دراسة دور الإطار القانوني والمؤسساتي في تطبيق استراتيجية الربط بين الريف والمدينة ضمن خطط التنمية الإقليمية

(حالة دراسية: الربط بين مدينة دمشق وريف دمشق ضمن إقليم دمشق الكبرى)*

م. أروى شرف الدين** **أ . د. سليمان المهنا*****

الملخص

تناولت دراسات التنمية الإقليمية، معالجة التأثيرات الناتجة عن التنمية اللا متوازنة مكانياً التي سببت إخفاق العلاقات بين المدن والمناطق الريفية المجاورة أو النائية. وخاصة فيما يتعلق بقضايا التحضّر والتحوّل في استعمالات الأراضي؛ وعدم قدرة التشريعات على المستوى الوطني، من تغطية القضايا جميعها التي تندرج تحت إطار الاختصاصات الإقليمية أو المحلية.

فَطُرِحَ وعُرِّفَ مفهوم الربط بين المناطق الريفية والحضرية «urban- rural linkage»؛ بوصفه إحدى الاستراتيجيات الأساسية لخطط التنمية الإقليمية الشاملة، من خلال منظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية «UN-HABITAT»، عام (2003). إلا أن التنفيذ الفَّعال لخطط التنمية ارتبط بتطوير أداء المؤسسات، ووضع أدوات وآليات قانونية ملائمة، من خلال الإطار المؤسساتي ومخطط العمل وتعبئة الموارد.

ويقدم البحث مقترحاً لخطة العمل اللازمة، لتنفيذ استراتيجية الربط بين الريف والمدينة، وربطها بمرحلة التنفيذ من خلال مراجعة الإطار القانوني والمؤسساتي في سورية، وتحليله؛ وتقديم توصيات بتعزيز قسم من الآليات القانونية والمؤسساتية الموجودة وتحسينه، وإنشاء آليات قانونية ومؤسساتية جديدة، بما يتناسب مع رؤية التنمية الشاملة في سورية.

الكلمات المفتاحية: خطط التنمية الإقليمية، الربط بين الريف والمدينة، المؤشرات المؤسساتية، إدارة استعمالات الأراضي، حقوق نقل التطوير، بناء القدرات، التحضّر، التماسك الاجتماعي.

* أعد البحث في سياق رسالة الدكتوراه للمهندسة أروى شرف الدين بإشراف الدكتور سليمان المهنا

** طالبة دكتوراه - قسم تخطيط المدن والبيئة - كلية الهندسة المعمارية - جامعة دمشق

*** استاذ في قسم تخطيط المدن والبيئة - كلية الهندسة المعمارية - جامعة دمشق

المقدّمة:

تُعدُّ أدبيات ابن خلدون [1] ، في تعريف العـــــلاقة بين القرية والمدينة من أولى الدراسات المنهجـــية، التي قدمت لدراسات التنمية التكاملية بين المناطق الريفية والعمرانية. فقد تناول في «المقدمة» مفهوم الانتقال التدريجي من القرى إلى المدن؛ ووضعَ أسباب موضوعية لهذا التطور؛ مثل تأثير البيئة والجغرافية. إلا أن القرن الثامن عشر شهد انقلاباً على كثير من هذه الأسباب؛ فيقول مظفر الأدهمي في كتابه « أوروبا في القرن التاسع»، إنَّ «الثورة الصناعية هي التغيير الجذري الذي عاشته أوروبا، حيث تحولت المجتمعات الزراعية إلى مجتمعات صناعية» [2].

وهكذا بدأ تناول العلاقات العمرانية- الريفية في أدبيات التخطيط الإقليمي، والدراسات الاقتصاديّة، والجغرافيّة، من خلال منظورين: الأول- مناهض؛ ويُرجع هذه العلاقة إلى الهجرة العمرانية - الريفية خلال الثورة الصناعية، والمشكلات الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية، التي سببتها الهجرة. والثاني- ضمن مفهوم التقدم الطبيعي والتنمية؛ فعَدَّ المدن محركات للنمو ومراكز للثقافة والمعرفة والابتكار والنمو الاقتصادي [3] وعليه بدأت الدراسات الإقليمية تُظهر اهتماماً بالربط بين المناطق الريفية والعمرانية، حيث تضمنت استراتيجيات التنمية التحوّل الريفي كأحد المُكونات الرئيسة. وأظهرت نظرية التنمية الإقليمية – مابعد الكينزية- «post –kinsinian» الدور الأساسي للربط بين الفعاليات الزراعية وغير الزراعية لتحقيق النمو والتحوّل الزراعي [4]. إذْ عملت خطط التنمية الإقليمية المتكاملة وفق رأي «دينيس رودينيلي [5]» على إنشاء نظام للتزويد بالخدمات والمرافق المتنوعة لسكان المناطق الريفية، وزيادة الوصولية إلى المدن الرئيسة، والتمتع بالفرص والخدمات العامة، التي تعدُّ أساسية لتحقيق النوعية المعيشية والشمولية الاجتماعية، وربط ذلك باتخاذ قرارات التموضع للنوى العمرانية بشكلٍ مستدام.

وقد ورد في الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي في سورية - بعنوان التحديات التشريعية في التخطيط والإدارة- أنّ « :تنفيذ الاستراتيجية التنموية يتطلب نهضة في المجال التشريعي». وقد ورد في مقدمته؛ أن الوصول إلى التنمية الشاملة والمتوازنة؛ يتقدم بالتوازي مع التعديل التشريعي للإدارة المحلية، وإعطاء السلطات المحلية صلاحيات أوسع؛ لتوليها مهام التنمية المتكاملة، وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الريف والمدن [6].

وهكذا عَدَّ «نياز أحمد» التنفيذ الفعَّال لخطط التنمية، مرتبطاً بتطوير أداء المؤسسات، ووضع أدوات وآليات قانونية ملائمة، وإلغاء تداخل الصلاحيات ووظائف المؤسسات [7].

التعريف بمفردات البحث:

من الضروري عند البدء التعريف بالمفاهيم التي دُرِسَتْ، وأدوات القياس المُستعان بها في تقييم الحالات الدراسية وتحليلها، وهي:

1. ابن خلدون، المقدمة، دار الكتـب العلمية، بيروت،ص34، 1993
2. الأدهمي. مظفّر، أوروبا في القرن التاسع عشر، المعارف،ص55، 1985
3. Simin Davoudi, Dominic Stead, Urban-rural relationships: an introduction and a brief history.Built Environment, 28(4), page: (271), 2002.
4. Ethiopia Strategy Support Program (ESSP), II Working Paper No. 15, International Food Policy Research Institute ,@ www.ifpri.org, Page:11, 2010 .
5. Cecilia Tacoli , Rural-urban Interactions , Environment and Urbanization, Vol. 10, No. 1, International Institute for Environment and Development, page: (151), 1998.
6. هيئة التخطيط الإقليمي، الإطار الوطني للتنمية الإقليمية، ص15، 2012
7. Niaz Ahmad, Ghulam Abbas Anjum , Legal and institutional perplexities hampering the implementa- tion of urban development plans in Pakistan Original Research Article Cities, Volume 29, Issue 4, Elsevier page: (271), 2012.

أ- المفهوم الأول: خطط التنمية الإقليمية المتكاملة، إذْ تُعرف التنمية؛ بأنها تهيئة الظروف والمؤسسات التي تعزز تحقيق القدرات الكامنة في المجتمعات، ومن ثَمَّ الأماكن. والخطة؛ إحدى الأدوات المستخدمة في تنفيذ السياسات لتجسيد التنمية المُستهدَفة؛ ويمكن أن تكون استراتيجية، وسياسة، وطريقة عمل، أو أسلوب أداء [8].

وقد عُرِّفَتْ خطط الإقليمية في سورية [9]؛ بأنها مجموعة الاستراتيجيات والسياسات التي تُطبق منهج التخطيط الإقليمي وطرائقه، وترسم معالم التنمية المكانية المستقبلية للإقليم، بما يتناسب مع قدراته الحالية والكامنة. ومنه عُرّفت الاستراتيجية بخطة عمل ترمي لتحقيق هدف بعيد المدى، يُشتق من الرؤية الوطنية لخمسة عشر عاماً؛ والسياسة بخطة عمل ترمي لتحقيق هدف فرعي محدد سنوياً أو كل خمس سنوات. وتتحدد تكاملية خطط التنمية الإقلمية بالعلاقة الوثيقة، والتكامل والتوازن بين الأبعاد الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والبيئية للتنمية [10]. إذْ تضم الاستراتيجيات الإقليمية المفهوم الثاني؛ وهو: ب- الربط الريفي- المديني، «rural –urban Linkage»، لتخطي الفصل بين المناطق الريفية والمدينية في نظريات وخطط التنمية [11]. وقد عرّفه مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية «UN-HABITAT»؛ بأنه: «الوظائف التكاملية وتدفقات البشر ورأس المال والسلع والعمالة والإعلام والتكنولوجيا بين المناطق الريفية والمدينية». وأكّد التقرير الإطار المؤسساتي للربط بين الريف والمدينة، من خلال دمج المؤسسات في عملية التخطيط التنموية الإقليمية والوطنية [12]. ومن هنا نشير إلى المفهوم الثالث؛ وهو: جـ- الإطار التشريعي والمؤسساتي؛ ويُعرف بأنه: مجمل القوانين العامة أو المحددة بقطاع معيّن[13]. ويُعرف «لويز [14]»النظام القانوني كجزء من هيكلية الحكم التي تؤمن عرض الرؤية النظرية، في حين يُعرف الإطار المؤسساتي بأنه: هيكلية من بروتوكولات صنع القرار؛ التي تحدد الإجراءات ذات الصلة بحل المشكلات المتعلقة بالتحليل، والتكيف، أو الردع.

هدف البحث:

- التعريف بالربط بين الريف والمدينة كاستراتيجية لخطط التنمية الإقليمية المكانية، ودراسة قدرتها على معالجة التأثيرات الناتجة عن التنمية اللامتوازنة مكانياً، وتأمين كفاية وكفاءة البنية الأساسية للروابط الريفية– الحضرية.

- تحليل الأُطر القانونية والمؤسساتية لمنطقة الدراسة التي تحكم التنفيذ العملي لخطة العمل -الربط بين الريف والمدينة- من خلال استبيانات ودراسات سابقة، ومقارنتها بأُطر ودراسات عالمية، وتقييمها للخروج بمقترح قانوني.

أهمية البحث:

- تبرز من خلال أهمية المشكلة التي يعالجها والمتمثلة؛ بإخفاق العلاقات بين المدن والمناطق الريفية المحيطة أو

[8] خير. صفوح ، التنمية والتخطيط الإقليمي، وزارة الثقافة، دمشق، ص14، 2000.
[9] القانون رقم 26، قانون التخطيط الإقليمي، سورية، 2010.

[10] Pike. Andy, Rodríguez-Pose. Andrés, Tomaney . John, handbook of local and regional development, routledge,page: 33, London,2011.

[11] Douglass. Mike, A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages, an agenda for policy research with reference to Indonesia " third world planning Review" ,vol20,no1, © Liverpool University Press , page (13), 1998 .

[12] إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية "UN-HABITAT"، الدورة التاسعة عشرة، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003، ص (66).

[13] GTZ, Towards a Syrian Urban Development Policy ,workshop 28 – 29 September .Reda saad center, Damascus, 2009.

[14] Lewis A. Kornhauser, Governance structures, legal systems, newyourk university school of law, newyork, Chicago- kent law review: vol: 79, page: 355, 2004

النائية، وعدم قدرة التشريعات على المستوى الوطني من تغطية القضايا جميعها في الإطار المكاني الإقليمي أو دون الإقليمي.

منهجية البحث:

أولاً- منهج **الدراسة النظرية**، القسم الأول، استُخدم المنهج التحليلي الوصفي، من خلال تحليل الخلفية النظرية لأمثلة ذات صلة بموضوع البحث، واستنباط ما يُستفاد منه.

ثانياً- منهج **الدراسة العملية**، القسم الثاني، المنهج التحليلي الاستقرائي، واتُّبِعَتْ مرحلتان: **الأولى**؛ جمع المعطيات، من خلال:

أ- تحديد المنطقة مجال الدراسة؛ بإقليم دمشق

ــ الكبرى، باعتماد التقسيمات التي صدّقها المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي [15]، بحيث يشمل الحدود الإدارية لدمشق وأجزاء من محافظة ريف دمشق، وفق ما هــو موضــح لاحقاً بالشكل رقم (1).

ب- عينة الدراسة؛ باتباع أسلوب العينات العنقودية التي تقوم على تقسيم المجتمع إلى عدة أقسام متجانسة، واختيار عينة موافقة لكل مجتمع، ولمّا كان كل قطاع (عمراني، زراعي، اجتماعي وثقافي)، يُشكل مجتمعاً متجانساً، اختيرت ثلاث عينات عشوائية كما يأتي: عينة من عشرين مهندساً، عاملين في مجال العمران، من مديرية التخطيط العمراني، ووزارة الإسكان، ومحافظة دمشق وريف دمشق. وعينة من عشرة أشخاص، من الاقتصاد الزراعي، والإحصاء والتخطيط، في وزارة الزراعة. وعينة من عشرة، من المجتمع المدني والقطاع الخاص، كالجمعيات وغرف التجارة.

جـــ- وسائل جمع المعطيات؛ جُمِعَتِ المعلومات بالاعتماد على المنهج الاستقرائي الإحصائي وفق، المقابلات التي تقدم وجهات نظر معينة مثل الخبراء القانونيين. والاستبيانات؛ كالنموذج في الملحق. وبحوث أكاديمية وعلمية، سَتُذْكَرَ بالتفصيل لاحقاً.

