# أثر التشريعات التخطيطية في ادارة وصيرورة المدينة العراقية

**د.علي حسين محمد الجنابي**

جامعة بغداد

مركز التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا

**المستخلص:**

يهدف هذا البحث الى دراسة بعض اهم التشريعات التخطيطية في ادارة البيئة الحضرية في العراق، والتعرف على انعكاس وتأثير تلك التشريعات في بنية وتكوين المدينة العراقية،وهل ان التردي في البيئة الحضرية كان بسبب القصور في التشريعات، أم في ضعف الادارة الحضرية. وقد اتضح من خلال البحث ان للتشريعات التخطيطية كبير الاثر في بنية المدينة، وتنظيم استخدامات الارض فيها ولا سيما في القطاع السكني، وان بعضا من تلك التشريعات كان قد اسهم في تدهور البيئة الحضرية. كما اتضح ايضا ان الادارة الحضري التي تستند في عملها على تلك التشريعات، كان دورها ضعيفا ولم تكن بالمستوى الذي يمنع تدهور البيئة الحضرية، فضلا عن تعدد الجهات المسؤولة عن الادارة الحضرية باكثر من وزارة تنفيذية. وقد اوصى البحث بضرورة مراجعة وتعديل بعض التشريعات، واصدار اخرى بعناية، بما يتناسب والمعطيات والتحديات الجديدة، وضرورة توحيد الجهات المسؤولة عن الادارة الحضرية.

**مقدمة :**

تعد التشريعات التخطيطية بما تتضمنه من قوانين وقرارات وانظمة، الحجر الاساس في ادارة البيئة الحضرية وتنظيم العلاقة بين استخدامات الارض فيها، وبينها وبين الانسان وما يحصل عليه من منافع حضرية من جهة وبينه وبين السلطات الادارية التي تشرف وتدير هذه المنظومة من جهة اخرى. ومن ثم فإن هذه التشريعات ان كانت مُحكمة ومدروسة بعناية فأنها ستؤدي الى نتائج ايجابية لمجمل البيئة الحضرية والعكس بالعكس، فضلاً عن مدى مواكبتها للتطورات التقنية والمعلوماتية سيما في النقل والاتصال واسلوب البناء، ومنظومة القيم الاجتماعية والثقافية، والمستوى الاقتصادي للفرد والجماعة ضمن هذه المنظومة.

ومن هنا فإن دراسة ومراجعة تلك التشريعات والتركيزعليها يعد ضرورة ملحة من اجل تطوير منظومة البيئة الحضرية وفقاً للمعطيات والحاجات المتجددة بإستمرار.

**مشكلة البحث :-**

على الرغم من اهمية التشريعات التخطيطية في ادارة البيئة الحضرية، واستخدامات الارض فيها، إلا أن الكثير من تلك التشريعات كانت ذات تأثيرات سلبية في المنظومة الحضرية، مما كان سبباً في انخفاض الكثير من المؤشرات الحضرية، فضلاً عن التعقيد الذي حصل في المنظومة الحضرية والتعامل مع احتياجاتها.

**هدف البحث :-**

التعرف على اهم التشريعات التخطيطية في أدارة المنظومة الحضرية، واستخدامات الارض فيها، في محاولة للكشف عن اهم تأثيراتها في بنية وصيرورة المدينة العراقية.

**فرضية البحث :-**

تقوم فرضية البحث على أن للتشريعات التخطيطية الدور الأساس في توجيه وأدارة البيئة الحضرية، تنعكس على صيرورتها وكفاءة استخدامات الأرض فيها .

**هيكلة البحث :-**

لغرض التحقق من الفرضية وصولاً الى هدف البحث فقد كان الاهتمام بدراسة ثلاثة مباحث؛ تناول المبحث الاول منها التعرف على اهم المفاهيم ذات العلاقة بالأدارة الحضرية، ومؤسساتها وطبيعة العلاقة بينها. واهتم المبحث الثاني بالتعرف على اهم القوانين والتشريعات ذات الصلة بالأدارة الحضرية وتنظيم عمل تلك الأدارة .

في حين تناول المبحث الثالث أهم التأثيرات لبعض القوانين في المنظومة الحضرية وبنيتها. كما خلص البحث الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات .

## المبحث الأول : مفهوم أدارة البيئة الحضرية ومؤسساتها

### مفهوم البيئة الحضرية ( المدينة )

للتعرف على أدارة البيئة الحضرية ومؤسساتها لابد من التعرف على ماهية البيئة الحضرية متمثلةً بالمدينة، ومن ثم التعرف على طبيعة الجهة التي تتبنى أدارتها. أن وضع تعريف ثابت للبيئة الحضرية او المدينة تكتنفه صعوبات كثيرة نتيجة التغير المستمر في

انماط الاستقرار البشري، وعدم وجود حدود واضحة بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية في غالب الاحيان، وهذا الاختلاف قائم على مستوى الدول والمجتمعات على حد سواء.

كان تعريف المنطقة الحضرية ( المدينة ) في العراق بسيطاً وواقعياً أعتمد في جميع تعدادات السكان في العراق منذ سنة (1947م)، وبموجبه عُرِفَت المدينة بأنها : المناطق الواقعة ضمن حدود البلديات أو أمانة العاصمة بالنسبة لمدينة بغداد (الجنابي، 1989، 12). وقد حددت البلدية بموجب قانون البلديات (165) لسنة(1964م)، على اعتبار أن البلدية مؤسسة محلية ذات شخصية معنوية، تكون عادة مركز للوحدة الادارية (محافظة، قضاء، ناحية) مهما كان عدد سكانها بعد اقرارها قانونياً، حيث تسمى مدينة او مركز حضري كل مستوطنه سكانية عدد نفوسها (5000) نسمة فأكثر (الجنابي، 1989، 12). ويمكن أن تستحدث في القرى التي لا يقل نفوسها عن (3000) نسمة بناءً على مقترح الوزير المختص، وكذلك القرى التي يبلغ عدد نفوسها (1000– 3000) نسمة بناءً على مقترح السلطة الادارية وموافقة الوزير (قانون أدارة البلديات 165 لسنة 1964).

وتجدر الاشارة الى تغير حدود المدينة مرتبط بتغير حدود البلدية نفسها كما جاء في نظام الطرق والابنية رقم ( 44) لسنة (1935م) وتعديلاته، ويكون ذلك من مهام المجلس البلدي، كما جاء في نص القانون : " على المجلس البلدي أن يُعين حدود البلدية آخذاً بنظر الاعتبار المحلات والمباني الموجودة، والجهات التي يحتمل توسعها آنياً، وتأثير ذلك على الخارطة ".

