة توزيع للثروة والدخل والفرص من خلال إعادة توزيع الاستثمارات والنشاطات الاقتصادية وبالتالي إعادة توزيع السكان و إعادة توزيع أحجام المدن وإعادة تشكيلها. ليس انطلاقاً من الموارد الفعلية المستغلة فقط، بل انطلاقاً من الموارد المتاحة التي تحدد الآفاق والاتجاهات المستقبلية.

❖ مطروح في الأوراق التحضيرية للخطة الخمسية الحادية عشرة وضع خطة محلية لكل محافظة ، والمطلوب هو ليس فقط خطة محلية لكل محافظة وإنما خطة إقليمية لكل إقليم . وهذا يستدعي تقسيم سورية إلى أقاليم اقتصادية متكاملة وليس فقط إلى أقاليم إدارية.

❖ من الأولويات تحديد المحاور التنموية وأقطاب نمو التي يمكن تطويرها في الأقاليم الجاذبة للسكان، أي خلق عوامل هجرة معاكسة (استناداً إلى نظرية فرانسوا بيرو بخصوص أقطاب النمو) ، بحيث تتحول أماكن وأقاليم الطرد السكاني إلى أماكن وأقاليم جذب. يمكن أن يكون الإقليم الشمالي الشرقي (محافظة الرقة، دير الزور، الحسكة) الغني جداً بإمكانياته وموارده الطبيعية (مصادر مياه، مساحات زراعية، نفط، غاز، إنتاج زراعي وصناعات زراعية)، غير المستغلة نموذجاً لإقليم جاذب بعكس الوضع الحالي ، حيث يسكن في هذا الإقليم 3,13 مليون نسمة (15,65 % من إجمالي عدد السكان) ، في حين تبلغ مساحته 34,8 % من مساحة سورية.

انطلاقاً من مفهوم التنمية الإقليمية نقترح تقسيم سورية إلى سبعة أقاليم اقتصادية. وينطلق هذا التقسيم من العوامل الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية والإمكانات والموارد والمشاكل المشتركة بين مناطق كل إقليم :

### 1- الإقليم الساحلي (اللاذقية وطرطوس):

قطب تنموي في مجال السياحة الترفيهية والسياحة الثقافية وفي مجال النقل والمجال الزراعي

### 2- الإقليم الجنوبي (درعا والسويداء، القنيطرة):

### 3- إقليم دمشق الكبرى (مدينة دمشق وريفها):

إقليم واحد يضم حالياً بحدود 6 مليون نسمة ، 2 مليون في مدينة دمشق و4 مليون في ريفها ، حيث يمكن تخفيف الضغط والازدحام في دمشق من خلال تقوية التجمعات العمرانية في المناطق المجاورة

#### 4- الإقليم الشمالي الشرقي ( الرقة ، دير الزور، الحسكة)

#### 5- الإقليم الشمالي(حلب، ادلب)

#### 6- إقليم المنطقة الوسطى(حمص، حماه):

سهل الغاب كقطب تنمية زراعية وصناعات زراعية.

#### 8- إقليم البادية (البادية السورية):

بما أنه مطروح حالياً إحداث محافظة جديدة مركزها مدينة تدمر، يمكن أن تكون مساحة هذه المحافظة هي مساحة البادية السورية، بحيث تتطابق حدود إقليم البادية مع الحدود الإدارية للمحافظة التي ستحدث، لعل هذا التطابق بين التقسيم على أساس تنموي إقليمي وعلى أساس إداري يمكن أن يسهل تنمية الإقليم ويخفف من التعقيدات الإدارية الناجمة عن التبعية الإدارية للإقليم إلى عدة محافظات.

### المرتكزات:

في إطار عملية الإصلاح الاقتصادي يجب أن يكون هناك عملية إصلاح أيضاً للعلاقة بين المستويات المركزية والإقليمية . ويفترض أن تنطلق أية سياسة تنموية إقليمية من مجموعة المرتكزات:

- نحن بحاجة لإعادة هندسة كامل سورية اقتصادياً ، ديموغرافياً وعمرانياً وهذا يتطلب إستراتيجية واضحة للتنمية الإقليمية، وفق مبدئي التخطيط للإقليم والتخطيط في الإقليم واعتماد مبدأ تخطيط المدن في إطار إقليمها وليس بمعزل عنه، للحد من الفوارق الإقليمية، وضرورة الانسجام والتكامل بين هيئات التخطيط المركزي وهيئات التخطيط الإقليمي. فالتخطيط الإقليمي ليس بديلاً أو موازياً لخطة التنمية الوطنية، بل جزء منها.