المرحلة الثانية؛ تحليل المعطيات، بناء على:

أ- تحليل معلومات الاستبيان، وتفريغها بالجدول،

الجدول (1) نموذج تحليل المعلومات في استنباط المقترح

المصدر: **إعداد الباحثة**

القوانين القائمة	موجبات التعديل	البنود المقترحة	مقاربات وأساليب التطبيق

ب- المقارنة بالدراسات المرجعية،وتقديم المقترح.

1- دراسة استراتيجية الربط بين الريف والمدينة وآليات تطبيقها «Urban– rural linkage».

تناولت الدراسة تحليل الاستراتيجية من خلال ربطها بسياقها العلمي، انطلاقاً من كونها حلقة وصل بين الخطة على المستوى الإقليمي/ الوطني[16]؛ وخطة العمل لتنفيذ الأهداف بعيدة المدى والفرعية المشتقة عنها، من خلال ما ينبثق عنها من برامج ومشاريع [17]. كما قُدّمتْ آليات تطبيقها من خلال مبادرات على المستوى الكلي أو المستويات القطاعية؛ والزراعية، والاجتماعية، والعمرانية، المستندة إلى محاور استراتيجية.

1-1- العلاقة بين خطط التنمية الإقليمية واستراتيجية الربط بين الريف و المدينة.

ظهرت هذه العلاقة من خلال ظهور دور البلدات والمدن، كمولّد أو متَّكل على المناطق الريفية - النائية أو المحيطة- في خمسينيات القرن الماضي. إذ برّرت فكرة النمو

15. هيئة التخطيط الإقليمي، مسودة الإطار الوطني للتنمية الإقليمية، ص 16، 2012.

16. القانون رقم 26، قانون التخطيط الإقليمي، سورية، 2010.

17. منهجية إعداد الخطة الخمسية الحادية عشرة، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، دمشق، ص9، 2011

الاقتصادي والحداثة؛ نقل الفائض من القطاع الزراعي- المحتضر افتراضياً- إلى الصناعة الحضرية، الأمر الذي برر الاعتماد على موارد الريف في العمالة، ورأس المال من قبل المدن ضمن مفهوم خطط التنمية الإقليمية[18]

لكن وبنتيجة ظهور التفاوتات الإقليمية، طُرِحَتْ سياسات التدخّل الحكومي في المناطق المتراجعة إقليمياً -المناطق الريفية مثلاً- بهدف تغيير ظروف الطلب فيها. خلال السبعينيات والثمانينيات، ونتيجة التراجعات الاقتصادية المتعاقبة تطورت السياسات التنموية، وركّزت على تخفيض التفاوت في الدخل والبنى التحتية؛ ومن ثمّ فرص العمل، بحيث أثرت السياسات العامة -من خلال الإعانات- في قرارات مكان الصناعات للشركات القائمة أوالاستثمارات الجديدة [19].

اِقتُرِحَ منهج جديد لصنع السياسات، يعتمد تحسين «القدرة التنافسية»، بدل المساعدات من القمة للقاعدة. وبدأ تحول السياسات التخطيطية باتجاه تعزيز النمو الإقليمي بدل إعادة التوزيع، لتحقيق التنمية الوطنية المتوازنة ودعم التنمية الذاتية لِيُطرَحَ بالنتيجة مفهوم الربط بين الريف والمدينة ضمن وثائق الأمم المتحدة لعام /2003، بوصفه إحدى استراتيجيات التنمية في تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية [20].

1-2- المقاربة التطبيقة للاستراتيجية:

دعا تقرير مجلس إدارة برنامج الأمم المتحـــدة للمستوطنات البشرية، في القرار رقم (10/19) -الدورة التاسعة عشرة- الحكومات لوضع الطابع المؤسساتي على الارتباطات الريفية- الحضرية، وإنشاء آليات أو تقويتها إذا كانت قائمة بالفعل، ومن بينها حصول القطاعات الأكثر فقراً- من سكان الريف والحضر- على مجموعة متنوعة من فرص كسب العيش. وللقيام بالمقاربة التطبيقية لابدَّ من تحديد نهج الممارسات السليمة التي يمكن اقتباسها وفق ما يتلاءم وخصوصية المكان، والإطار المؤسساتي للعمل، وما يؤثر في الأداء والتقييم من مؤشرات كمية ونوعية وفق مايأتي:

1-2-1- نهج/ رؤى الاستراتيجية:

قبل البدء بوضع آليات التطبيق، يجب تحديد الصورة المطلوبة لكيفية الربط بين المناطق الريفية- الحضرية، بحيث تُسَخَّرُ الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لبلوغها، لتتكامل مع الرؤية الوطنية [21].

وفي هذا المنظور طَرَحَ البحث رؤيتين: الأولـــى؛ الربط بين المناطق العمرانية والريفية النائية ضمن إقليم أو مكان مادي محدد، عبر الاستثمار في البنى التحتية وإصدار تمويل عام، لدعم الإنتاج المحلي، ومن سلبياته ضعف القطاع الخاص[22]. واِعْتُمِدَتْ هذه الرؤية في خطط التنمية الإقليمية في كندا[23]، كالشراكة الريفية «Rural 1998Partnership»، التابعة لوزارة الزراعة والغذاء، لربط مهام المديريات الحكومية بالريف، أو برنامج التحول الصحي الاجتماعي«CHST»، لدعم التعليم، والخدمات الاجتماعية في المناطق الريفية، وكذلك برنامج النمو للأمام «Growing Forward»، في وزارة الزراعة، الذي قدّم منحة بقيمة (1.3) بليوناً

18. Douglass Mike, A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages, an agenda for policy research with reference to Indonesia " third world planning Review" ,vol20,no1,© Liverpool University Press,page (16), 1998.

19. Cecilia Tacoli , Rural-urban Interactions; a Guide to the Literature , Environment and Urbanization, Vol. 10, No. 1, International Institute for Environment and Development , page (148), April 1998.

20. تقرير مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية"UN-HABITAT"، الدورة التاسعة عشرة، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003، ص (64).

21 هيئة التخطيط الإقليمي، الإطار الوطني للتنمية الإقليمية، ص 62، 2012.

22 Evans. H. E, Rural-urban linkages and structural transfo-rmation, Report INU 71,Greenwood Publishing , America, page (81), 2001.

23.OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, @ www.oecd.org, page (80), 2010.

لتطوير التنافسية الزراعية بين (2008-2013). والثانية؛ تجميع الفعاليات الاقتصادية المرتبطة ببعضها في الإقليم، كتجمع عنقودي؛ للفعاليات التي تتمحور حول عنصر جاذب في الاقتصاد المحلي كالسياحة، وهذه المنهجية أكثر تواصلية لتحديد الفرص والمعوقات التي تواجه المرتبطين بالتجمّع، من المزارعين والتجار وصغار المهن والشركات، وقد يرافقها بناء روابط بين الاقتصاد التقليدي المحلي وجيوب الفعاليات الجديدة (الغاز، البترول، المعادن) وقد طُبِّقَتْ هذه الرؤية في استراتيجية التنمية الإقليمية في التشيك، من خلال خلق تجمعات للتكنولوجيا والابتكار في المناطق الريفية البعيدة عن مركز المدن، مثل بارك العلوم والتكنولوجيا في أوسترافا «Moravia-Silesia/ Ostrava»، بحيث خُطِّطَتْ منطقة صناعية عام (2009)، واختير موقعها وفق اختيار المستثمرين، وقدمت الدولة محفزات كبيرة للاستثمار بهدف إعادة إحياء المناطق النائية.

1-2-2- آليات تطبيق الاستراتيجية:

يُعَدُّ الإطار أو التوجيهات؛ كآليات تنسيق وإشراف لصياغة السياسات الإقليمية وتطبيقها[24]. كما تم في حالة وضع الإطار المرجعي لتطبيق الاستراتيجيات الوطنية للاتحاد الأوروبي«EU» . إذْ عُدت البرمجة والتخطيط من آليات صياغة التطبيق التي تحقق سياسات التنافسية الإقليمية، من خلال تأمين الخدمات الاجتماعية، وتفعيل التخطيط – المكاني خاصةً- من كونه إطاراً تنظيمياً لاستعملات الأراضي إلى وثيقة استراتيجية طويلة الأمد، للتنسيق بين القطاعات، والمستويات الحكومية، لتتضمن الرصد، والتقييم، ومراجعة آليات التطبيق. ويركز البحث على ثلاث آليات لتطبيق هذه الاستراتيجية وهي: تأسيس إطار مؤسساتي للتخطيط والتنفيذ؛ ووضع مخطط عمل؛ وتعبئة الموارد لتنفيذ الأعمال [25]. وتحليل كفاءتها كآليات للتخطيط والبرمجة في إطار التطبيق.

أولاً- تأسيس إطار مؤسساتي للتخطيط و التنفيذ.

لتقديم الآلية الأولى لابدَّ من الإشارة إلى ما ورد في تقرير الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في أهمية وضع الطابع المؤسساتي للربط بين الريف والمدينة [26]. ويقدم البحث مستويات المشاركة فيه، بما يتوافق مع التخطيط المكاني، والمؤشرات المؤسساتية في مستوى التقييم والمراجعة.

أ- مستوى المشاركة وطبيعتها:

من الضروري تأكيد على تسهيل مشاركة الفاعلين جميعهم في التخطيط والتنفيذ؛ لتضم الإدارات الحكومية المركزية والمحلية، والمنظمات المرتبطة بالأعمال، وممثلي المنتجين كالنقابات، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني. وتُعدُّ المشاركة الشعبية «public participation»؛ من الآليات التي بدأ تُطبيقها في المشاريع الرائدة في سورية.

فضلاً عن تأسيس شراكة فعّالة بين القطاع الحكومي والخاص؛ من خلال إعطاءه محفزات للمشاركة، وعَدِّه معادلاً وشريكاً أساسياً للحكومة في عملية التخطيط والتنفيذ [27].

ب- المؤشرات المؤسساتية:

وتستخدم لقياس استخدام الدولة آليات تعزيز النهج الشمولي الرابط بين القطاعات ضمن سياسة التنمية الإقليمية، فالتطبيق هو مجال التحدي عند تبني نماذج انتقالية للسياسات، يواكبها تغيير للأدوات، ومن المؤشرات القياسية:

- عدد الآليات المُستخدمة لتحقيق حكم أفقي. وتشمل مجموعة النهج المتبعة لتطوير السياسات، وتقديم الخدمات، وإدارة السلطة التنفيذية. عبر مستويات الحكومة، والحدود الإدارية، والقطاعات الخاصة والعامة

[24] تقرير مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية"UN-HABITAT"، الدورة التاسعة عشرة، الأمم المتحدة، نيويورك، ص (60)، 2003.

[25] Evans. H. E, Rural-urban linkages and structural transfo- rmation, Report INU 71,Greenwood Publishing , America, , page (81).2001

[26] تقرير مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية"UN-HABITAT"، الدورة التاسعة عشرة، الأمم المتحدة، نيويورك، ص (60)، 2003.

[27] OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, @ www.oecd.org, page (33), 2010.

[28]. وقد تتم من خلال إنشاء بنية أو هيكلية تنسيقية بين الأجهزة الحكومية، كاللجنة الفرعية لمجلس الوزراء للسياسات الريفية في النرويج، أو من خلال إعادة هيكلية الوزارات لإنشاء وزارات كاملة، مثل وزارة التنمية الإقليمية في التشيك. أو من خلال وحدات خاصة لتنسيق السياسات، مثل الوحدة الخاصة الفرنسية «datar»، المتصلة بمكتب الوزراء. ويُمثل إحداث هيئة التخطيط الإقليمي تطبيقاً لهذه الآليات في سورية، ويمكن تحديد آليات أخرى مثل:

الجدول رقم (2) يحدد آليات مستخدمة لقياس الحكم الأفقي
Source: Ifo Institute, 2009

الآلية	الدور	الأمثلة
الميزانية التكاملية	دمج الطرائق التمويلية	المجال الريفي في (اسبانيا)
الاتفاقيات	صياغات قانونية وعقود ملزمة بين القطاعات وفي مستوى الحكومات	الأداء الإقليمي الاقتصادي للخدمات العامة (REP-PSA) في بريطانيا
الخطط الاستراتيجية	التنسيق بين القضايا المرتبطة بالقطاعات وفي مستوى الحكومات وغالباً تتضمن أدوات الرقابة	الاستراتيجية المكانية الوطنية لليابان

- عدد الآليات المُستخدمة لتحقيق حكم شاقولي:

وتشمل آليات وهيكلية التنسيق، المتبعة للربط بين المستويات الوطنية، والإقليمية، والمحلية. وتتم من خلال العقود والاتفاقات، وتنطوي على التزام تمويلي، ومرونة المنح، وإعطاء فرص التفاوض وفق الأولويات المحلية، كما يُطبق في فرنسا [29].

أو من خلال سلطات إقليمية لامركزية، مثل كندا التي يوجد فيها ممثلون للسلطة الاقليمية في المستوى الوطني، بحيث تؤثر في السياسات الاتحادية، كوكالة التنمية الإقليمية «RDAs».

أو من خلال اللجان التنسيقية، التي تضم أصحاب المصالح، والجهات الفاعلة من مستويات مختلفة في الأجهزة الإدارية، مثل لجنة العمل المشترك لتحسين الهيكلية الاقتصادية الألمانية «GRW». كما يمكن عَدُّ الحوافز الضريبية أحد أشكال التنسيق الشاقولي، من خلال تحديد أهداف معينة، وكمثال، منحت إيطاليا حوافز لحكومات الإقليم الجنوبي مقابل تنفيذ (11) هدفاً، خلال (2007).

- عدد الآليات المستخدمة للربط بين البلديات.

وهي أدوات تنسيقية وتعاونية تهدف إلى تجاوز الحدود الإدارية للبلديات، وإعادة تحديدها بناءً على السمات الاقتصادية، والهوية، والطبيعة المتشابهة، لتحقيق نوعية خدمية واقتصاد أفضل.