## أدارة البيئة الحضرية :-

لم تعد أدارة المستقرات البشرية، ولا سيما المدن، وليدة الساعة، بل هي قديمة قدم الحضارات الانسانية، حيث بدأت باللوائح المتعلقة بالحقوق العامة، وحقوق الأفراد وصحتهم، والامن المجتمعي، فضلاً عن التعاملات التجارية والشخصية، وتطورت لتشمل السكن والمباني ومواقعها وأشكالها، كما دلت على ذلك شرائع حمورابي، والحضارات السومرية والهندية والفرعونية، ومن ثم الحضارة الرومانية واليونانية، وتطورت واستمرت الى يومنا هذا (Drabkin, 1977,p.43). وعلى اساس الزيادة في عدد المراكز الحضرية وزيادة عدد الساكنين في المدن، أصبحت الحاجة ملحة لمزيد من التشريعات والقوانين والنظم للتعامل مع استخدامات الارض، والعلاقة بينها، وسلوك سكانها، حتى أصبح وضع قواعد وتشريعات

تنظم تلك العلاقات والسلوك من المهام الأساسية، بل ثقافة عامة للمجتمعات، ويتطلب ايجاد منظومة مشرفة وموجهة لمجمل تلك الفعاليات الحضرية ، تتجسد بأدارة البيئة الحضرية .

وبذلك يمكن القول أن أدارة البيئة الحضرية تتمثل بمجموعة من الآليات الرقابية والاشراف والتوجيه، فضلاً عن مجموعة من البرامج الهادفة الى تجهيز الارض للاستعمالات الحضرية المختلفة، بالاستناد الى جملة من الضوابط والتشريعات، وأجهزة مؤسساتية تنفيذية، تتولى مهام الاشراف والمراقبة والتنفيذ، ينتج عنها بيئة حضرية تعكس حضارة وثقافة ومستوى تطور المجتمع .

وعلى الرغم من تعدد التعاريف الخاصة بأدارة البيئة الحضرية، الا أن هذا البحث سيأخذ بالتعريف الذي يعد الادارة الحضرية عبارة عن منظومة ثلاثية الابعاد، تتكون من التخطيط والتنظيم والادارة، تسترشد بمنظومة من القوانين والتشريعات، التي تحكم تنظيم البيئة الحضرية بما يلبي حاجات السكان، واهداف التنمية المستدامة للبيئة الحضرية .

ويعد التعامل مع واقع البيئة الحضرية في الوقت الحاضر من الامور المعقدة والصعبة، وذلك لتعقد الانظمة والوظائف الحضرية وتنوعها، سيما وأن أكثر نظم الأدارة الحضرية والتخطيطية في العالم كانت على اساس واقع أبسط بكثير مما هو عليه في الوقت الحاضر (Habitat, 1994, p3-4).

شهد العراق تحولات كثيرة على صعيد أدارة الارض الحضرية، ولا سيما بعد قيام الدولة العراقية، وانتهاء الاحتلال البريطاني بالثورة العراقية الكبرى (1920م)، وبعد انقضاء مدة الانتداب البريطاني سنة (1932م)، حيث ظهرت الكثير من التشريعات ذات الصلة بأدارة الارض الحضرية، وشهد العراق خلال هذه الفترة بدايات الأدارة الحديثة للمدن، بعد أن وضِعَت بعض المخططات الأساسية للمدن، ومدينة بغداد خاصة، كان لها كبير الاثر في توجيه النمو الحضري، وكقاعدة تشريعية لأدارة الارض الحضرية.

يشكل البعد التشريعي أهمية مركزية في أدارة البيئة الحضرية، بغية تنظيم عملية التعامل مع المنطقة الحضرية، واستخدامات الارض للاغراض المختلفة. وبذلك نجد ان البيئة الحضرية تتفاعل فيها ثلاث عناصر، تؤدي في النهاية الى تشكيل البيئة الحضرية، تمثل في الانسان كعنصر محوري، ومن ثم القوانين والتشريعات التي هي من نتاج الانسان نفسه، لتنظيم البيئة الحضرية وأنشطتها المختلفة، بينما يتمثل العنصر الثالث بالمكان والناتج النهائي للتكوين الحضري ممثلاً بالعمران. كما أن البيئة الحضرية هذه ليست بمعزل عن

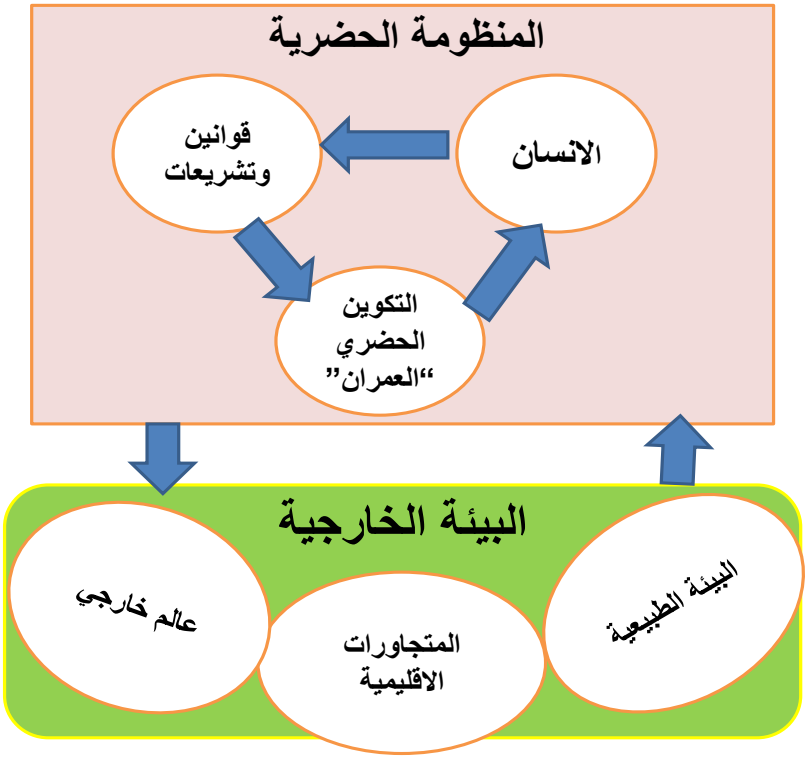
المحيط الخارجي، بل هي ترتبط مع المحيط الأقليمي بعلاقة وجود، وتفاعل، كما يتضح ذلك من الشكل (1).