- بما أن أحد أسباب التفاوت الكبير بين الأقاليم هو تدني مستوى البنية التحتية في الكثير من الأقاليم، لذلك يعد الاستثمار في البنية التحتية (شبكة طرق، سكك حديدية، مطارات، مرافئ، سدود، شبكات صرف، محطات معالجة، شبكات نقل الطاقة، شبكات مياه، ..الخ) المدخل المادي الأهم للتنمية الإقليمية. ليس المطلوب من الدولة أن تقوم باستثمارات ضخمة في كل إقليم نظراً لعدم توفر مصادر التمويل إلا أنها يجب أن تقوم ببناء مشاريع البنية التحتية أولاً ثم أولاً ثم أولاً وتروج لمشاريع في الإقليم يمكن أن يقوم بها قطاع الأعمال الخاص من خلال خريطة استثمارية لكل إقليم في إطار خريطة استثمارية وطنية. فتوزيع الاستثمارات ومشاريع البنية التحتية هي التي تعيد توزيع

السكان بين مختلف المناطق. والتركيز على توفير البنية التحتية داخل الأقاليم الأقل نمواً في إطار علاقة تكاملية مع الأقاليم الأخرى (شبكة طرق على المستوى المحلي، الإقليمي، الوطني). لتحفيز قطاع الأعمال الخاص للاستثمار في المناطق الواعدة للحد من النمو السكاني والعمراني والتركز الاقتصادي في مراكز الاكتظاظ البالوني (دمشق، حلب).

- إلى جانب الاهتمام بالحيز المكاني الحالي للتجمعات السكانية يجب البحث عن حيز مكاني جديد، وإنشاء وتطوير مجتمعات عمرانية جديدة، أي إقامة مدن جديدة: وهذا يتطلب تحديد المناطق ذات الموارد والصالحة للبناء وللنشاطات الاقتصادية المختلفة وإعداد المخططات التنظيمية والبنية التحتية في المناطق التي تتمتع بإمكانيات طبيعية واقتصادية يعتمد عليها في خلق فرص العمل. ويمكن أن تكون هذه المجتمعات العمرانية الجديدة على شكل مدن مستقلة أو مدن تابعة أو تجمعات عمرانية حضرية.
- لا يمكن التخفيف من الهجرة وتشجيع السكان على الاستقرار والحد من التركيز السكاني إلا بالتنمية الإقليمية التي تستغل الإمكانيات المتنوعة للأقاليم. وهذا يتطلب الانتشار الجغرافي وفتح محاور تنمية جديدة في مختلف المناطق وتحقيق العلاقات التبادلية والتفاعلية والترابط بين المحاور التنمية الجديدة وبين المحاور التنموية الحالية.
- تحديد المناطق الواعدة والتي تشكل مناطق جذب للاستقرار السكاني وتحديد المناطق والأقاليم ذات الإمكانيات الكامنة والواعدة غير المستغلة ورصد الإمكانيات المتوفرة وتحديد النشاطات الاقتصادية التي يمكن توطئها بناء على المزايا النسبية المطلقة وبناء على الطاقات الاستيعابية كمنطلق لبناء أقطاب نمو وتطوير مدن متميزة (متخصصة) بحسب إمكانياتها: مدن ذات طابع صناعي، مدن ذات طابع سياحي، مدن ذات طابع ثقافي، مدن ذات طابع تكنولوجي، مدن ذات طابع صحي، مدن ذات طابع تجاري.
- تطبيق فكرة العناقيد الصناعية والمجمعات العقودية الصناعية على مستوى كل إقليم. في إطار إقامة وتطوير المدن الصناعية في مختلف الأقاليم. وإقامة بعض المشروعات العملاقة التي تشكل أقطاب تنمية في الأقاليم.
- تأمين مستوى من اللامركزية في التخطيط والإدارة والتنفيذ بالنسبة لكل إقليم وتطبيق اللامركزية بشكل فاعل، فتوزيع الاستثمارات والموارد مرتبط بتوزيع سلطة القرار، وهذا يتطلب تفعيل دور السلطات المحلية والإقليمية، القدرة على تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية كل إقليم. وباعتبار أنه لدينا مشاكل بيئية متفاقمة، فالدور الفاعل والأساسي لمعالجة هذه المشاكل وأحياناً الكوارث هو للإدارات المحلية والإقليمية. للإدارات المحلية والإقليمية أكثر قدرة على تشخيص ومعالجة مشاكل كل إقليم بشكل أفضل من الحكومة المركزية.