ومن المهم دراسة تطبيق آليات مشابهة في سورية لتجاوز عوائق الحدود الإدارية في مجال التنفيذ.

ثانياً- مخطط العمل «action plan».

تقدم الآلية الثانية أعمالاً مقترحةً لتقوية العلاقات الريفية-المدينية[30] التي تشمل بشكل أساسي مبادرات «initiatives»، ومشاريع نموذجية «pilot projects»، تبلور اتباع الرؤية المتكاملة

[28] Bourgault. J & Lapierre. R, Horizontality and Public Management: Final Report to the Canadian Centre for Management Development, @ http://www.csps-efpc .gc.ca , page: 9,.2009 .

[29]. Ifo Institute.centre for economic study, vertical Governance Mechanisms, online @ http://www.cesifo-group.de/DICE/, DICE Database, exl sheet, 2009.

[30] Evans. H.E, Rural-urban linkages and structural transfrmation, Report INU 71,Greenwood Publishing , page (89), 2001.

وتعزيز أوجه التكامل، الكامنة في ربط رؤيتي التنمية المدنية والتنمية الريفة، بإطار واحد للتنمية الريفية- المدينة المتوازنة والمتداعمة[31]. ولكن التنمية المتوازنة، وفق ما حددت لجنة السياسة الإقليمية للاتحاد الأوروبي في خطة الإدارة لعام

(2012) الفقرة (174)، تتطلب «أعمالاً لتقوية التماسك الاقتصادي والاجتماعي، وبشكل خاص تخفيض التفاوت،والاهتمام بالمناطق الريفية »[32]، كما يرتبط تغيير طبيعة العلاقة بين الريف والمدينة في استعمال الأراضي، بتأثيرات في البيئة والنوعية المعيشية، إذْ يجب خلق أدوات لتقييم التأثيرات الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية المحتلمة [33]، وقد حدد «مانويل كاستيلز» «Manuel Castells»، المكونات الثلاثة لعملية التنمية في القرن (21) بالاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية [34]، وفي هذا السياق، ومن خلال ما سبق يجب القيام بتحليلات ترصد الوضع القائم في مستوى التخطيط المكاني وفق ثلاثة مكونات:

آ- **المكون الاقتصادي**؛ لتحليل الروابط الإنتاجية وتحديد الفرص التنافسية ضمن الإقليم أو خارجه،

من خلال القضايا الآتية:

- الطلب على التصدير: تحليل وجهة الصادرات إلى أقاليم أخرى، أو خارج الدولة، والتوجه المستقبلي في الأسعار الاقليمة، وتأثير التغيير في الصرف.

- البيئة القانونية والمالية للمكان: متضمنة الحصص، والتعريفات، والضرائب[35].

- الإنتاج الأساسي: الاتجاه للنوعية والكمية في الإنتاج؛ وتوزيعه المكاني، وفرص العمل، والاستثمارات، وإنتاجية الأرض، ورأس المال.

- مدخلات الإنتاج: الحيز المكاني لروابط الإنتاج، المزوّد بالمدخل، ووصولية المدخل.

- التجهير: مثل التصنيف، والتغليف، والتجهيز الثانوي كتأسيسات صناعية ومهنية.

- التسويق: الأسواق المحتملة للمواد الخام، والمنتجات المجهزة، وقنوات التسويق وشبكاته، هامش الربح على طول السلسلة.

- دعم الخدمات والمرافق.

ب- المكون الاجتماعي؛ ارتبط بعدة مفاهيم منها:

-التماسك (الترابط) الاجتماعي، في الاستراتيجيات الإقليمية المتعلقة بالروابط الريفية- المدينية. وقد أشارت اللجنة الأوربية للسياسات الإقليمية- في الورقة الخضراء لارتباط المناطق«2008b»- إلى العلاقة بين الربط الريفي/ المديني، والتماسك الاجتماعي، من خلال القضايا الآتية [36]:

- الاتصال؛ لتحليل الوصولية إلى الخدمات في الريف السوري، مثل الرعاية الصحية، والتعليم، والطاقة المستدامة وخدمات الاتصال والمعلومات، ومدى كفاءة الشبكة الثانوية للطرق، وقوة العلاقة بين قطاع الأعمال وهيئة ومراكز البحوث الزراعية.

31 .تقرير مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية-UN" HABITAT"، الدورة التاسعة عشرة، الأمم المتحدة، ص 65، 2003.

32 European union regional policy, MANAGEMENT PLAN, @ http://ec.europa.eu/atwork/ doc/regio_mp.pdf, page: 9, 2012.

33. Dagmaar Haase. Tanja tzer, Urban – rural linkages,analysing, modelling and understanding drivers, pressures,and impacts of land use changes, Environment and Plan, volume39, PionLtd,London, @ www.pion.co.uk, pages (194), 2012.

34. Manuel Castells. The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1). Malden, MA: Blackwell, page: 501,1996 .

35 Evans. H.E, Rural-urban linkages and structural transfrmation, Report INU 71,Greenwood Publishing , page (89), 2001.

36 . Ian Smith and Paul Courtney, Preparatory study for a seminar on rural-urban linkages fostering social cohesion , University of the West of England, Bristol, Frenchay Campus,CE.16.0.AT.074, page:57, 2008.

- التعاون؛ وفق مختلف المستويات، وتقليل النتائج الخارجية السلبية، ووجود هيكلية تعاونية متعددة تضم قطاعات خاصة وعامة، ومدى شمولها على سلطات محلية متجاورة، وامتدادها خارج الحدود التنظيمية المحلية- الإقليمية- الدولية، كهيئة التخطيط الإقليمي في سورية.

كما حددت وثيقة لشبونة «Lisbo» للتنمية 2005، أربعة مقاييس تطبيقية لمفهوم التماسك الاجتماعي في التنمية: استثمار قدرة الأشخاص، وتأمين فرص متساوية، وتأمين حماية اجتماعية كافية، وتوفير وظائف بنوعية جيدة. ووجود تدابير لدعم العمال ذوي الاحتياجات الخاصة، وإتاحة الفرص للشباب ومعالجة القضايا المرتبطة بالتعليم، والهجرة.

- **التحول الاجتماعي**: يشكّل التحوّل الحضري- الذي يُحدد بنسبة الكثافة السكانية الحضرية مقابل الكثافة في منطقة الأرياف- أحد أسباب التغيير الديموغرافي والتحول الاجتماعي، وفق تقرير حالة مدن العالم 2011/2010، بعنوان سد الفجوة الحضرية [37]،وتمثل المدينة مواقع لنشوء القيم، والمعتقدات، والأفكار الجديدة التي يمكن أن تعمل على نشوء نموذج جديد للنمو، فمن المهم تحليل مدى اشتمال مفهوم التحضّر، على كل من المنافع الاجتماعية والاقتصادية، وقدرته على تحقيق المساواة، وتعزيز نشوء النتائج الإيجابية وتجاوز سلبيات التحول البيئية، والاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية. وقد أكّد تقرير حالة مدن العالم، تراجع مستويات الفقر في البرازيل من (31.5%) إلى (26.4%)، بفضل تباطؤ وتيرة عمليات الهجرة من الأرياف إلى المدن، نتيجة سياسات تحسين مستويات الدخل، وخفض النمو السكاني، وتنفيذ مشاريع في ميادين الإسكان الاجتماعي.

جـــ- المكون البيئي؛ تنجم التأثيرات نتيجة [38]مجموعة من القضايا الناجمة عن الربط بين الريف والمدينة التي تُحَلَّلُ كما يأتي:

- التدخلات القطاعية، الناتجة عن وجود الفعاليات المدينية في المناطق الريفية أو العكس، كالزراعة العمرانية [39]، لتحديد تأثير التكثيف الزراعي والأسمدة في الموارد الطبيعية، أو نتيجة تغيير استخدام الأراضي، للإنتاج الحيواني الكثيف، الصناعي، والتجاري والسكني، وتقييم الأثر البيئي.

- التوظيف في النشاطات غير الزراعية في الريف، كسبب للإفراط في استخراج الموارد الطبيعية، كجمع الخشب أو العشب وبيعهما، وتقدم تجربة أندونسيا، لإعداد مخطط عمل تقوية الروابط المدينة الريفية، عام 1999- 2003 مثالاً عملياً، من خلال برنامج PARUL الذي طُرِحَ بالتعاون بين اليونسكو والهابيتات وبرنامج التنمية للأمم المتحدة UNDP وحكومة اندونسيا، وضمّ المبادرات الآتية [40]:

- تطوير البنى التحتية (الطرق، الطاقة، الاتصال)

- الخدمات الداعمة (المساعدة التقنية، التسويق، خدمات النقل، والائتمان).

- مرافق القيمة المُضافة (التخزين، التصنيف)

[37] .برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية(الموئل)، تقرير حالة مدن العالم "سد الفجوة الحضرية، ص33,40، 2011.

[38] .OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, @ www.oecd.org, page (124), , 2010.

[39]. Cecilia Tacoli , Rural-urban Interactions; a Guide to the Literature , Environment and Urbanization, Vol. 10, No. 1, International Institute for Environment and Development , page (147), April 1998.

[40] .Evans, H. E, Rural-urban linkages and structural transformation, page: 89, Report INU 71,Greenwood Publishing , America, (2001).

- بناء القدرات (المساعدات التقنية لخلق منظمات قوية تشارك في التجمّع الاقتصادي).

ومن خلال الحالة الدراسية اِخْتُبِرَ تطبيق هذه المبادرات في سورية، فضلاً عن مبادرة خامسة قدمتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية(OECD)، في تقريرها لسياسات التنمية الإقليمية بعنوان «استراتيجية الربط بين الريف والمدينة من خلال إدارة النمو الحضري»، وهي [41]:

- سياسات إدارة الأراضي التي ركزت على إدارة النمو الحضري، والتوزيع المكاني للسكان، وتنظيم العلاقة بين حقوق الملكية وحقوق التنمية.

ثالثاً- تعبئة الموارد:

تلي صياغة الاقتراحات مرحلة تعبئة الموارد المالية والبشرية لتنفيذ المبادرات المقترحة، بحيث تكون مستدامة مدة تشغيل طويلة، وتُتَخَذُ قرارات التمويل، من خلال؛ التمويل الحكومي من ميزانية منتظمة: إذْ يجب على الفعاليات المقترحة أن تندرج ضمن الأولويات، وأن تنافس على الموارد المتاحة. أو عبر الحكومة المحلية: وفق مبدأ اللامركزية، مثل بلديات مركز أمريكا وجنوبها، وتبقى المشكلة في حال وقوع المشروع خارج الحدود الإدارية. أو التمويل لهدف خاص: بتوفير مصدر تمويل وحيد كوزارة، أو متبرع.

وتُمَوَّلُ البنى التحتية من قبل وكالات حكومية وشركات عامة غالباً، فبينما تُزَوَّدُ الخدمات الداعمة من وكالات حكومية، ومنظمات غير حكومية، والبنوك التجارية، أو شركات خاصة، على قاعدة الخدمة المجانية، وتُزَوَّدُ مرافق القيمة المضافة عبر شركات خاصة أو تعاونية، ولا يحتاج الإصلاح القانوني إلى تمويل كغيره بقدر حاجته للتعاون مع متخذي القرار والأجهزة الحكومية، ويُمَوَّلُ بناء القدرات من قبل برامج تبرع أو شركات غير حكومية كبيرة، وبعض المنظمات التي تُقدم المساعدة التقنية وإمكانية التدريب. وتناول البحث من خلال الحالة الدراسية التمويل من خلال تحليل ارتباطها بالإطار المؤسساتي والقانوني لكل مبادرة.

1-2-3- النتائج:

أ- تأكيد دور استراتيجية الربط بين الريف و المدينة، في الربط بين مستوى الخطط الوطنية والإقليمية، وبين المستوى التطبيقي لأهداف هذه الخطط من خلال البرامج والمشاريع والمبادرات، على المستوى الكلي أو القطاعي.

ب- لابدَّ للقيام بالمقاربة التطبيقية؛ من تحديد نهج الممارسات السليمة، التي تعمل على دعم الإنتاج المحلي؛ من خلال التمويل العام، أو من خلال القطاع الخاص وتعزيز الميّزة التنافسية، وفق ما يتلاءم مع خصوصية المكان، والرؤية الوطنية.

جـ- التفعيل المكاني للإطار المؤسساتي، وقياس كفاءة الأداء من خلال المؤشرات الكمية والنوعية.

د- تأكيد تضمين رؤية وأهداف التنمية المتوازنة في مخطط العمل، بحيث يشمل المكون الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. والقيام بتحليلات ترصد الوضع القائم، وتضع أدوات تقييم للتأثيرات الاجتماعية والبيئية المحتملة في مستوى التخطيط المكاني، عند تطبيق المبادرات المقترحة.

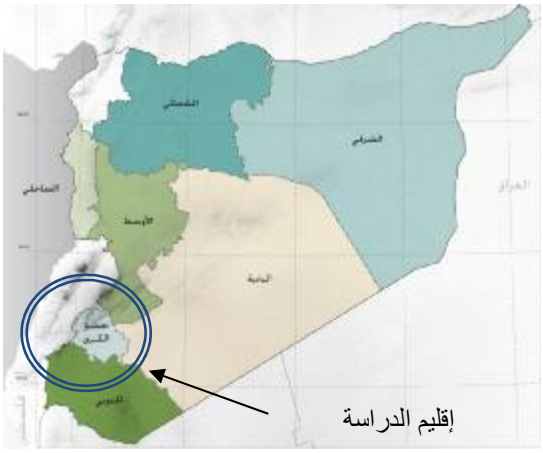
2- حالة دراسية للإطار المؤسساتي والقانوني في إقليم دمشق الكبرى*:

حدِّدَ إقليم دمشق الكبرى وفقاً للأقاليم السبعة التي صدّقها المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي[42]، بحيث يشمل الحدود الإدارية لدمشق وأجزاء من محافظة ريف دمشق، وقد أكّد

[41]. OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, @ www.oecd.org, page (124), , 2010.