**البعد المؤسساتي لأدارة البيئة الحضرية :-**

ترجع البدايات الاولى لأدارة الارض الى العهد العثماني، حيث اصدرت الحكومة العثمانية قانون البلديات العثماني سنة (1875م)، الذي اختص بأدارة البلديات للفترة التي سبقت تأسيس الحكومة العراقية، وكان اول رئيس بلدية في بغداد سنة (1877م) في زمن الوالي مدحت باشا، وبقي هذا القانون نافذاً حتى صدور قانون البلديات رقم (84) لسنة (1931م)، من قبل الحكومة العراقية (نوري، 1988، 171). تلت ذلك قوانين وتشريعات أخرى ساهمت في ارساء دعائم الادارة الحضرية.

**الشكل(2)**

**عناصر المنظومة الحضرية وعلاقتها بالمحيط الخارجي**



تشترك في أدارة الارض الحضرية عدة جهات، أختصت كل جهة بأحد جوانب هذه الأدارة، مثل الجوانب (القانونية، والمالية، والتخطيطية، والتنفيذية، والرقابية)، تمثلت هذه الجهات في(3) ثلاثة وزارات أشتركت في أدارة الارض الحضرية وعلى النحو الآتي:

1. **وزارة المالية** : مسؤوله عن كل ما يتعلق بالجوانب المالية من تمليك وبيع وشراء، وجباية الضرائب والرسوم ذات الصلة بتلك العمليات عن طريق دوائر ومديريات الضرائب .
2. **وزارة العدل** : من خلال دوائر التسجيل العقاري، التي تحتفظ لديها بسجلات ملكيات الاراضي للافراد والشركات، وللقطاعين العام والخاص والمختلط، فضلاً عن دوائر القضاء التي تحكم في الخلافات والنزاعات التي تحصل فيما يتعلق بالملكية والميراث وغير ذلك.
3. **وزارة البلديات وأمانة العاصمة (بغداد )** : مسؤولة عن أدارة الارض الحضرية فيما يتعلق بخرائط التوزيع، ضمن المخطط الاساس للمدينة، ام خارج المخطط الاساس ضمن حدود البلدية وامانة العاصمة، وكذلك مسؤولة عن مراقبة تنفيذ المخططات الاساسية للمدن، وفق طبيعة الاستخدام المحدد في خرائط المخططات الاساسية للمدن، ومراقبة المخالفات، واتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها.
4. **دوائر التخطيط العمراني** : وهي دوائر تابعة الى وزارة البلديات، وتعد الجهة المسؤولة عن وضع الخطط المناسبة للنمو العمراني للمدن، ووضع المخططات الاساسية لها، ومراقبة تنفيذها، حيث يكون وضع المخططات الشاملة والفرعية ( القطاعية ) من قبل هذه الدوائر، أو من جهات استشارية تشرف عليها هذه الدائرة .

والملاحظ أن وزارة البلديات من خلال دوائرها البلدية والتخطيطية، على مستوى المحافظات، وكذلك أمانة بغداد على مستوى العاصمة، تعد الجهة الاكثر تأثيراً في أدارة الارض الحضرية، بإعتبار أن العملية التخطيطية والتنفيذية لأدارة البيئة الحضرية منوطة بها، فضلاً عن مهمة الرقابة على اداء الوظائف الحضرية، واستخدام الارض فيها. وعليه سنركز على أهم تلك الدوائر منذ البدايات الاولى للأدارة الحضرية الحديثة في العراق بعد تشكيل الدولة العراقية وعلى النحو الآتي :-

**الجهات المؤسسية المسؤولة عن أدارة البيئة الحضرية ( البلديات ) منذ تأسيس الدولة العراقية ولحد الآن (عبدالله فرحان،2011، 55) :-**

- وزارة الداخلية للمدة 1929 – 1959 .
  - مديرية البلديات العامة ،
  - شعبة التخطيط والتنظيم / مديرية البلديات العامة .
- وزارة البلديات للمدة 1958 – 1965 .
  - الدوائر البلدية .
  - مديرية التخطيط والتصميم العامة / مديرية البلديات العامة .
- وزارة الشؤون البلدية والقروية للمدة 1965 – 1968 .
  - الدوائر البلدية .
  - مديرية الخدمات البلدية والقروية العامة .
- وزارة البلديات للمدة 1968 – 1979 .
  - مديرية الخدمات البلدية والقروية .
  - مديرية التخطيط والهندسة العامة .
- وزارة الحكم المحلي للمدة 1979 – 1991 .
  - مديرية البلديات العامة .
  - مديرية التخطيط العمراني ( دمج مديرية التخطيط والهندسة العامة مع هيئة التخطيط الاقليمي ) / وزارة التخطيط .
- وزارة الداخلية للمدة 1991 – 2003 .
  - مديرية البلديات العامة .
  - المديرية العامة للتخطيط العمراني .
- وزارة البلديات والاشغال العامة 2003 – لحد الآن .
  - مديرية البلديات العامة .
  - المديرية العامة للتخطيط العمراني .

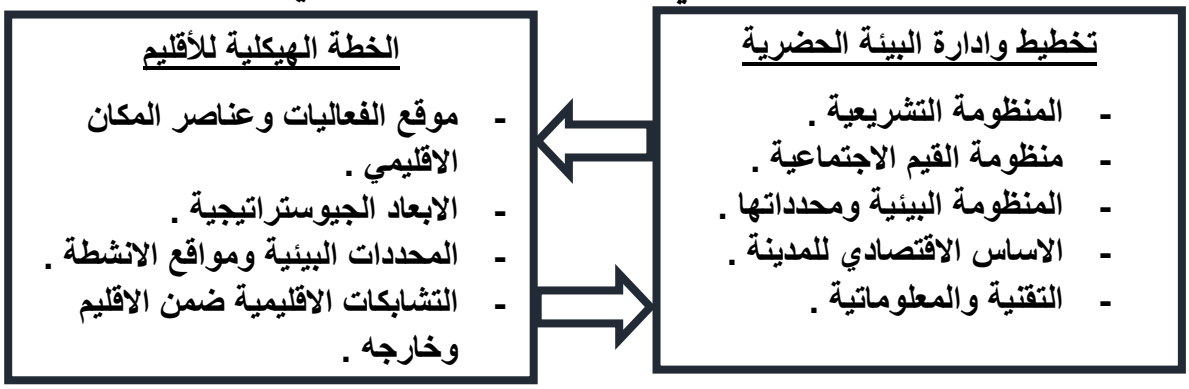
## المبحث الثاني :أهم التشريعات في التخطيط وأدارة البيئة الحضرية

تتجسد الأدارة الحضرية من خلال التشريعات والقوانين التي تشكل الاساس الذي تستند عليه هذه الادارة، ومن خلالها تتم عملية السيطرة على الفعاليات الحضرية ، وتقديم التسهيلات اللازمة لها، بل هي المرشد والدليل الذي تسير عليه عملية الأدارة والتخطيط الاستراتيجي للبيئة الحضرية الذي يشترط الالتزام بثوابت وعناصر المنظومة التشريعية،