- حل مشاكل التجمعات العشوائية لا يكون فقط بالحل الهندسي، بل بالحل التنموي، من خلال التنمية الإقليمية واللامركزية، فالحل الهندسي ينظر إلى المشكلة من منظار مكاني جغرافي أكثر مما ينظر إلى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية.

## سادساً: متطلبات التنمية الإقليمية :

مجموعة من الأساسيات يجب توفرها لنجاح أية سياسة تنموية إقليمية:

- توفر قواعد المعلومات والدراسات التفصيلية عن واقع الأقاليم. وهذا يتطلب دراسة الموارد ( الأراضي، مصادر المياه، الموارد البشرية، ..... إلخ) المتوفرة في كل إقليم اعتماداً على تقنيات نظم المعلومات الجغرافية ( GIS ) ، التي تعد أداة فعالة في التخطيط الإقليمي كونها توفر قاعدة بيانات مهمة جداً لأية تنمية إقليمية ولإطلاق أي برنامج تنموي إقليمي.
- التعرف على المشكلات الأساسية والاحتياجات الفعلية في كل إقليم والبحث عن كافة الطاقات الكامنة والمتاحة وتوزيع الموارد بناءً على تلك الاحتياجات ومن ثم صياغة مجموعة مؤشرات متكاملة لقياس الأبعاد الاقتصادية والسكانية والاجتماعية والبيئية في إطار الحيز الجغرافي.
- توفر مجموعات من الخبراء والكوادر المحلية والإقليمية المدربة باختصاصات مختلفة ( اقتصاد، هندسة، بيئة، جغرافيا، نقل، علم اجتماع) قادرة على تشخيص الأوضاع المحلية للأقاليم ووضع التصورات المستقبلية لها. وهنا يمكن التأكيد على أعطى أهمية أكبر للتأهيل وتدريب التخطيط الإقليمي والتنمية الإقليمية في الجامعات والمعاهد.
- إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية الحالية بحيث يبنى التقسيم الجديد على أساس التكامل الاقتصادي والاجتماعي والطبيعي في كل إقليم كوحدة متكاملة وعلى أساس الوظيفة التنموية والتنسيق والتكامل بين المحافظات المتجاورة في إطار الاقتصاد الوطني.
- صياغة علاقة واضحة بين الحكومة المركزية و الأقاليم بحيث يحدد دور الحكومة المركزية في صياغة الخطة العامة للدولة وتحديد اختصاصات السلطات الإقليمية و المحلية وصلاحياتها ومسؤولياتها ( توضيح العلاقة بين الوطني- الإقليمي – المحلي )
- توفير سلطات أصيلة للإدارات المحلية وليس تفويضات ، بحيث تمارس اللامركزية الإدارية بشكل فعلي، أي الانتقال بمجالس المدن من المهام الإدارية إلى سلطات محلية وإقليمية.
- تحفيز منظمات المجتمع الأهلي للقيام بدورها المحلي والإقليمي ، باعتبار أن لمنظمات المجتمع الأهلي و للمشاركة الواسعة من قبل السكان المحليين دور مهم جداً في التنمية الإقليمية.
- تحديد الدور الوظيفي لكل إقليم وعلاقته بالأقاليم الأخرى في الإطار الوطني وتحديد الأنشطة الاقتصادية الحالية لكل إقليم وإمكانيات تطوير هذه الأنشطة والبدء بأنشطة جديدة.

- صياغة إطار تشريعي ومؤسساتي للتنمية الإقليمية و التخطيط الإقليمي.

الدكتور رسلان خضور