[42] هيئة التخطيط الإقليمي، الإطار الوطني للتنمية الإقليمية، ص16، 2012.

تقرير حالة المدن المُعد من الوكالة الألمانية للتعاون التقني«GTZ»، في نموذج تحليل القوى، الفرص الكامنة في الإفادة من الروابط بين الريف والمدينة عبر حدود الوحدات الإدارية المحلية، بين مدينة دمشق وريف دمشق المحيط بنطاق العاصمة [43]، كما أشار الإطار الوطني للتنمية الإقليمية إلى الدور الحيوي لإقليم دمشق الكبرى، في توفير حيّز يرتبط بالمدينة اقتصادياً وتنموياً، ضمن إطار تعيين الأقاليم التخطيطية التي تعكس الخصائص الفيزيائية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.



الشكل(1) حدود الأقاليم التخطيطية السبعة وإقليم الدراسة

المصدر: هيئة التخطيط الإقليمي

وانطلاقاً من أهمية اختيار الحالة الدراسية اِخْتُبِرَ أداء المؤسسات، ووُضِعَتْ أدوات وآليات قانونية ملائمة، لتطبيق استراتيجية الربط بين الريف والمدينة بالشكل الفعّال.

2-1- دراسة الإطار القانوني:

اعتماداً على الجداول الاستبيانية*، وفق طريقة تحليل القوى التي وُزِّعَتْ على عينة عشوائية من مهندسي مديرية التخطيط العمراني في وزارة الإسكان، ومحافظة دمشق وريف دمشق، ومديرية الاقتصاد الزراعي والاستثمار ومديرية الإحصاء والتخطيط في وزارة الزراعة، وأعضاء من الجمعيات الفلاحية في ريف دمشق، وبالاعتماد على دراسات مرجعية سابقة وحالات دراسية -محلية وعالمية- للإطار القانوني والمؤسساتي المؤثر في استراتيجية الربط بين المدينة- الريف، كدراسة قوانين التخطيط العمراني في سورية التي أُجْرِيَتْ مع الاتحاد الأوروبي [44]، والحالة الدراسية لقوانين اليابان بعد الحرب العالمية الثانية لحفظ المناطق الخضراء [45]، والاتحاد الأوربي [46]. وبالإفادة من التوجهات العامة في دراسة التخطيط الإقليمي لريف دمشق، ودراسة جايكا لإقليم دمشق الكبرى.

وُضِعَ الشكل العام للعمل في الحالة الدراسية وفق المراحل المنهجية الآتية:

- **المرحلة الأولى**: وُضِعَ فيها هدف الدراسة ومجالها[47] ؛ وعليه وُضِعَ هدف الدراسة في تطوير الأُطر القانونية والمؤسساتية، وحُدِّدَ مجال/ مضمون البحث بالقوانين المحلية المرتبطة بمبادرات مخطط العمل المطروحة.

---

43. الوكالة الألمانية للتعاون التقني، تقرير حالة المدن السورية " نحو استراتيجية سورية لتنمية المدن"، دمشق، ص2، 2009.

*إقليم دمشق الكبرى: يمتد حتى الحدود اللبنانية غرباً ليضم مناطق المصايف المرتبطة عضوياً بدمشق،فضلاً عن مدينة عدرا الصناعية في الشمال الشرقي الواقعة ضمن حدود الإقليم، وتوقفه عند الحدود الشرقية مع إقليم البادية مع تناقص الكثافات السكانية.

44 .Patrick McAuslan. Housam Safadi, On urban planning in Syria: an overview with suggestions for reform, Plan 9 of the MAM project, 2007.

45. Tsuyoshi Hashimoto , legal and institutional frameworks for urban agriculture and greenry protection, UPD-DMA project, jica,2009.

46 .OECD, Regional Development Policies in OECD Countries on line at: www.oecd.org/ , 2010.

* وأُرْفِقَ نموذج لجدول الاستبيان في الملحقات.

47. Radhakrishna. Rama, Tips for Developing and Testing Questionnaires-Instruments, Extension Journal, Inc. ISSN 1077-5315- Vol 45- Num 1,page: 2, 2007.

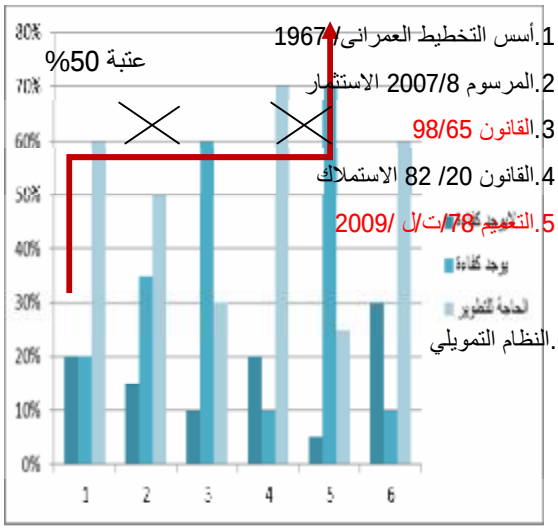
- **المرحلة الثانية**: وهي تنظيم الاستبيان؛ وتناولت تحويل الإطار النظري لمضمون البحث المحدد سابقاً إلى صيغة أسئلة، بحيث تُؤَسَّسُ روابط بين الأسئلة وصياغتها وفق طبيعة عملية القياس (measure prosses) ؛ وعليه أُسِّسَتْ روابط بين القوانين ضمن خمسة تصنيفات، توافق المبادرات الخمس المتعلقة بها، وإعطاء مرونة لإمكانية إضافة قوانين ذات علاقة، وتنظيم استبيان أول وفق طبيعة قياس التباين في كفاءة القانون*، وتحليلها للوصول إلى تحديد محدّث للقوانين مجال الدراسة، ثمّ تنظيم الأسئلة لاستبيان لاحق وفق نموذج تحليل القوى، وتحديد عينة الدراسة وخلفيتها التعليمية والمهنية.

- **المرحلة الثالثة**: وهي تحليل مضمون الاستبيان؛ واتُّبِعَتْ الطرائق الآتية في التحليل:

أ- **طريقة تحليل التباين**، analysis of variance

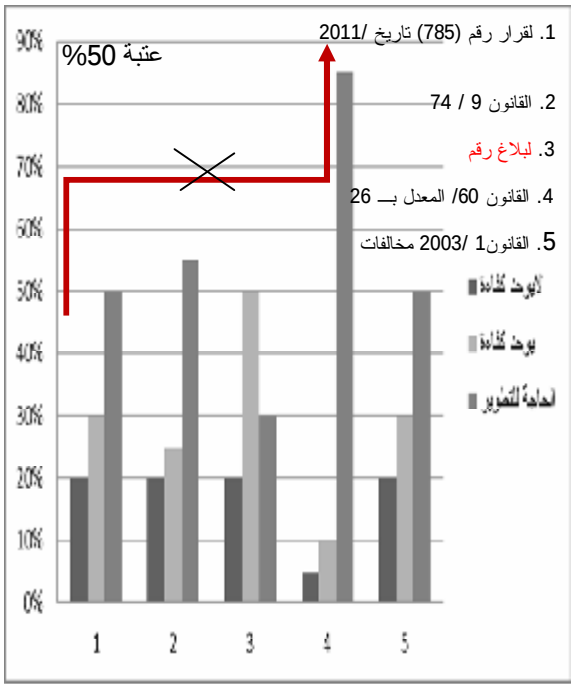
من خلال قيم المتغيّر المستقل (نعم، لا، تطوير)، قيسَ متغيّر تابع هو كفاءة القانون.

وتم بناءً على التحليل اختيار قوانين قابلة للتعديل، لا حاجة لتعديلها، حاجة لتعديلها جذرياً كما يأتي:



الشكل (2) رسم بياني يوضح القوانين القابلة للتعديل التي تتجاوز عتبة 50% في مبادرة تطوير البنى التحتية-1

المصدر: إعداد الباحث



الشكل (3) رسم بياني يوضح القوانين القابلة للتعديل التي تتجاوز عتبة 50% في قوانين مبادرة إدارة الأراضي- 2

المصدر: إعداد الباحث

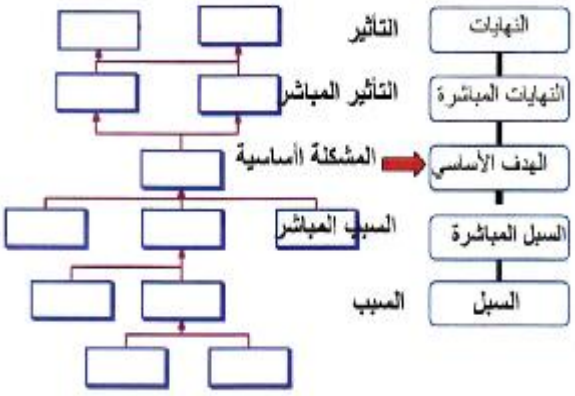
واِختُبِرَتْ قوانين المبادرات (3،4،5) وفق المنهجية

ب- طريقة تحليل القوى: اِستُنْبِطَتْ آراء العينة في تحديد نقاط القوة والضعف في تطبيق القوانين مجال الدراسة التي بُنِيَ عليها في طريقة الشبكة.

جـ- طريقة شبكة المشكلات والأهداف: قُسِمَّتْ إلى مرحلتين؛

أولا- صياغة نقاط الضعف في شكل شبكة تتضمن المشكلة الأساسية، والأسباب، والتأثيرات- المباشرة وغير المباشرة- وفي البحث اختيرت نقطة الضعف الأساسية لكل قانون وحُوِّلَتْ إلى المشكلة ولمشكلة الأساسية.

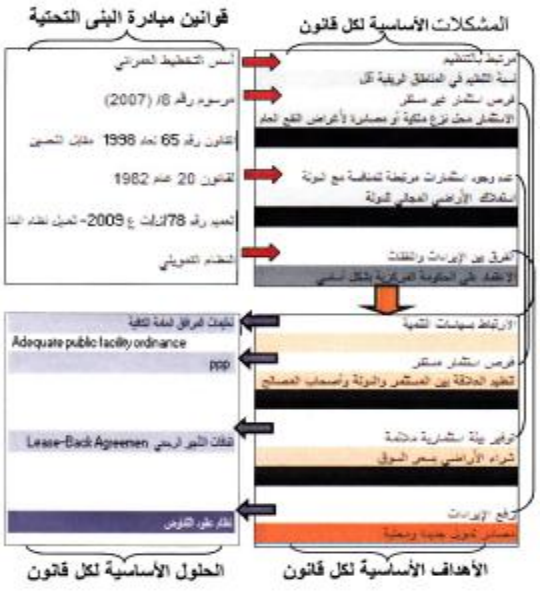
ثانياً- حُوِّلَتِ المشكلة الأساسية إلى هدف أساسي، ثم صِيغَتِ الأسباب والتأثيرات بتعابير إيجابية وصولاً إلى الحلول، من خلال الدراسة المقارنة بدراسات مرجعية محلية وعالمية، وفق النموذج:



الشكل (4) يبين بنية تحليل شبكة المشكلات وإيجاد الحلول

المصدر: جايكا،2009

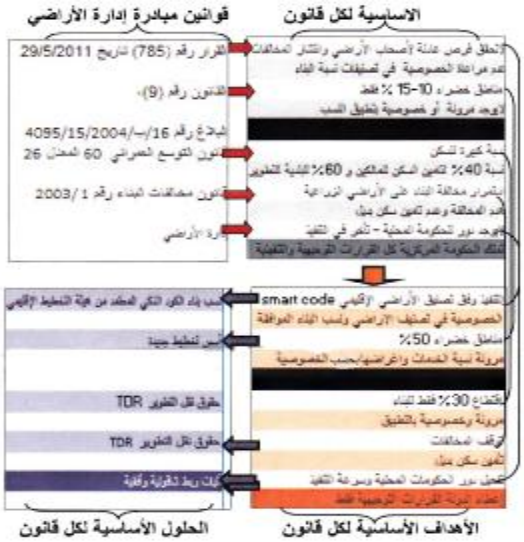
وقد أُعِدَّتْ خمس شبكات توافق المبادرات الخمس، تضم القوانين ذات الصلة، وتحديد المشكلة الأساسية لكل قانون وتحويلها إلى هدف، كما يأتي:



الشكل (5) بنية تحليل شبكة المشكلات والأهداف والحلول لقوانين مبادرة تطوير البنى التحتية، المبادرة 1

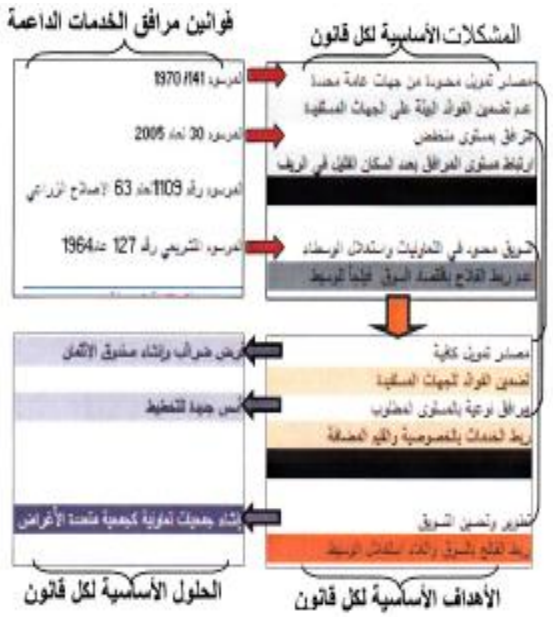
المصدر: إعداد الباحث

اِختُبِرَتْ قوانين المبادرة الثانية بالمنهجية المرفقة نفسها.