فضلاً عن منظومة القيم الاجتماعية، والاساس الاقتصادي للبيئة الحضرية ومتطلباتها الاقتصادية، وكذلك المنظومة البيئية ومحدداتها، والمستوى الذي وصل اليه المجتمع في استخدامه للتقدم التقني والمعلوماتية، والتي تعد جميعاً عناصر مهمة لعملية التخطيط الاستراتيجي للبيئة الحضرية وأدارتها في اطار المحيط الاقليمي، والمتجاورات الاقليمية للمدينة، ولا سيما في حالة استدامة التنمية الحضرية وتوسع المدينة عبر الزمن سواء على حساب المتجاورات أم من خلال عمليات الاملاء الحضري داخل المدن، وما يتطلب ذلك من دراسات الجدوى للكلف والمنافع من النواحي الاقتصادية والبيئية والاجتماعية والفنية كما يتضح ذلك من المخطط (2) .

**شكل رقم (2)**

**العوامل المؤثرة في تخطيط وأدارة البيئة الحضرية**




**ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هل أن الاخفاق في المستوى الحضري للمدينة العراقية سببه الاخفاق في التشريعات، أم في ضعف وتردي الأدارة الحضرية، أم الاثنين معاً،** وهذا ما سيتضح من خلال الاشارة الى أبرز تلك القوانين والتشريعات ذات الصلة بأدارة البيئة الحضرية.

يعد نظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة (1935م)، وقانون أدارة البلديات رقم (165) لسنة (1964م) المصدر التشريعي الرئيسي في عمل الأدارة الحضرية في العراق، فضلاً عن تشريعات متعددة صدرت لمعالجة جوانب محددة تحكم عمل الادارة الحضرية، وقد سبق ذلك قانون رقم (84) لسنة (1931م) وتعديلاته، ومن قبله قانون أدارة البلديات العثماني المسمى (قانون بلديات الآليات العثماني) سنة (1875م).

**قانون أدارة البلديات رقم (84) لسنة 1931 :-**

يعد اول قانون لأدارة البلديات بعد تأسيس الحكومة العراقية، واستمد الكثير من احكامه من قانون الآليات العثماني سالف الذكر، تناول جوانب مهمة في الأدارة الحضرية، ابتداءً من توصيف المنطقة الحضرية (البلدية)، مروراً بواجباتها وكيفية تشكيل المجلس البلدي لأدارة شؤون البلدية، وعلى اساس هذا القانون تم تصنيف البلديات الى اربعة اصناف، واعتبار بغداد (أمانة العاصمة) بلدية من الدرجة العليا. كما أشار الى انتخابات المجلس البلدي وتحديد واجباته في الادارة الحضرية للبلدة، والتي من بينها اصلاح البلدة ومشاريع تخطيطها واصلاح الطرق والشوارع والجسور والاسواق وتقديم الخدمات العامة لساكني البلدة، وما الى ذلك من واجبات محددة وفق هذا القانون. واستمر العمل به حتى الغائه بموجب قانون أدارة البلديات رقم (165) لسنة (1964)، مع الابقاء على ما لايتعارض مع القانون المذكور.

## نظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة 1935 :-

يعد هذا التشريع طفرة نوعية في حينها لأدارة الارض الحضرية رغم ان التسمية تبدو غير متطابقة تماماً مع المضمون. وعلى اساس هذا القانون تم تطوير عمل المجالس البلدية واعطائها مسؤولية المصادقة على المخططات الحضرية وبمقياس (10000: 1) تحدد فيها استعمالات الارض ، بعد انجازها من الجهات الفنية والتي تسمى بخرائط الاستقامات والمخطط المرسوم للبلدة وطرقها، كما يتعين على المجلس البلدي مسؤولية وضع الحدود الخارجية للبلدية على اساس المنطقة المبنية واحتمالات توسعها ، مع تأشير ذلك على الخارطة.

وقد ساهم هذا القانون بتفعيل البعد المكاني لأدارة البلدية من خلال تقسيم المدينة الى مناطق عمرانية، لكل منها مواصفات معينة يتناسب عددها طردياً مع توسع المدينة وزيادة سكانها، وعكسياً مع صنف بلديتها المشار له في قانون (84) لسنة (1931م) النافذ في حينها، فكلما توسعت المدينة زاد عدد المناطق العمرانية، وكلما كان صنفها اكبر كلما قل عدد مناطقها العمرانية (المادة 5 من نظام الطرق والابنية)، وقد حدد هذا التشريع مواصفات المناطق العمرانية ومساحات الوحدات السكنية فيها، وعرض الشارع، والارتداد، ونسبة البناء وما الى ذلك، والجدول (1) يبين اهم تلك المواصفات .

وقد اعتمد في هذا التشريع على منح اجازة مهنة البناء والعمارة للاشخاص المؤهلين (المعمار)، وتحميلهم مسؤولية المخالفات التي تحصل في تنفيذ اجازات البناء، أي اعتبارهم

جهة رقابية مسؤولة في تنفيذ مقتضيات المخطط الاساس، حسب نوع الاستعمال، حيث تسحب اجازة المعمار من الشخص المخالف.

**جدول رقم (1)**

**مواصفات المناطق العمرانية حسب نظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة 1935 المعدل**

| المنطقة العمرانية | مواصفات المناطق العمرانية | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | الحد الادنى لمساحة العرصة (م) | الحد الادنى لواجهة العرصة (م) | الحد الادنى للارتداد (م) | الحد الادنى لعرض الطريق العام (م) | الحد الادنى لعرض الطريق الخاص (م) | الحد الاعلى لنسبة مساحة البناء الى العرصة (%) |
| الخاصة | 2000 | 25 | 5 | 15 | 6 | %30 |
| الممتازة | 800 | 25 | 5 | 15 | 6 | %35 |
| الرابعة | 600 | 20 | 4 | 12 | 6 | %55 |
| الثالثة | 300 | 15 | 2.5 | 10 | 6 | %65 |
| الثانية | 200 | – | – | 8 | 3 | – |
| الاولى | 100 | – | – | 4 | 3 | – |

**المصدر : أعداد الباحث بالاعتماد على نظام الطرق والابنية المادة (5) .**

## قانون البلديات رقم (165) لسنة 1964 :-

يعد هذا القانون من القوانين التي ارست دعائم ادارة الارض الحضرية في العراق، بل واصبح سند قانوني لجوانب كثيرة في عملية التخطيط الحضري، وبموجبه تم الغاء قانون ادارة البلديات رقم (84) لسنة (1931م)، مع بقاء الانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه نافذه ما لم تتعارض مع احكام هذا القانون، كما تطور مفهوم البلدية وكيفية استحداثها، واعطى للبلدية شخصية معنوية تقوم بالاعمال والخدمات العامة، ولها الحق في امتلاك الاراضي والتصرف بها، من البيع والتخصيص والتأجير والتشييد، واستيفاء الضرائب والرسوم والاجور، وكل ما يتعلق بأدارة الارض البلدية المصادق عليها قانوناً.

كما طور هذا القانون تصنيف البلديات على اساس عدد السكان كما موضح في الجدول(2).

**جدول رقم (2)**

**اصناف البلديات حسب قانون ادارة البلديات رقم (165) لسنة 1964**

| نوع البلدية وعدد سكانها | الصنف |
|---|---|
| امانة العاصمة | الخاص |
| بلديات الموصل ، البصرة ، كركوك | الممتاز |
| بلدية لايقل عدد نفوسها عن (75000) | الاول |
| بلدية لايقل عدد نفوسها عن ( 15000) | الثاني |
| بلدية لايقل عدد نفوسها عن (5000) | الثالث |
| بلدية يقل عدد نفوسها عن (5000) | الرابع |

**المصدر :اعداد الباحث بالاعتماد قانون أدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المادة (11).**

كما حدد هذا القانون أدارة الارض الحضرية باتجاهين هما :-

أ. المراقبة واتخاذ القرارات ويتولاها المجلس البلدي .

ب. صلاحية التنفيذ ويتولاها رئيس البلدية والجهاز التنفيذي من الفنيين والاداريين في البلدية.

ومن بين الوظائف التي ارتبطت بالمجلس البلدي، اعداد مخطط اساسي للبلدية وتحديد مراحل تنفيذه، مع اخذ توقعات تطور البلدية لمدة 25 سنة، وتقسيم البلدية الى قطاعات وتقسيم القطاعات الى مناطق عمرانية وسكنية، مع تنظيم وتحديد مساحات واتجاهات التوسع العمراني المستقبلية.

وقد اوكلت هذه المهمة لاحقاً الى دوائر التخطيط العمراني عند تشكيلها، مع احتفاظ المجلس بالاجراءات الخاصة بالمصادقة على التصاميم الاساسية والقطاعية الواردة في القانون، والتي يصادق عليها ايضاً رئيس السلطة الادارية، ثم ترفع الى الوزير للمصادقة النهائية عليها، وتكون نافذة المفعول بعد ذلك.

وقد اعطى هذا القانون للبلدية حق اقتطاع مجاناً مساحة لاتتجاوز (40%) ولاتقل عن (25%) من مساحة العقارات التي يروم اصحابها تقسيمها وافرازها، وذلك عن مساحة الشوارع والمرافق العامة، وتختلف هذه النسب حسب مساحة العقار والمنطقة العمرانية المحددة بالقانون، واذا زادت نسبة الاقتطاع عما ذكر، فأن البلدية تستملكها مجاناً أن كانت لمصلحة صاحب العقار، وبالتعويض وفق قانون الاستملاك اذا كانت من مقتضيات المخطط الاساس للمدينة.

## المبحث الثالث : التشريعات ذات التأثيرعلى بنية المدينة وتوسعها الحضري

بالاضافة الى ما ذكر من تشريعات رئيسة ومؤثرة في البيئة الحضرية وادارتها، الا ان هناك بعض التشريعات جاءت لمعالجة قضايا محددة في المنظومة الحضرية، كان لها بالغ الأثر على بنية المدينة وتوسعها المستقبلي، سيتم تصنيفها ومناقشتها على النحو الآتي:

### اولا- تشريعات تصحيح وتوحيد اصناف الاراضي :

- **قانون بيع وتصحيح صنف الاراضي (51) لسنة 1959:**

تناول هذا القانون تصحيح صنف الاراضي داخل وخارج حدود امانة العاصمة (بغداد) وحدود البلديات، وتكون ملكاً صرفاً لصاحب الشأن، وذلك من أجل تسهيل عملية التحول الحضري في المدن وإمكانية توسعها في المستقبل ، كما ورد في ديباجة هذا القانون ويشمل التصحيح والبيع لجميع الاراضي الداخلة في حدود أمانة العاصمة وحدود البلديات بالنسبة للمحافظات، اما الاراضي المشمولة بالتصحيح والتي تقع خارج المدن تكون بالمسافات المحددة على النحو الآتي ( وزارة الزراعة مجموعة تشريعات القطاع الزراعي، ص 489 – 497 ) :

- 10 كم من حدود أمانة العاصمة .
- 4 كم من حدود بلدية مركز اللواء ( المحافظة ) .
- 2 كم من حدود مركز القضاء .
- 1كم من حدود مركز الناحية .

أما عن توزيع حصة الارض المُمَلَّكة من البيع والتصحيح، لكل من الحكومة والجهات ذات العلاقة، سواء أكانوا أفراد أم مؤسسات ، فكانت بنسب مختلفة، تبعاً لصنف الارض ومساحتها، كما جاء في المادة الثالثة من هذا القانون ( الوقائع العراقية ، عدد 149 ، 1959/4/1 ) .

وقد الغيت الاحكام المتعلقة بتصحيح الاراضي في هذا القانون بموجب المادة الرابعة عشر من قانون توحيد أصناف الاراضي رقم (53) لسنة (1976م) .

- **قانون توحيد اصناف الاراضي رقم (53) لسنة 1976م :**

أقتضى بموجب هذا القانون توحيد أصناف جميع الاراضي العائدة رقبتها الى الدولة، المتمثلة بالاراضي الاميرية المفوضة بالطابو، والممنوحة باللزمة، والموقوفة وقفاً غير صحيح، بأن تعود الى الدولة، وان حقوق ذوي العلاقة فيها لا تتعدى حق التصرف والانتفاع

بها، ومنح الدولة حق استعادة حيازة أراضيها عند اقتضاء المصلحة العامة، والتعويض عن الحقوق التصرفية فيها دون الحاجة الى اللجوء للاستيلاء والاستملاك، ووضع حد لانسياب الملكية العامة لاراضي الدولة الى القطاع الخاص ( وزارة الزراعة، مجموعة تشريعات القطاع الزراعي، ص 217 )، وعند اطفاء الحقوق التصرفية لاغراض المنفعة العامة، تقوم الجهة المستفيدة بتعويض صاحب حق التصرف قيمة الارض المقدرة، بموجب النسب المحددة بالمادة الخامسة اولاً من هذا القانون (الجنابي، 2013 ، 16).