الشكل (6) بنية تحليل شبكة المشكلات والأهداف والحلول لقوانين مبادرة إدارة الأراضي، المبادرة 2

المصدر: إعداد الباحث



الشكل (7) بنية تحليل شبكة المشكلات والأهداف والحلول لقوانين مرافق الخدمات الداعمة، المبادرة 3

المصدر: إعداد الباحث

الشكل (8) بنية تحليل شبكة المشكلات والأهداف والحلول لقوانين خدمات القيمة المضافة وتدريب القدرات، المبادرة 4،5

المصدر: إعداد الباحث

- **المرحلة الرابعة**: تفريغ التحليلات وفق الجدول:

الجدول (1) نموذج تحليل المعلومات في استنباط المقترح

المصدر: إعداد الباحثة

القوانين القائمة	موجبات التعديل	البنود المقترحة	مقاربات وأساليب التطبيق

وفيما يأتي نستعرض القوانين موضع البحث ضمن المبادرات الخمس لمخطط العمل:

2-1-1- الإطار القانوني في مبادرات تطوير البنى التحتية:

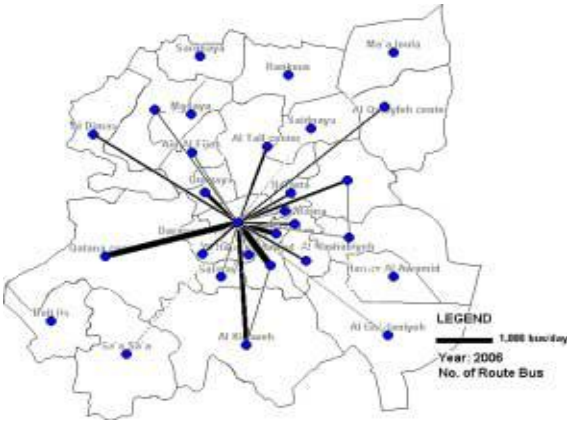
§ **القوانين القائمة وأسباب اختيارها**: حددت الدراسة الاستبيانية والتحليلية القوانين المؤثرة:

- أسس التخطيط العمراني 1976، لأهميته في تحديد نسبة ووجود البنى التحتية في التجمعات.

- مرسوم رقم 8 /(2007)، لتناوله الاستثمار في البنى التحتية،والقانون 20 عام 1982، لتحليل تأثير الاستملاك للغايات العامة وتنفيذ البنى التحتية.

- **موجبات التعديل**: وفقاً **لأسس التخطيط**، رُبِطَ وجود البنى التحتية، بإصدار المنطقة التنظيمية المصدّقة وفق نسب معينة مرتبطة بعدد السكان، بدل الاعتماد على خطط التنمية، وبالنتيجة اقتصر

وجودها في المناطق الريفية- غير المنظمة غالباً- على بعض الخدمات التي تفرضها أهداف عامة على مستوى إقليمي أو وطني، ووفق أولويات للمدينة على حساب الريف، فقد أشار تقرير شبكة المواصلات في دراسة جايكا 2006، إلى النمط أحادي المركز لحركة المرور ضمن المدينة، وعدم وجود نمط متعدد بمراكز ثانوية حيوية في المحيط تسهم في تحقيق اقتصاد اجتماعي حيوي، والمزيد من التوازن بين الريف والمدينة.



الشكل (9) يوضح مسارات الباصات وطاقتها لعام 2006، ويظهر النقص في ربط الريف ببعضه، عدا باتجاه دمشق

المصدر: محافظة ريف دمشق

§ ربط **المرسوم رقم 8** مشاريع الاستثمار بمتطلبات النمو، لكن المشروع الاستثماري قد يخضع لنزع الملكية أو المصادرة، إذا كان لغرض النفع العام، إذْ تعدُّ مشاريع البنى التحتية الأكثر ارتباطاً بالنفع العام، ولم تظهر مشاريع استثمارية مرتبطة بحركة المرور أو الطرقات، وفق هذا المرسوم أو المرسوم السابق رقم 10 لعام 1991.

§ أدى الاستملاك المباشر وفق **القانون رقم 20** لأغراض النفع العام عند تطوير البنى التحتية،

إلى عدم وجود استثمارات مرتبطة بها، لارتفاع كلفة الاستثمار، مقارنة بالاستملاك وقيمه التخمينة.

§ **المقترح والمقاربات: أولاً**- ربط النمو الريفي المديني بتطوير البنى التحتية، عبر مبادرات تتبع تعليمات خاصة وترتبط بمناطق ذات خصوصية تسمح بتجاوز **أسس التخطيط 1979**، وقد تطبّق في مناطق تنموية خارج التنظيم، مثل:

- تعليمات المرافق العامة الكافية «Adequate public facility ordinance» ويجري من خلالها ربط توافر البنى التحتية بنسبة النمو، فلا يُفْرَضُ حد أعلى لرخص البناء أو التطوير لكنها تفرض شرطاً للتطوير، كأن يُثبت المطوّر وجود المرافق العامة الكافية، أو التعهد بتوفيرها في حال حدوث تأثير للتطوير، وكمثال فلوريدا في أمريكا [48]. كما أن السياسة المتبعة في سورية تقوم على توفير البنية التحتية للمستثمر قبل البدء بالمشروع غالباً، مثل المدينة الصناعية في عدرا.

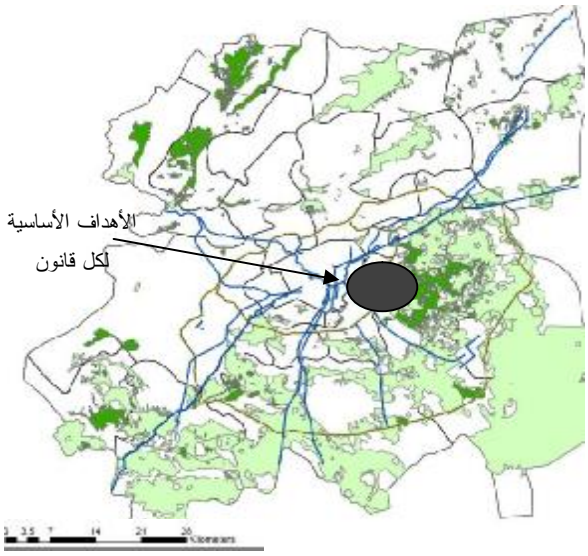
ثانياً- خلق بيئة ملائمة للاستثمار في مشاريع البنى التحتية، بما يزيد فرص تنمية المناطق الريفية، من خلال تنظيم العلاقة بين المستثمر والدولة وأصحاب المصالح، خارج إطار **القانون رقم 20**، ومن الآليات البديلة المقترحة مثلاً:

- اتفاقيات التأجير الرجعي «Lease-Back Agreemen»: إذْ تشتري البلدية أراضي في المناطقة الريفية، وتقوم بتأجيرها إمَّا للمالك الأول أو لشخص/ كيان آخر، بحيث تعوّض أجرة التأجير بشكل جزئي من سعر الشراء على البلدية، ويستمر المالك بممارسة العمل الزراعي وعدم دفع الضرائب، أو يقوم المستثمر بتنفيذ استثماراته ودفع بدل الإجار، بحيث تتوافر للدولة أراضٍ في المناطق الريفية، تكون معدّة للاستثمار وبمساحات كافية، للتخلص من مشكلة الحيازات الصغيرة وتجميع الأراضي عند الطلب على مشاريع كبيرة، حيث أشارت دراسة [49] جايكا لمنطقة المشروع النموذجي في طريق الغوطة -عربين، عين ترما، كفر بطنا- وبمساحة (700)هكتار إلى أن (79%)

48. OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, @: www.oecd.org Page: 349, 2010.

49 .الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايكا)،مشروع التخطيط والتنمية العمرانية في منطقة إقليم دمشق الكبرى، التقرير النهائي- مجلد1، ص29، وزارة الإدارة المحلية، 2009.

من أصحاب الأراضي يمتلكون حيازات صغيرة تقل مساحتها عن (10،000) م^2، وتبرز أهمية هذه الآلية في توفير بيئة استثمارية من خلال توفير الأرض الملائمة للمشاريع الاستثمارية ذات الصلة



الشكل (10) يُظهر مقترح لمواقع مشاريع التنمية الزراعية التعاونية بالأخضر الفاتح ومناطق الحماية بالغامق

المصدر: دراسة جايكا لإقليم دمشق الكبرى

بالنشاطات الزراعية، والزراعة التجارية التي تكون مرتبطة بتعليمات المرافق العامة الكافية.

2-1-2- الإطار القانوني في إدارة الأراضي:

قدّر تقرير المكتب المركزي للإحصاء، عدد سكان الحضر في ريف دمشق بنسبة (63%) من إجمالي سكان المحافظة عام2004، وفقاً لتصنيف المدن الإداري لكل تجمع سكاني بلغ (20) ألف نسمة أو أكثر، ويعود ذلك لأسباب منها زيادة معدل النمو الذي بلغ (3.28%) بين 1994- 2004، بسبب تدفقات الهجرة الوافدة عليها بشكل أساسي، إذْ ارتفعت نسبة سكان ريف دمشق من (10.1%) عام 1981 إلى (12.7) عام 2004، وتجدر الإشارة إلى أن منطقة الغوطة الشرقية والجنوبية تستحوذ (50%) من سكان المحافظة. وأشار تقرير التخطيط الإقليمي لريف دمشق "المرحلة الثانية" [50]، أن السكن العشوائي فيهما يصل إلى نسبة (20% - 25 %) من المناطق السكنية، بما يؤكد وجود تحديات تواجه التنمية في مجال ضبط النمو السكاني، وتأمين احتياجاتهم في العمل والسكن والماء والتعليم والصحة، وتصحيح الاختلال في التوزيع السكاني وخاصة في منطقة الغوطة لحماية المصادر الطبيعية والبيئية. وعليه اعتمد البحث محورين في إدارة الأراضي:

1- إدارة التوزيع المكاني للسكان.

2- إدارة التحول الحضري والتنمية المستدامة.

المحور الأول- إدارة التوزيع المكاني المستدام:

من خلال توجيه محاور ومسارات التنمية العمراني، واتخاذ قرارات التموضع المكاني القطاعي، بما يتوافق ومعايير التنمية المتوازنة والاستخدام الأنسب للموارد الطبيعية في الإقليم.

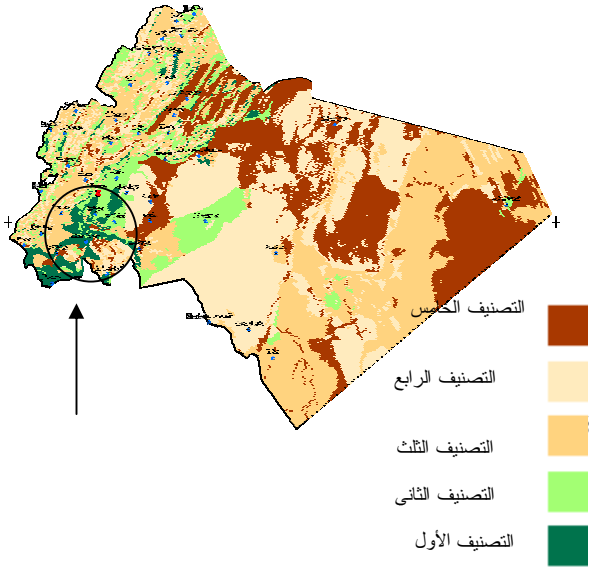
§ **القوانين القائمة وأسباب اختيارها:**

- **القرار رقم (785) تاريخ 2011/5/29**، لتعلقه بتصنيف الأراضي على المستوى الوطني، ونسب البناء المسموح وفقها، في المناطق خارج التنظيم.

- **القانون رقم (9)**، في التنظيم، لأنه يعتمد مفهوم «التوزيع الإجباري»، بديلاً لمفهوم «الاستملاك» الذي قدّم البحث لتعديله في فقرة البنى التحتية. وآلية التقسيم التي تتم للمقاسم السكنية والخدمات العامة، ودور القطاع الخاص وأصحاب الأرض.

[50] وزارة الإدارة المحلية، الشركة العامة للدراسات والاستشارات الهندسية، مشروع التخطيط الإقليمي لريف دمشق،تقرير السكان،المرحلة الثانية، 2010

§ **موجبات التعديل**: وفقاً **للقرار رقم (785)**، سُـمِحَ بالبنـاء خارج المخططات التنظيمية وفقاً لتصنيف الأراضي بحسب الإنتاجية الزراعية[51]، وقد أظهرت دراسة محافظة ريـف دمشق لمشروع الإدارة المتكاملة لاستعمالات الأراضـي، وقوع



الشكل (11) خريطة استعمال الأراضي التي يُعْتَمَدُ عليها في تحديد نسب البناء وتظهر الإنتاجية العالية حول دمشق

المصدر: **محافظة ريف دمشق**

معظم الإقليم في التصنيفات الأربعة الأولى، ذات الإنتاجية العالية، بحيث يُسمح ببناء بيت زراعي بمساحة أرض (80) م^2 لطابقين، ولحيازة (4000)م^2، دون أي اعتبار للخصوصية المكانية المتعلقة بالقرب من العاصمة، أو روابط الإنتاج.

- **القانون رقم9**: تقوم البلدية بتوزيع الأرض على السكان، كلٌ بحسب حصته الأصلية، بعد حل ملكيتها، وتخمينها، واقتطاع نسبة الخدمات العامة وفق الأسس التخطيطية (1976) التي تصل حتى (50%)، لكن هذا القانون لا يُعطي خصوصية للمنطقة عند تحديد نسبة الخدمات وأغراضها.