يتضح من القانونين المذكورين أن قانون بيع وتصحيح صنف الاراضي رقم (51) لسنة (1969م)، قد ساهم الى حد كبير في انسياب الملكية العامة للدولة الى القطاع الخاص من جهة، ووضع العقبات أمام توسع المدن وما يتطلب من استملاكات تثقل كاهل الدولة، من جهة اخرى، فضلاً عن تسهيل عملية بناء العشوائيات ، ومشاكل كثيرة تتعلق باستخدامات الارض التي لا تتفق مع المخططات الاساسية للمدن في غالب الاحيان، في حين جاء القانون الثاني رقم (53) لسنة (1976م) لتفادي الاستمرار بأخطاء القانون الاول، في محاولة لأستعادة حق الدولة في امتلاك الاراضي، رغم التعويضات التي تعطى لأصحاب الحقوق التصرفية .

**ثانيا- تشريعات الإفراز والتمليك للاراضي داخل المدن**

صدرت عدة تشريعات تتعلق بتمليك الاراضي داخل المدن وكذلك قوانين اعادة تحديد الحدود العليا والدنيا لمساحات القطع السكنية ، وكان لتلك القوانين تأثيراتها على البيئة الحضرية ، سنحاول ذكر أهمها على النحو الآتي :-

- **قانون رقم 80 لسنة 1970 :-**

اجاز هذا القانون تمليك الاراضي الاميرية الصرفة ، والاراضي المسجلة بأسم وزارة المالية ، غير المتأتية من الشراء او الضريبة او التركات ، الواقعة ضمن حدود البلديات وتصحيح صنفها لصالح البلدية ، و ذلك لزيادة مواردها ودعم ميزانيتها ، لتتمكن من تقديم الخدمات للمواطنين (الوقائع العراقية ، العدد 1871 ، في 1970/4/23).

يعد هذا القانون نقطة تحول مهمة في دعم الادارة الحضرية واطلاق يدها لتقوم بواجباتها ، وازالة الكثير من العقبات التي تقف وراء تنفيذ المخططات الاساسية للمدن .

- **قرار رقم (222) لسنة 1977 :-**

اجاز هذا القرار افراز الاراضي الزراعية وغير الزراعية المملوكة لدوائر الدولة والمنظمات والجمعيات، وكذلك البساتين الموقوفة وقفاً صحيحاً تلك التي تقع ضمن المرحلة قيد التنفيذ من التصميم الاساسي، ولا تتعارض معه من حيث الاستعمال (الوقائع العراقية، العدد 2574 في 1977/3/7). هذا القرار ساهم في سهولة تنفيذ المخطط الاساس، واعطى حرية للادارة الحضرية وفق متطلبات المصلحة العامة.

- **قرار 850 لسنة 1979 :-**

في هذا القرار تم اعادة تحديد الحدود العليا والدنيا لمساحة قطع الاراضي السكنية، بحيث لا تزيد على (800)م$^2$ ، ولا تقل عن (120)م$^2$ في مراكز المحافظات، ولا يقل عن (100)م$^2$ في الاقضية والنواحي (الوقائع العراقية، العدد 2722، في 1979/7/23).

- **قرار 940 لسنة 1987 :-**

جاء هذا القرار تعديلاً للقرار السابق رقم 850 لسنة (1979م)، وذلك برفع الحد الادنى لمساحة القطعة السكنية الى (200)م$^2$ في مراكز المحافظات، والى (250)م$^2$ في مراكز الاقضية، و(300)م$^2$ في مراكز النواحي .

ومن آثار هذين القرارين (850، 940):-

1. زيادة الكثافة السكانية والاسكانية وكذلك الكثافة البنائية والاكتضاض السكني. وما لذلك من آثار سلبية على مساحة الساكنين في المدينة .
2. زيادة الضغط على خدمات البنى التحتية والمجتمعية بما يفوق طاقتها ومن ثم انحفاض المؤشرات الحضرية .
3. سببا تداخل في المناطق العمرانية، بل الغاء فكرة المناطق العمرانية الواردة في التشريعات السابقة .
4. تغير مفهوم وحدة الجيرة (Neighborhood ) بتغير نسبة الساكنين الى مساحة الكلية للمحلة السكنية ضمن الخدمات التصميمية لها ، ومعايير خدماتها .
5. أحدى اسباب تحول بعض الشوارع الى تجارية نتيجة ارتفاع الكثافة السكانية وزيادة الطلب على خدماتها .
6. ومن ايجابيات هذين القرارين قد ساهما الى حد ما في تلبية جزء من الطلب السكني ، وتخفيض جزء من العجز السكني في المدينة .

ومن القرارات الاخرى التي ساهمت في زيادة الاكتضاض السكني وارتفاع الكثافة البنائية ومن ثم انخفاض المؤشرات الحضرية ما ياتي:-

- **قرار أمانة بغداد المرقم (21721/4/2) في (2004/11/20)** فيما يخص مدينة بغداد، فحوى هذا القرار بالسماح لزيادة ارتفاع الابنية السكنية الى ثلاث طوابق.

وقد ساهم هذا القرارهو الاخر في زيادة الكثافات السكانية والاسكانية ومن ثم زيادة الضغط عاى الخدمات.

- **قرار صندوق الاسكان رقم (32) لسنة 2011** ، المادة التاسعة منه، بشمول المستفيدين ممن يملكون قطعة ارض سكنية على وجه الاستقلال او مشاعة لا تقل مساحتها عن (100)م$^2$، دون ان يحدد المستفيدين على اساس المساحات المحددة بموجب قوانين الافراز النافذة .

رغم ان هذا القرار ساهم في التصدي لأزمة السكن وتسهيل بناء وحدات سكنية، لكنه من جانب آخر شجع على احياء روح القرار (850) لسنة (1979م) الذي اشرنا الى سلبياته.

-**قرار مجلس شورى الدولة رقم (144) في (2010/10/30)**، الذي بموجبه اجاز المجلس المذكور بناء مجمعات سكنية مساحة الدار الواحد تقل عن الحد الادنى المنصوص عليه في قوانين الافراز .

على الرغم ان ذلك القرار كان استجابة لزيادة الطلب السكني، لكنه بالوقت نفسه يدل على تخبط الادارة الحضرية، سواء من الناحية التشريعية ام التنفيذية، وعدم وضوح منهجية سليمة لأدارة البيئة الحضرية في هذه المرحلة والمراحل السابقة لها.

**ثالثا- تشريعات تقسيم العقارات والبناء العمراني في الاراضي المحيطة بالمدن**

لقد صدرت العديد من التشريعات سهلت عملية الافراز والتملك والبناء في الاراضي المحيطة بالمدن ، دون أن تأخذ بالاعتبار التعارض الذي ممكن ان يحصل مستقبلاً مع تحديث المخططات الاساسية للمدن والعقبات التي تحصل نتيجة هذا التعارض ، وسنذكر بعض أهم تلك التشريعات على النحو اللآتي :-

- **قانون رقم (38) لسنة 1971 :-**

يعد هذا القانون التعديل الثالث لقانون ادارة البلديات رقم (165) لسنة (1964م)، حيث اجاز هذا القانون تقسيم العقارات الواقعة خارج حدود البلديات وأمانة العاصمة

للاغراض السكنية والصناعية فقط بعد موافقة الوزارة بالنسبة للبلديات، وامانة العاصمة بالنسبة للعاصمة (أمانة بغداد)، وفقاً لمساحات محددة حول المنطقة الحضرية (الوقائع العراقية، عدد 1975، في 18/ 1971/3) وكما في الجدول (3) واشكل (3).

**جدول رقم (3)**

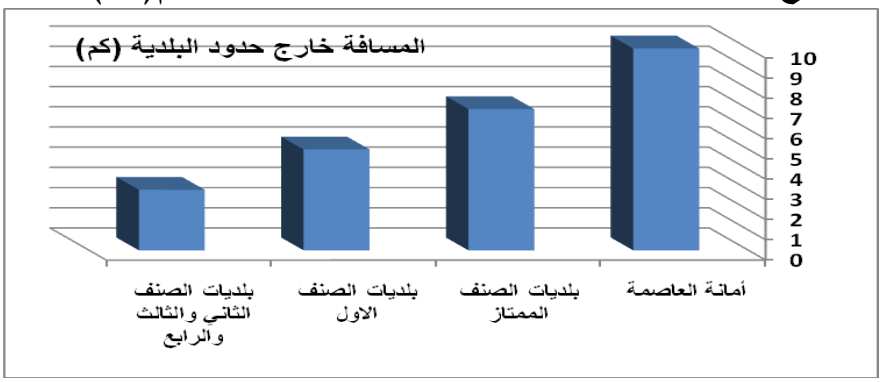
**المسافات خارج حدود البلديات لاغراض تقسيم العقارات حسب قانون رقم(38) لسنة 1971**

| صنف البلدية | المسافة خارج حدود البلدية (كم) |
|---|---|
| أمانة العاصمة | 10 |
| بلديات الصنف الممتاز | 7 |
| بلديات الصنف الاول | 5 |
| بلديات الصنف الثاني والثالث والرابع | 3 |

المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على قانون رقم (38) لسنة 1971 قانون التعديل الثالث لقانون أدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 (المادة 97 ، الوقائع العراقية عدد 1975 في 1971/3/18 ).

**الشكل (3)**

**المسافات خارج حدود البلديات حسب اصنافها بوجب القانون رقم(38) لسنة 1971.**




المصدر: جدول (3)

ولا بد من الاشارة هنا ان حصول موافقات التقسيم خارج حدود البلديات وعلى اطرافها، يمثل عبئاً على الأدارة الحضرية في التوسع المستقبلي للمدينة ، حيث سيواجه عمران خارج المخطط الاساس ، علماً بأن هذا التقسيم او الفرز لم يخضع للنسب المشار لها كمساحات للخدمات العامة والطرق كونها خارج حدود البلدية .

**الرقابة الحضرية :**

تعد الرقابة من قبل الدوائر البلدية ورصد المخالفات وفقا للضوابط والتشريعات النافذة جزء من مهام الادارة الحضرية، وذلك من اجل الحفاظ على الحقوق العامة وحقوق الساكنين وفقا لمقتطلبات العيش اللائق في المدن؛ لكن واقع الحال يشير الى التقصيرالواضح في ادارة مهام البيئة الحضرية بهذا الشأن، وذلك لكثرة المخالفات والتجاوزات التي تشهدها المدينة العراقية في الوقت الحاضر، والتي منها ما يتعلق بضوابط الاستفادة من خدمات البنى الارتكازية، واخرى فيما يتعلق بالتجاوز على الارصفة ومحرمات الشوارع والطرق، فضلا عن التشويه في المشهد الحضري للمدينة. ويتضمن الشكل (4) مشاهد توضح بعض السلبيات التي تشهدها المدينة العراقية، سواء على مستوى تطبيق بعض التشريعات، ام على مستوى اداء الادارة الحضرية في رصد المخالفات ومعالجتها.

**شكل(4)**

**بعض المشاهد السكنية أخذت من مدينة بغداد بتاريخ 2015/5/7**

**الصورة ( أ )**

- تم تجزئة القطعة (٨٠٠)م² ركن الى قطعتين لكل واحدة منها (٤٠٠)م² وبنيت دار سكن لكل واحدة منهما.
- القطعة الركن (٤٠٠)م² تم هدم الدار وتجزئتها الى (٤) قطع بسعة (١٠٠) م² لكل واحدة منها.
- الاستفادة من قرار امانة بغداد بالسماح ببناء ثلاثة طوابق.
- الاستفادة من قرارصندوق الأسكان بالتسليف دون الالتزام بالحد الادنى للافراز القانوني.
- عند اكتمال بناء بقية الاجزاء من هذه القطعة ستكون هناك (١٢) وحدة سكنية بدلا عن وحدة سكنية واحدة قبل التجزئة.
- سيكون الضغط على الخدمات (١٢) مره زيادة عما كان عليه قبل التجزئة.

**الصورة (ب)**

- القطعة السكنية (٤٠٠)م² ركن تم تجزئتها الى جزئين، وبناء احداهما ثلاث طوابق بثلاث شقق، وذلك بالاستفادة من قرار امانة بغداد، في حين لم يكتمل بناء الجزء الاخر.
- عدم الالتزام بنسبة البناء الى المساحة الكلية للقطعة السكنيية.
- التجاوز على الرصيف وضمه الى البناء.
- النتيجة مضاعفة الضغط على الخدمات عدة مرات، وتشويه المظهر الحضري.

**الصورتين (ج ، د)**

- قطعة ارض سكنية ركن ( 300 ) م² تم تجزئتها الى (5) خمسة اجزاء مشاعة، مع المباشرة ببناء كل تلك الاجزاء.
- الاستفادة من قرار امانة بغداد ببناء ثلاثة طوابق كما في الصورة (ج).
- التجاوز على مسافة الامان بين اسلاك الكهرباء والبناء.
- عدم الالتزام بنسبة البناء الى مساحة القطعة السكنية وفقا التشريعات النافذة.
- التجاوز على محرم الرصيف ومحاولة ضمه الى القطعة السكنية.
- النتيجة مضاعفة الضغط على الخدمات عدة مرات، وتشويه المظهر الحضري.

**الصورتين (هـ ، و):**

توضح اشاعة ثقافة التجاوز على الارصفة حتى من قبل اصحاب البيوت الواسعة، بسبب ضعف الادارة الحضرية – ممثلة بالبلدية– في الرقابة والمتابعة ورصد المخالفات ومعالجتها.