§ **المقترح والمقاربات**:

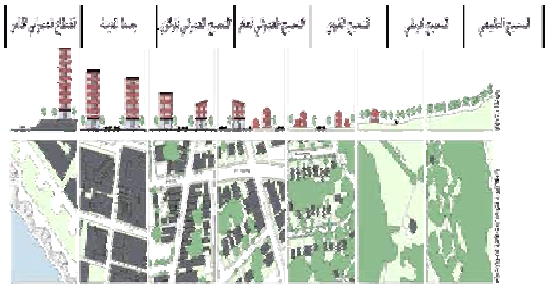
أولاً- القـرار رقـم (785): مـن منطلـق أن الإنتاجيـة الزراعيـة فـي التـصنيف تتعلـق بعوامـل إقليميـة، كوجـود أقطـاب عمرانيـة قريبـة مـثلاً، يُقتـرح ربـط نـسبة البنـاء المـسموحة بمخطـط تـصنيف الأراضـي، ومخطـط اسـتعمالات الأراضـي علـى المـستوى الإقليمي الـذي تُعَـدُّ أسـسه حاليـاً فـي هيئـة التخطـيط الإقليمـي وفـق مبـدأ «smart code» الكـود الـذكي[52]. بحيـث تُحَـدَّدُ طبيعـة الإشـغال المكـاني للإقلـيم، ويُجَـزَّأُ إلـى قطاعـات مـن التـدرج الانتقـالي، وتُـصنَّفُ منـاطق العمـل العمرانـي، أو الإشـغال الطبيعـي، مـن (0%) - (100%) عمـران، ويُعرَّفُ كـل قطـاع مـن خـلال علاقتـه مـع أنظمـة العمـران والبنـاء، أو الإشـغال الطبيعـي، ومـن ثَـمَّ اقتـراح وجـود: مـستوى النـسيج الطبيعـي، ومـستوى النـسيج الريفـي، ومـستوى النـسيج القـروي، والنـسيج العمرانـي العـام، والنـسيج العمرانـي المركـزي، ووسط المدينة، والقطاع العمراني الخاص.

وتنـتظم هـذه القطاعـات وفـق المعطيـات الإقليميـة المكانيـة، أكثـر مـن ارتباطهـا بالترتيـب الانتقـالي، وتخـضع القطاعـات لتغيّـرات فـي نـسب الإشـغال

[51] وزارة الدولة لشؤون البيئة، مشروع الإدارة البيئية المتكاملة لاستعمالات الأراضي، المرحلة الثانية: ريف دمشق، ص37، 2009.

[52]. smart code. Version 9.2,the town paper,page:vii, 2009.

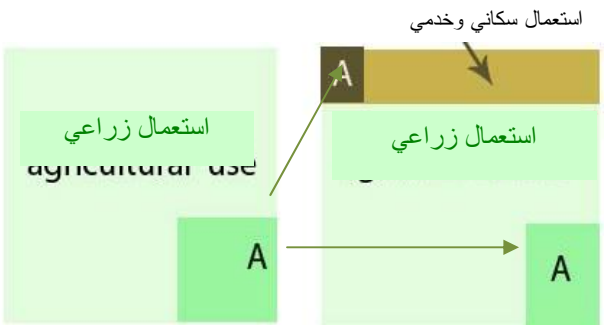
العمرانـــي، حتـــى تبلـــغ ذروة النمـــو المتـــاح؛ بموجـــب معطيـــات الإشـــباع الإنمـــائي الاقتـــصادي والاجتمـــاعي أو بموجب محددات الموارد الطبيعية.



الشكل رقم (12) يوضح نظام التدرج الانتقالي الإقليمي

Reference: smart code. Version 9.2,the town paper puplisher, 2009

ثانياً- **القانون رقم (9)**: انطلاقاً من نسبة الاقتطاع للخدمات العامة التي تصل 50%، يُقترح إعطاء مرونة في زيادة هذه النسبة حتى 60- 70%، بحسب خصوصية المنطقة، وإعطاء مرونة بالتوازي للأسس التخطيطية التي تحدد نوع الخدمات العامة ونسبتها، بحيث تزيد نسبة الأراضي الزراعية والمناطق الخضراء.

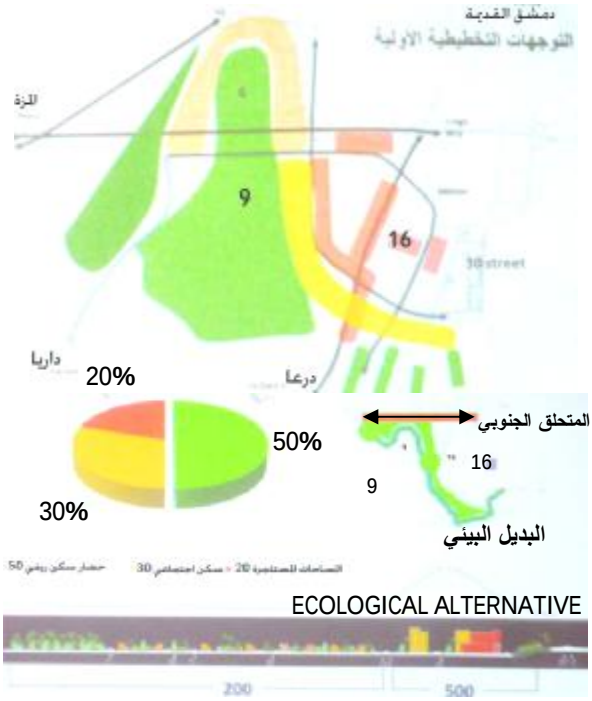


الشكل رقم (13) توضح نسبة ملكية الفرد (A) قبل التنظيم وبعده

المصدر: إعداد الباحث

وبهذا تَتَحَقَّقُ المعادلة المتوازنة، (في المناطق ذات الخصوصية مثل الغوطة الشرقية والجنوبية)، بين أهداف التنمية لأهمية موقعها القريب من المدن وارتفاع سعرها؛ وبين الحماية للمصادر الطبيعية والزراعة الاقتصادية المرتبطة بالمدن.

وقد اختيرت زيادة نسبة الخدمات وأغراضها وفق الخصوصية [53] في دراسة مناطق التطوير ومناطق المخالفات رقم (16/9)، بمساحة 660/ هـــ، وذات خصوصية بيئية للحماية، وتنموية لقربها من المدينة وتقع في الجنوب الغربي لدمشق، في منطقة القدم والدحاديل، وأُعِدَّتِ الدراسة من قبل الشركة العامة للدراسات لصالح محافظة دمشق، واقْتُرِحَ (50%) مناطق خضراء في البديل البيئي، مقابل (30%) سكن اجتماعي، و(20%) استثمار.



الشكل (14) البديل البيئي ونسب استخدامات الأراضي

المصدر: محافظة دمشق

2- إدارة التحول الحضري والتنمية العمرانية:

إن تحديات الزيادة السكانية وحركة التحضر التي برزت في تصنيف إقليم دمشق الكبرى في المستوى الأول للنمو الحضري، وبلوغ الحجم النسبي لسكان المدن (83.4%) عام

53. محافظة دمشق،الشركة العامة للدراسات، دراسة مناطق المخالفات رقم 16/9، 2011.

(2010)، وانتشار مناطق السكن العشوائي لتشكل 40% من مساحة مساكن دمشق ومحيطها الحيوي ومن قاطنيها [54]، فضلاً عن تدهور المعطيات والمصادر الطبيعية، دفعت باتجاه خيارات جديدة للتنمية العمرانية. تتمحور حول تفعيل آليات جذب للسكان، نحو مناطق عمرانية واعدة لغناها بالموارد الطبيعة، بعد تحسين ارتباطها بخطوط التجارة والنقل المحلية والإقليمية، أو تطوير محاور ونوى عمرانية جديدة وتوفير موارد منقولة لها بما يكفي للطلب العمراني.

§ القوانين القائمة وأسباب اختيارها:

- **قانون التوسع العمراني رقم 60 /1979 المعدل بالقانون رقم 26 لعام 2000**، لتعلقه بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتطوير نوى أو محاور عمرانية جديدة، وأثره المباشر في إقليم الدراسة، في المعضمية والغوطة الجنوبية.

- **قانون مخالفات البناء رقم (1) لعام** (2003)، بسبب تناوله إدارة المخالفات السكنية بإزالتها عند مخالفتها ضابطة البناء، داخل التنظيم وخارجه.

§ موجبات التعديل:

- **قانون التوسع العمراني**: لتطلُّبه إجراءات قانونية طويلة، واستناده في المادة الثانية إلى الاستملاك للمنطقة التنظيمية، وعدم إفادة المالكين من المقاسم الاستثمارية والتجارية. فعند انقضاء ستة أشهر وعدم مبادرة الجهة الإدارية للتنظيم، وانقضاء (3) سنوات وعدم مبادرة المالكين إلى التقسيم، يتم استملاكها «كحاجة ملحة»، والتعويض كمناطق زراعية، في حين تُباع للمطورين فيما بعد نسبة 60% من المقاسم السكنية بسعر التكلفة، و40% للمالكين الأصليين بعد دفع تكاليف التخصيص،مثل مناطق المعضمية، المزة (بساتين الرازي)، وكفرسوسة (اللوان)، فتم بيع 18٪للمالكين كمساحة طابقية [55].

قانون مخالفات البناء:

اقتصار تركيز القانون على وضع آليات وقف مخالفات البنـــاء ومعالجة القائم منها، وعدم الانتباه لواقع تأمين المسكن للمـــدن، والأسباب الاجتماعية لنمو الأحياء العشوائية [56]،

وعدم اتخاذ إجراءات عملية للوقاية وحماية المعالم الطبيعية والثقافية، من مختلف أشكال التدهور والاستثمار غير المرشّد، خاصةً في الغوطتين وخانق الربوة وجبل قاسيون.

الشكل (15) المنهجية المتبعة في معالجة السكن العشوائي
المصدر: هيئة التخطيط الإقليمي، الإطار الوطني للتنمية

§ المقترح والمقاربات:

أولاً- القانون رقم 60/ 1979، المعدل بالقانون **رقم 26.** لتوفير طلب المالكين على السكن، الذي فرضه التحول الحضري. وتأمين تنمية عمرانية مستدامه، تُحافظ على الموارد الطبيعية، كالمناطق الخضراء في الغوطة، والأحواض المائية، وترتكز على آلية السوق، ويُقترح نظام نقل حقوق التطوير «Transfer of development /TDR right»

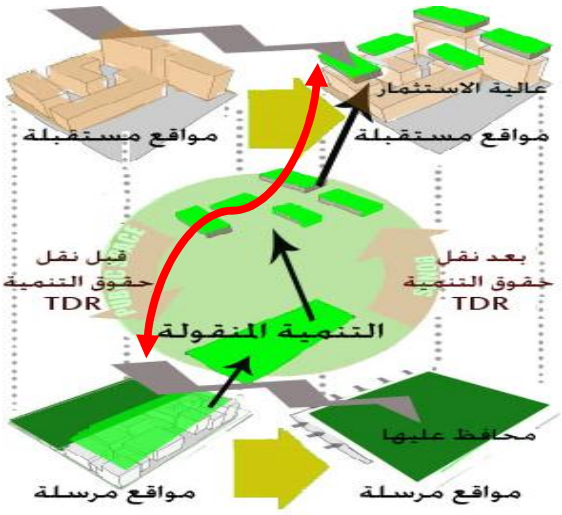
ثانياً- قانون مخالفات البناء رقم (1) عام 2000:

للارتقاء بمناطق السكن العشوائي القائمة، يقدم المقترح السماح برخص مؤقتة، يتم خلال مدتها دفع بدل استئجار، وربط المنطقة الهدف بنقل حقوق التطوير، والاعتماد على مقاربات تطبيقية للحل، مثل قانون التطوير العقاري رقم (15)عام 2008.

[54]. هيئة التخطيط الإقليمي، الإطار الوطني للتنمية الإقليمية،2012،ص62
[55]. فوزي المعلوف، عشوائيات دمشق، جريدة الثورة، دمشق، العدد 14955، 2012.
[56]. هيئة التخطيط الإقليمي، الإطار الوطني للتنمية، ص161، 2012.

نقل حقوق التطوير/ التنمية «TDR» :

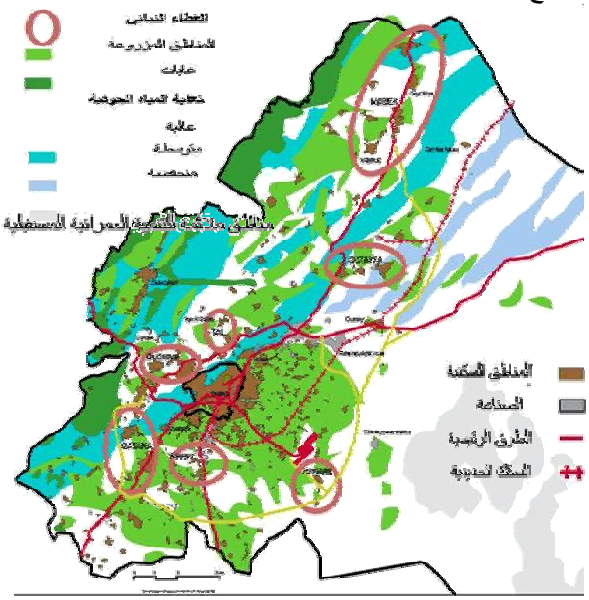
تُعرف كآلية تطبيقية حكومية، تُوظف للحفاظ على المناطق ذات القيمة البيئية، والزراعية، والتراثية، وتستند إلى اقتصاد السوق العقاري، وتستخدم كحل للقضايا التنظيمية لحقوق الملكية [57]. وتتضمن بيع حقوق التنمية من قبل مالك الأرض المُحافظ عليها، في منطقة الإرسال «sending zone»، إلى مطور يستخدم هذه الحقوق في منطقة الاستقبال «receiving zone» التي يُسمح فيها بكثافة بناء أعلى، بينما تُمنع أو تُقلل التنمية في القطعة الأساسية، وتُنْشَأُ المناطق المُرسلة والمستقبلة وفق مبدأ إدارة النمو «growth management plan»، وقد يتم في موقع واحد أو بين موقعين[58]،



الشكل (16) العلاقة التبادلية بين المواقع المرسلة والمستقبلة

المصدر: إعداد الباحث

وقد قدمت دراسة مشروع الإدارة البيئية المتكاملة لاستعمالات الأراضي في محافظة ريف دمشق، مقترحاً لمواقع ملائمة للتنمية العمرانية المستقبلية،



الشكل (17) يوضح مناطق مقترحة للتنمية يمكن اقتراحها مستقبلة ومناطق ذات اولوية بيئية يمكن اقتراحها كمرسلة

المصدر: محافظة ريف دمشق

ويتطلب تطبيق نقل حقوق التنمية المعطيات الآتية:

أ- **المواقع المُرسلة**: وتُنْقَلُ حقوق التنمية منها كائتمانات تطوير، ويمكن للمالك أن يتابع العمل فيها بالزراعة، بعقد اتفاق مع الوحدة الإدارية. وتُصَنَّفُ وفق تصنيف الأراضي المعتمد بحيث تُقدم منفعة عامة، وهي في إقليم دمشق الكبرى:

- **التصنيف الأول** [59]: استخدام الأراضي بحسب الغطاء الأرضي الذي دُرِسَ في مشروع الإدارة البيئية المتكاملة لاستعمالات الأراضي،

57 .Tavares. Antonio, "Can the Market Be Used to Preserve Land? The Case for Transfer ofDevelopment Rights," European Regional Science Association, Congress Proceedings, page:2, 2003.

58 .Robert Johnston, Mary E. Madison, A Review of Current Practices in the Transfer of Develop- ment Rights, Journal of the American Planning Association, page: (370), 1997.

59. وزارة الدولة لشؤون البيئة، الإدارة البيئية المتكاملة لاستعمالات الأراضي، المرحلة الثانية: محافظة ريف دمشق، ص108، 2009.

الجدول (3) استعمالات الأراضي بحسب الغطاء الأرضي

المصدر: محافظة ريف دمشق

مستوى1	المستوى 2	المستوى 3
1-المناطق الاصطناعية	11 مناطق الفعاليات	مطار/جامعة...
	12- منطقة غير زراعية مزروعة بأصناف نباتية	121- المناطق الخضراء ضمن المدن
	13- مناطق اصطناعية غير مبنية	131- المناجم الاستخراجية
	14- أراضي الدولة	عسكرية/عامة..
	15- المناطق العمرانية	كثيفة/ عشوائي..
2- الأراضي الزراعية	21 – المحاصيل الحقلية	عمران/ حبوب..
	22- الزراعات الكثيفة	بيوت بلاستيكية.
	23- المحاصيل الدائمة	زيتون/عمران..
3- الحراج	31- الغابات الكثيفة	إبرية/عريضة
	32- الغابات قليلة الكثافة	إبرية/عريضة
	33- الحراج	حراج
الأراضي العشبية	41- الأراضي العشبية	أراضٍ عشبية
غير المنتجة	51 - الأراضي الجرداء	جرداء
	52- الصخور الجرداء	بازلتية/كربونية.
6- المسطحات المائية	611- البحيرات	عذبة
	612- البحيرات المالحة	مالحة
	613- شبكات حصاد المياه	شبكات
	614 – محطات المعالجة	صرف صحي

§ **التصنيف الثاني**: استخدام الأراضي بحسب المقدرة الإنتاجية للتربة، وتشمل ثمانية صفوف:

- الصفوف (1-4)، ذات إنتاجية عالية للنباتات الملائمة والأشجار عند تطبيق الإدارة الجيدة.
- الصفوف (5-7)، للنباتات البرية الملائمة.
- الصف (8)، دون قيمة زراعية [60].

ب- شهادات موقع الإرسال: بعد تصنيف المواقع المرسلة، تُصْدَرُ حقوق التنمية كشهادات، من الحكومة، وتُوَزَّعُ على مالكي المناطق المُراد المحافظة عليها، وفق معيار واحد أو عدة معايير، كالمساحة، أو وحدة مقابل وحدة مُعادلة، وترتبط غالباً بحجم الأرض وتصنيفها كما يوضّح الجدول:

الجدول (4) علاقة عدد حقوق التنمية بالحجم والتصنيف

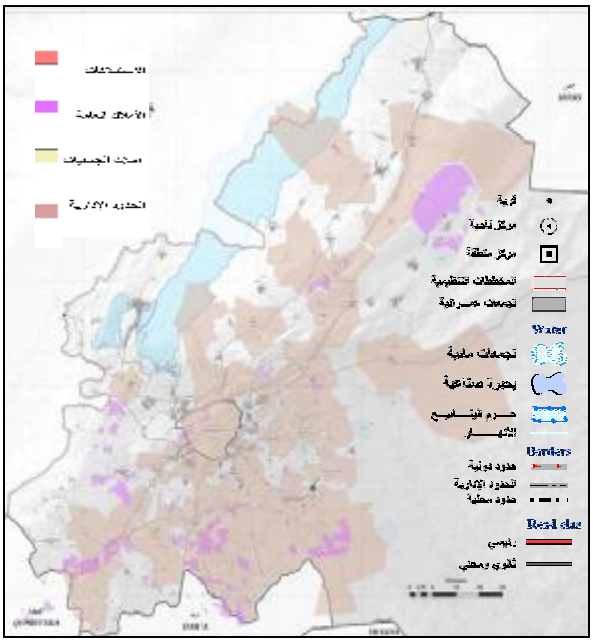
المصدر: إعداد الباحث

المنطقة المستوى1	المنطقة المستوى2	المنطقة المستوى3	م2	حق تطوير/ وحدة
2- الأراضي الزراعية	23- المحاصيل الدائمة	231- أشجار الفاكهة	تحدد من المخمن	1
		232- مناطق عمرانية منتشرة ضمن بساتين الفاكهة	تحدد من المخمن	2
		233- أشجار زيتون	تحدد من المخمن	1

جـ - المناطق المُستقبلة: وتكون غير مكتملة التطوير إلى الحد الأقصى ومستهدفة بالتطوير، وغالباً تكون المناطق مزودة بالبنى التحتية الأساسية، كما يمكن تحديدها كمناطق داخل المخططات التنظيمة، حيث تختلف نسبة امتلاء المخططات، وفق دراسة التخطيط الإقليمي[61] لمحافظة ريف دمشق، من خلال زيادة عامل الاستثمار، وبالنتيجة يجب البدء بتحديد أراضي أملاك الدولة، والجمعيات الخاصة والحدود الإدارية والتنظيمية، لاقتراح الأماكن ملائمة،

[60]. وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، مديرية التخطيط والإحصاء، دليل استخدامات الأراضي بحسب المقدرة الإنتاجية، ص 13، 2008.

[61]. وزارة الإدارة المحلية، مشروع التخطيط الإقليمي لمحافظة ريف دمشق، الحدود الإدارية، المرحلة الأولى، 2009.



الشكل (18) يبيّن مواقع الأملاك العامة والحدود الإدارية للمخططات التنظيمية ونسبة امتلائها

المصدر: محافظة ريف دمشق/ الشركة العامة للدراسات

بحيث تستوعب حقوق التطوير، وتجنب وقوع تأثير سلبي في موارد إقليمية أو مناطق حرجة، وقد تكون مناطق تطوير عقاري.

ء- **وثائق القيود**: لإصدار شهادة حقوق نقل التنمية، تقوم مديريات السجل العقاري بتسجيل القيود المفروضة على الأرض على شكل وثائق ارتفاق الحفظ، وبحسب طبيعة الاتفاق كما يأتي[62]:

- مناطق يُسمح فيها بالصيانة وتحسين النباتات.
- مناطق لا يسمح فيها بمتابعة العمل الزراعي.

هـ- **البنك**: ويقوم بالمساعدة في تطبيق برامج نقل التطوير؛ من خلال شراء و بيع: حقوق التطوير، وحقوق ارتفاق الحفظ، أو تسهيل اتفاقات النقل.

وتساعد البنوك في فترات الركود الاقتصادي للحفاظ على سعر الشهادات.

2-1-3- الإطار القانوني في الخدمات الداعمة كالمساعدة التقنية، والتسويق، وخدمات النقل.

§ **القوانين القائمة وأسباب اختيارها**:

المرسوم (141) لعام (1970)؛ والمرسوم (30) لعام (2005)، لتعلقه بمهام المصرف الزراعي للخدمات الداعمة ومناقشة ارتباطها بالتمويل.

§ **موجبات التعديل**: يقتصر التمويل على مصادر محددة، وعدم تضمين الفوائد الصحية والبيئة التي تتمتع بها المناطق المجاورة، بما يؤدي إلى اقتصار أوجه الصرف على أولويات محددة.

§ **المقترح والمقاربات**: تحميل سكان المناطق المجاورة للمحميات ومناطق الحفاظ -المناطق الخضراء والزراعية- فائدة بيئية، وتحويلها إلى فائدة مادية لأصحاب الأراضي الزراعية. ويُقترح فرض نسبة إضافية على هذه المناطق (المستفيدة بيئياً)، عند البيع وفق القانون (41) عام (2005) الخاص بضريبة البيوع العقارية. وبالنتيجة توفير تمويل كافٍ للصرف على مشاريع حيوية تعمل على تحقيق التنمية الموازنة.

2-1-4- الإطار القانوني لمرافق القيمة المُضافة.

§ **القوانين القائمة وأسباب اختيارها**:

- أسس التخطيط العمراني (1976)، لأهميته في تحديد أسس استعمالات الأراضي وهوية المنطقة.
- المرسوم (15) لعام (2001)، لارتباطه بإعفاء المنتجات الزراعية جميعها من ضرائب التصدير.
- **موجبات التعديل**: وفقاً **لأسس التخطيط**، إهمال الخصوصية، عند تحديد أسس الإسكان واستعمال الأراضي،

[62] .Robert Johnston, Mary E. Madison, A Review of Current Practices in the Transfer of Develop- ment Rights, Journal of the American Planning Association, page:369, 1997.

إذْ توجد في ريف دمشق قيمة مضافة اجتماعية وثقافية نتيجة ارتباطها بالمدينة.

- وفقاً للمرسوم (15)، يصبح الوسيط هو المستفيد الذي يقدم القيمة المضافة، بدل الفلاح الذي يبيع المنتج بالشكل الأولي وبسعر تحفيزي.

§ **المقترح والمقاربات**:

- أسس التخطيط: تأكيد الخصوصية، كميزة الوصولية، والتعليم العالي في ريف دمشق، عند دراسة التجمعات العمرانية وتأمين الخدمات.

- المرسوم رقم (15) لعام (2001): تصنيف الفئات المستفيدة وإجراء دراسة للفرق بين مختلف مستويات السلسلة التسويقية للسلعة نفسها من خلال مديرية الاقتصاد الزراعي والاستثمار.

2-1-5- الإطار القانوني في بناء القدرات

(التدريب، والمساعدات التقنية لخلق منظمات).

§ **القوانين القائمة وأسباب اختيارها**:

- المرسوم رقم (127) لعام (1964)، لتحديده نشاطات الاتحاد العام للفلاحين بمجال التدريب.

- **موجبات التعديل**: التعامل مع الفلاح كتابع، وليس كشريك يمكن عقد اتفاقيات معه، وتأهيله لتأمين فرص عمل في المدينة، تعتمد الميزة النسبية للمنطقة.

§ **المقترح والمقاربات**: اتفاقيات الفوائد المشتركة التي يجري فيها تبادل المنفعة، مثل:

أ- تبادل المعلومات: من خلال عقد اتفاقيات بين المركز البحثي وصاحب الأرض، للقيام بتطوير منتج، وتبادل المعلومات ونتائج البحوث.

ب- نقل التكنولوجيا: متضمنة اتفاقات الاستعمال الزراعي، مثل استخدام تقنية المكافحة الحيوية وبقية آليات الزراعة العضوية، لإنتاج منتجات زراعية عضوية، ويمكن أن تكون الاتفاقية مع القطاع الخاص وتُعطى الشركة شهادة للإنتاج العضوي للمزروعات. ويمكن أن تكون على شكل أوسع من خلال الشركات الصناعية والجامعات، كإنشاء شركة بحثية لتقطير عطر الوردة الدمشقية في الغوطة ونباتات برية أخرى.

2-2- الإطار المؤسساتي:

اعتماداً على الجداول الاستبيانية*، وفق طريقة تحليل القوى التي وُزِّعَتْ على عينة عشوائية، والتوصل إلى النتائج بمقارنتها بالدراسات المرجعية، كدراسة الوكالة الألمانية للتعاون التقني (gtz) للإطار المؤسساتي للمدن السورية [63]، وتقرير منظمة التعاون الاقتصادي[64] (OECD)،

2-2-1- الإطار المؤسساتي لتطوير البنى التحتية:

§ **رصد الوضع القائم**: تتمثل التحديات بالتمويل المؤسساتي، وتتمثّل في الفرق بين الإيرادات دون-الوطنية، والنفقات المطلوبة لتلبية مسؤولياتها، وآلية الاعتماد المباشر على الحكومات الأعلى.

§ **المقترح والمقاربات**: تطوير هيكلية العلاقة المؤسساتية من خلال نظام عقود التفاوض، لضمان أن تكون القرارات السياسية على الصعيد الوطني والأولويات الإقليمية مترابطة، تكاملية، وأكثر مرونة من المنح وتُعطي الفرصة للتفاوض بمجال أوسع، بما يسمح للحكومات المحلية التكيّف مع التفضيلات المحلية[2].

63. الوكالة الألمانية للتعاون التقني، تقرير حالة المدن السورية " نحو استراتيجية سورية لتنمية المدن"، دمشق، 2009.