**-قرارات البناء العمراني في الاراضي المجاورة للمدن :-**

صدرت العديد من القرارات التي اجازت بناء المساكن والمشيدات خارج حدود البلدية وامانة العاصمة ، والتي اسهمت الى حد كبير في اخراج الصفة الزراعية عن تلك الاراضي ، وتحويلها الى ما يشبه بالعشوائيات حول المدن، نتيجة الاستغلال المفرط لتلك التشريعات ومن بين اهم تلك القرارات ما يلي :-

أ. **القرارات (1178) في (1983/11/14)، و (53) في (1984/1/30)، و (1488) في (1986/1/13)، و (297) في (1987/5/18)**، تتضمن هذه القرارات السماح للمزارعين من يملك ارض زراعية ، او له حق التصرف او متعاقد مع الاصلاح الزراعي ، ان يبني دار سكنية في تلك الارض خارج حدود البلدية ، على ان لا تتعارض مع شبكات الري والبزل ، وقد حددت تلك القرارات مساحة الدار الواحدة حسب مساحة الوحدة الزراعية ، وان بعض تلك القرارات صرف النظر عن عدد الدور المشيدة في القطعة الواحدة ، حيث أجاز القرار (297 ) تشييد الدور السكنية دون التقيد بالمساحات المنصوص عليها في القرارات السابقة له (الجنابي ، 2013 ، 17-18 ) .

ب. **القرار (590 ) لسنة 1989:** جاء هذا القرار ليسمح بإنشاء مشاريع خدمية لا تمت للزراعة بصلة ، خارج حدود البلديات ، مثل مشاريع سياحية ، وكازينوهات لأصحاب الحقوق التصرفية في الاراضي المملوكة للدولة ، استثناءاً من المادة الثانية من قانون

توحيد اصناف الاراضي رقم (53) لسنة 1976 ، وهذا الامر شجع على اقامة مشاريع غير زراعية على الاراضي الصالحة للزراعة (الجنابي ،2013 ، 18) .

## الاستنتاجات والتوصيات

- **الاستنتاجات :-**

من الدراسة النظرية والميدانية خرج البحث بجملة من الاستنتاجات اهمها ما ياتي:

1. اتضح بان للتشريعات اهمية بالغة في توجيه النمو الحضري وتنظيم العلاقة بين الاستخدامات المختلفة واستدامة البيئة الحضرية .
2. تعدد الجهات المسؤولة عن أدارة الارض الحضرية في العراق بنواحيها الفنية والمالية والقانونية .
3. التباين في الجهة المسؤولة عن الادارة الحضرية بين مدة واخرى سواء ما يتعلق بمرجعية السلطة البلدية ام دوائر التخطيط العمراني، فضلاً عن التداخل بين صلاحيات المركز (السلطة الاتحادية) والسلطات المحلية ( المحافظات ).
4. الكثير من التشريعات كان عامل ارباك للمشهد الحضري، بل كانت سلبياتها اكثر من ايجابياتها، تسببت في زيادة الكثافات السكانية، والاسكانية، والبنائية (الاكتضاض السكني)، والضغط على الخدمات الفنية والاجتماعية.
5. بعض التشريعات كان عامل معرقل لرسم اتجاهات التوسع الحضري، ولاسيما تلك التي طالت المناطق المحاذية للمدن ، بالتخصيص والتمليك والعمران .

- **<u>التوصيات</u> :-**

خرج البحث بجملة من التوصيات اهمها ما ياتي:-

1. ضرورة توحيد الجهة المسؤولة عن ادارة الارض الحضرية والاستقرار الاداري للجهتين التخطيطية والتنفيذية، ووضوح العلاقة بينها تحت مسؤولية موحدة، فضلاعن انهاء التداخل بين السلطات الاتحادية والمحلية .
2. ازالة التداخل في الصلاحيات بين السلطتين التشريعية الرقابية (المجالس المحلية) من جهة والسلطات التنفيذية من جهة اخرى .
3. التمعن في اصدار القرارات والتشريعات بما لايؤثر على المنظومة الحضرية ووظائفها .

4. تعديل التشريعات ذات الاثار السلبية على المنظومة الحضرية .
5. اصدار التشريعات الصارمة ووضع آلية لتتنفيذها بحق العابثين في المنظومة الحضرية، سواء من الجهات الادارية، ام الجهات المستفيدة .

**قائمة المصادر:**

1. جريدة الوقائع العراقية لاعداد ولسنوات مختلفة.
2. الجنابي، علي حسين، " أثر التنمية الاقتصادية على زيادة سكان المدن " ، رسالة ماجستير مقدمة الى مركز التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا، تخصص تخطيط حضري، جامعة بغداد 1989م .
3. الجنابي، د.علي حسين، " الابعاد المكانية والقانونية لأدارة الارض في الريف وعند حافات المدن "، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السادس لمركز التخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد، 2013.
4. عبد الله فرحان عبد، " المدينة المعاصرة بين الفكر التخطيطي والاداري الحضري " ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مركز التخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد ، 2011.
5. قانون أدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964م وتعديلاته .
6. نظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة 1935م .
7. نوري، علي، " تجربة التخطيط المعاصر في العراق – المدينة والحياة المدنية "، الجزء الثامن، دار الحرية للطباعة، بغداد ، 1988.
8. وزارة الزراعة، المجلس الزراعي الاعلى، الدائرة القانونية، التخطيط والمتابعة، " مجموعة تشريعات القطاع الزراعي " ، المجلد الاول ، بغداد ، بدون تاريخ .
9. Drabkin, H.D, "land policy & urban Growth ", pergamon press, Oxford, 1977.
10. Habitat, "Sustainable Cities, Concepts & application of a united nations program", Nairobi, 1994.

# The impact of planning legislations in the management and fashioning of the Iraqi city

**Abstract::**

This research aims to study some of the most important planning legislation in the urban environment administration of Iraq, and to identify the reflection and the impact of such legislation in the structure and composition of the Iraqi city, and whether the deterioration in the urban environment was due to shortcomings in the legislation, or weakness in urban management.

It has been shown through research that legislation planning a large impact on the city's structure, organization and land uses, particularly in the residential sector, and that some of the legislation had contributed to the deterioration of the urban environment.

It also that the urban administration which based its work on such legislation, its role was weak and did not prevents the degradation of the urban environment, as well as the multiplicity of agencies responsible for urban management executive with more than Ministry.

Find the need to review and amend some legislation has been recommended, and the issuance of another carefully, commensurate with the new challenges, and the need to consolidate the agencies responsible for urban management.