64 .OECD, Regional Development Policies in OECD Countries on line at: www.oecd.org/ , 2010.

* أُرْفِقَ نموذج لجدول الاستبيان في الملحقات.

2-2-2- الإطار المؤسساتي في إدارة الأراضي:

§ **رصد الوضع القائم:** تضع الحكومة المركزية المبادىء التوجيهية، وقواعد استعمالات الأراضي دون تفعيل دور الحكومات المحلية.

§ **المقترح والمقاربات:** إيقاء صلاحية وضع القواعد الأساسية للحكومة المركزية، لضمان حسن الأداء في سوق العقارات، من خلال حماية حقوق الملكية الخاصة. وإعطاء صلاحية إعداد المخططات التفصيلية للحكومات المحلية.

2-2-3- الإطار المؤسساتي للخدمات الداعمة:

§ **رصد الوضع القائم:** بين المرسوم التشريعي رقم (**127**) لعام 1964، نشاطات الاتحاد العام للفلاحين في تقديم بعض الخدمات الداعمة كتسويق الحاصلات الزراعية تعاونياً، وهي خطوات بحاجة للتحسين والتعزيز.

§**المقترح والمقاربات:** إنشاء الجمعيات التعاونية الزراعية؛ كجمعية متعددة الأغراض، أو إنتاجية متخصصة، أو مشتركة، ويمكن اقتراح جمعية تسويقية تقوم بعقد الاتفاقيات مع المؤسسات البحثية والمراكز الصناعية، وعقد اتفاقيات في المؤتمرات، ويمكن الاستناد إلى قانون الشركات.

2-2-4- الإطار المؤسساتي لمرافق القيمة المُضافة.

رصد الوضع القائم: اقتصرت مرافق القيمة المضافة على المخازن الاستهلاكية وفق المرسوم التشريعي (127)، في حين يقوم المصرف الزراعي بدعم القروض القصيرة الأجل لتمويل المهن والحرف والصناعات المرتبطة بالتنمية الريفية.

§ **المقترح والمقاربات:** تفعيل دور المصارف التجارية في دعم المستثمر الخاص لتأمين فعاليات دعم الزراعة التجارية، والعمليات الثانوية المرتبطة بالأغذية.

2-2-5- الإطار المؤسساتي في بناء القدرات رصد الوضع القائم: يطرح المرسوم التشريعي رقم 127 المساهمة بالتدريب من خلال المعهد التثقيفي المركزي في إقليم الدراسة، ولكن هذه الدروات غير مستدامة ولايوجد لها آليات متابعة.

§ **المقترح والمقاربات:** إحداث مؤسسة تنموية، تتولى بناء القدرات على المدى الطويل وتقديم برامج متطورة متكاملة، مثل موضوعات مرتبطة بمجال الزراعة التجارية والتزويد بشهادات. وعدم الاقتصار على توفير مكان أو معهد تثقيفي، من خلال إشراك المؤسسات العامة والشركات الخاصة، في البرنامج التدريبي، والربط بالجامعة والتبادل العلمي والعملي، وتفعيل دور الجمعيات الأهلية كمجموعات المنتجين والمصدرين لمتابعة إدارة المعلومات.

نتائج الحالة الدراسية:

من خلال دراسة الإطار القانوني في مجال علاقته بتطبيق المبادرات الخمس المقترحة لإستراتيجية الربط بين دمشق وريفها، ضمن إقليم دمشق الكبرى، يظهر ما يأتي:

- أهمية وجود آلية قانونية ومؤسساتية لتأمين البنى التحتية، وفق نمط متعدد النوى، بديلاً عن النمط أحادي المركز ضمن مدينة دمشق، خاصة فيما يتعلق بالنقل والطرقات، وأهمية إعطاء المناطق خارج المخططات التنظيمية المرونة في أسس وجود البنى التحتية،

وربطها بآليات تنظيمية بين المستثمر والدولة وأصحاب الأراضي.

- إدراك تحديات الزيادة السكانية وحركة التحضر، في إقليم دمشق الكبرى، ووقف تدهور معطياته ومصادره الطبيعية، والتحول باتجاه خيارات جديدة للتنمية العمرانية، من خلال وضع آليات جذب للسكان، نحو مناطق عمرانية واعدة لغناها بالموارد الطبيعة، وإدارة التوزيع المكاني للسكان، أو تطوير محاور ونوى عمرانية جديد، بحيث تجري الموازنة بين حقوق المالكين في التنمية وحقوق النفع العام في الحفاظ على المعطيات الإقليمية.

ومن خلال دراسة الإطار المؤسساتي تبرز أهمية:

- تشجيع الميزة النسبية في مجال الخدمات الداعمة، وتأكيد العلاقة الاجتماعية،وسهولة الوصولية، مع دمشق في مرافق القيمة المضافة.

- تفعيل دور المصارف التجارية لدعم وظيفة المصرف الزراعي وفق مفهوم الزراعة التجارية

النتائج العامة والتوصيات:

1- أهمية وجود مؤشرات مؤسساتية قياسية لكفاءة الإطار المؤسساتي وفعاليته، في مجال تطبيق استراتيجية الربط بين الريف والمدينة في سورية، من خلال التنسيق والمشاركة بين مستويات الحكم الشاقولي والأفقي وبين البلديات. بحيث يوصي البحث بالعمل على دراسة إعادة هيكلية هيئات أو مديريات لإنشاء هيئة بصلاحيات واسعة، لتشمل قطاعات منفصلة المهام تقليدياً، مثل مديرية الاقتصاد الزراعي والاستثمار في وزارة الزراعة، ودائرة الأراضي والمحميات، وشعبة استعمالات الأراضي في وزارة البيئة، ودائرة بحوث الدراسات الاقتصادية والاجتماعية في الهيئة العامة للبحوث العلمية الزراعية. بما يمكنها من دراسة تنفيذ التشريعات ومراقبتها على المستوى المحلي، بحيث ترتبط مع هيئة التخطيط الإقليمي على مستوى وضع الخطط الإقليمية والهيكلية والإطار الوطني، ومع المحافظات المُشتملة في المجال الإداري والتمويلي.

2- أهمية صياغة إطار قانوني لمنهج يعتمد تحسين "القدرة التنافسية"، وتحويل السياسات التخطيطية باتجاه تعزيز النمو الإقليمي بدل إعادة التوزيع، والنمط متعدد النوى في مجال البنى التحتية والتنمية العمرانية، ودعم التنمية الذاتية، بناءً على قدرات المناطق وإمكانياتها، بما يحقق توجهات الاستدامة في الموازنة بين التطوير والحفاظ على المعطيات والموارد الطبيعية.

مسرد المصطلحات

المصطلح العربي	المقابل الأجنبي
مخطط العمل	action plans
التنمية الاقتصادية الإقليمية	regional economic development
خطط إدارة النمو	growth management plans
نقل حقوق التطوير	TDR Transfer of development right
اللامركزية الغير المتماثلة	asymmetric decentralization
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	UN-HABITAT
الوكالة للتعاون الدولي اليابانية	JICA
الوكـــالة الألمانية للتعاون التقني	gtz

الهيئات والمراجع الرسمية:

1. أسس التخطيط العمراني، وزارة الإسكان و المرافق، مديرية التخطيط العمراني،1976.

2. حسام الصفدي ،أنظمة البناء الحديثة و المحدثة، الصفدي للهندسة ،دمشق،20053.

3. مديرية التخطيط العمراني/ وزارة الإدارة المحلية.

4. مشروع التنمية العمرانية في إقليم دمشق الكبرى 2009-2012 / وزارة الإدارة المحلية بالتعاون مع وكالة جايكا.

5. هيئة التخطيط الإقليمي.

المراجع العربية:

1) ابن خلدون، المقدمة، دار الكتـــــب العلمية، بيروت، ص34، 1993. .

2) الأدهمي. مظفّر، أوروبا في القرن التاسع عشر، المعارف، ص55، 1985.

3) برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية(الموئل)، تقرير حالة مدن العالم "سد الفجوة الحضرية، ص33,40،2011.

4) تقرير مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية"UN-HABITAT"، الدورة التاسعة عشرة، الأمم المتحدة، نيويورك، ص (60-64-65-66)،2003.

5) خير. صفوح، التنمية والتخطيط الإقليمي، وزارة الثقافة، دمشق، ص14، 2000.

6) فوزي المعلوف، عشوائيات دمشق، جريدة الثورة، العدد14955، 2012.

7) القانون رقم 26، قانون التخطيط الإقليمي، سورية، 2010.

8) محافظة دمشق،الشركة العامة للدراسات، دراسة مناطق المخالفات رقم 16/9، 2011

9) هيئة التخطيط والتعاون الدولي ،منهجية إعداد الخطة الخمسية الحادية عشرة، دمشق، ص (3-9)، 2011.

10) هيئة التخطيط الإقليمي، الإطار الوطني للتنمية الإقليمية، ص (162،62،16،15)، 2012 .

11) وزارة الإدارة المحلية، الشركة العامة للدراسات والاستشارات الهندسية، مشروع التخطيط الإقليمي لمحافظة ريف دمشق،المرحلة الثانية،2010.

12) وزارة الإدارة المحلية، مشروع التخطيط الإقليمي لمحافظة ريف دمشق، الحدود الإدارية، المرحلة الأولى، 2009.

13) وزارة الدولة لشؤون البيئـــة، مشروع الإدارة البيئية المتكاملة لاستعمالات الأراضي، المرحلة الثانية: محافظة ريف دمشق، ص (108،37)، 2009.

14) وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، مديرية التخطيط والإحصاء، دليل خرائط استخدامات الأراضي حسب المقدرة الإنتاجية، ص13،2008.

15) الوكالة الألمانية للتعاون التقني، تقرير حالة المدن السورية "نحو استراتيجية سورية لتنمية المدن"، دمشق، ص2، 2009.

16) الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (جايكا)،مشروع التخطيط والتنمية العمرانية في منطقة إقليم دمشق الكبرى، التقرير االنهائي- مجلد1، ص29، وزارة الإدارة المحلية، 2009.

المراجع الأجنبية:

17) - Pike. Andy, Rodríguez-Pose. Andrés, Tomaney . John, handbook of local and regional development, routledge,page: 33, London,2011.

18) 2 Bourgault. J & Lapierre. R, Horizontality and Public Management: Final Report to the Canadian Centre for Management Development, @ http://www.csps-efpc .gc.ca , page: 9,.2009 .

19) 3. Cecilia Tacoli , Rural-urban Interactions; a Guide to the Literature , Environment and Urbanization, Vol. 10, No. 1, International Institute for Environment and Development , page (147,148,151), April 1998.

20) 4. Dagmaar Haase. Tanja tzer, Urban – rural linkages,analysing, modelling and understanding drivers, pressures,and impacts of land use changes, Environment and Planning B: Planning and Design, volume39, PionLtd,London, @ www.pion.co.uk, pages (194), 2012.

21) 5. Evans. H. E, Rural-urban linkages and structural transfo- rmation, Report INU 71,Greenwood Publishing , America, page (81,89), 2001.

22) 6. Ethiopia Strategy Support Program (ESSP), II Working Paper No. 15, International Food Policy Research Institute ,@ www.ifpri.org, Page:11, 2010 .

23) European union regional policy, MANAGEMENT PLAN, @ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/ amp/

24) doc/regio_mp.pdf, page: 9, 2012.

25) 8. Ian Smith and Paul Courtney, Preparatory study for a seminar on rural-urban linkages fostering social cohesion , University of the West of England, Bristol,

26) Frenchay Campus,CE.16.0.AT.074, page:57, 2008.

27) 9. Ifo Institute.centre for economic study, vertical Governance Mechanisms, online @ http://www.cesifo-group.de/DICE/, DICE Database, exl sheet, 2009.

28) 10. GTZ, Towards a Syrian Urban Development Policy ,workshop 28 – 29 September .Reda saad center, Damascus,2009.

29) 11. Lewis A. Kornhauser, Governance structures, legal systems, newyourk university school of law, newyork, Chicago- kent law review: vol: 79, page: 355, 2004

30) 12. Manuel Castells. The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1). Malden, MA: Blackwell, page: 501,1996 .

31) 13- Douglass. Mike, A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages, an agenda for policy research with reference to Indonesia " third world planning Review" ,vol20,no1, © Liverpool University Press , page (13), 1998 .

32) 14- Niaz Ahmad, Ghulam Abbas Anjum , Legal and institutional perplexities hampering the implementa- tion of urban development plans in Pakistan Original Research Article Cities, Volume 29, Issue 4, Elsevier page: (271), 2012.

33) 15. OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, @ www.oecd.org, page (80,33,349), 2010.

34) 16. Patrick McAuslan. Housam Safadi, On urban planning in Syria: an overview with suggestions for reform, Plan 9 of the MAM project, 2007.

35) 17.smart code. Version 9.2,the town paper,page:vii, 2009.

36) 18- Simin Davoudi, Dominic Stead, Urban-rural relationships: an introduction and a brief history.Built Environment, 28(4), page: (271), 2002.

37) 19. Radhakrishna. Rama, Tips for Developing and Testing Questionnaires-Instruments, Extension Journal, Inc. ISSN 1077-5315- Vol 45- Num 1,page: 2, 2007.

38) 20. R Robert Johnston, Mary E. Madison, A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights, Journal of the American Planning Association, page:(369,370), 1997.

39) 21. Tavares. Antonio, "Can the Market Be Used to Preserve Land? The Case for Transfer ofDevelopment Rights," European Regional Science Association, Congress Proceedings, page:2, 2003.

40) Congress Proceedings, 2003.

41) 22. Tsuyoshi Hashimoto , legal and institutional frameworks for urban agriculture and greenry protection, UPD-DMA project, jica,2009. *

تاريخ ورود البحث إلى مجلة جامعة دمشق 2013/10/8