



ملاحظات حول قانون التصميم الاساس لمدينة بغداد
رقم (١٥٦) لسنة ١٩٧١، وقانون إدارة البلديات رقم (١٦٥)
لسنة ١٩٦٤ المعدل

بناءً على طلب النائب المهندس تقي ناصر الوائلي

الباحثة
سارا عمر علي

الملخص التنفيذي:

أن التخطيط الحضري في العراق مرتكز الى عدة انظمة وقوانين وتشريعات كانت تنظم هذه العملية، تم تغييرها بموجب قرارات مختلفة مما سبب ارباكاً لدى السلطات في التنفيذ، وهذا ادى الى عدم السيطرة على استعمالات الارض، وتدهور في الخدمات المختلفة وتضارب في التوجيهات بالتنفيذ(الدوائر والمؤسسات التنفيذية).

- شرع قانون التصميم الأساس لتحقيق هدفين اساسيين هما: تأمين صفة الإلزام القانوني للمخطط الأساس للمدينة والتصاميم المتفرعة منه، ووضع القانون تنظيمياً إدارياً وفنياً لتنفيذه ، لكن الاجهزة الادارية والتنفيذية في أمانة بغداد المكلفة تنفيذه لم تكن مؤهلة بما يوازي مستوى وطموح القانون، مما أصبح وجوده في الوقت الحاضر غير مبرر، كون هذا القانون وغيره من التشريعات العامة سنت بوقت وزمان قد مضى، ولم تجد من يرفدها بما يخدم التقدم التكنولوجي لتلك المدن في الوقت الحاضر، فضلاً عن عدم الدقة في تقديرات المخططات الاساسية في حجم النمو السكاني للمستقبل ، ولعدم أخذها في الاغلب الواقع التنموي المتغير لمدينة بغداد الذي شجع سكان المدن الاخرى على الهجرة اليها، اثر ذلك على استعمالات الارض والضغط على خدمات البنى التحتية، الصحة والتعليم، السكن، والازدحامات المرورية... وغيرها ، وأدى كذلك الى عدم السيطرة عليها، لأنها لم تبنى على أساس استيعاب المتطلبات المستقبلية المتغيرة، ولاسيما النمو الديموغرافي، لذا أصبح من الضروري اعتماد مخطط جديد للتنمية الحضرية يُعد اساساً للتطور العمراني لمدينة بغداد ، ويمثل فرصة مناسبة لإعادة النظر في الثغرات الحالية ، والاستفادة منها عند إقرار أي تشريع جديد، سواء كان بشكل اصدار قانون تصميم اساس جديد مستحدث، او مكمل للتشريعات النافذة، بما يخدم العمل التخطيطي لتنظيم النمو العمراني للمدينة، والسيطرة على استعمالات الارض فيها.

- ان القرار رقم (٣٥) لسنة (٢٠٠١) الذي صدر بموجبه قانون رقم (١٣) المعدل لقانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤)، لم يتناول التفريق بين مخالفة الاستعمال المحدد في التصميم الأساس، ومخالفة أنظمة البناء، وبين مخالفة إجازة البناء، مما جاءت احكامه عامة، وهذا يتطلب معالجته بشكل واضح عن طريق تعديل القانون، أو بإصدار تعليمات مختلفة لكل من هذه الحالات.

أولاً: ملاحظات حول قانون التصميم الأساس رقم (١٥٦) لسنة (١٩٧١):^١

شرع قانون التصميم الأساس لتحقيق هدفين اساسيين هما:

- أ- تأمين صفة الإلزام القانوني للمخطط الأساس للمدينة والتصاميم المنقرعة منه
- ب- وضع القانون تنظيمًا إداريًا وفتيًا لتنفيذه، بالإضافة الى بعض الأسس والقواعد العامة لإعمار المدينة.

ويُعد من أنضج وأدق القوانين المتعلقة بتخطيط المدينة من حيث مضامينه وأفكاره التخطيطية، لكن تنفيذه من قبل الاجهزة الادارية والتنفيذية في أمانة بغداد لم يكن مؤهلاً لتلبية مستوى وطموح القانون، فقد تلكأت في تنفيذ بعض أجزائه مثل الحزام الاخضر حول بغداد، فضلاً عن حدوث تجاوزات على بعض استعمالات الارض في عدة مناطق، ولم تتمكن من السيطرة والحفاظ على استعمالاتها وفق المخطط العام، وإقدام الدولة في التجاوز على التصميم الاساس، بتغيير استعمال بعض المناطق الخضراء الى سكنية (قرار رقم ١١٧ لسنة ٢٠٠٠)^{*}، وتغيير بعض الشوارع السكنية الى تجارية، لذا لم يتم تنفيذ المخطط الذي أقره القانون كما تم اقراره.

لكن تبين بعد مرور هذه الحقبة الزمنية على صدوره بأن الكثير من الصلاحيات والتشكيلات الادارية والفنية التي جاء بها القانون بحاجة الى تغيير جوهري، ونظراً للتباين القائم في المستوى العمراني وفي مستلزمات التطبيق بين مناطق البلد المختلفة من جهة، وبينها وبين مدينة بغداد من جهة اخرى، فإنه يمكن ان يكون هناك نظام بناء خاص بالعاصمة فضلاً عن نظام بناء عام للبلد، من خلال اصدار انظمة خاصة ببعض المناطق التي تمتاز بخصوصية معينة مثل منطقة بغداد التاريخية في الرصافة، والكرخ منطقة الكاظمية، ومنطقة الاعظمية وغيرها.

ومن الضروري تشريع نظام خاص يحدد واجبات وصلاحيات وأدوار الأطراف المختلفة المساهمة في الاعمار الذي يقوم به القطاع الخاص، ووفق الأسس التالية^٢:

- ١- التنسيق مع نقابة المهندسين بوضع ضوابط إناطة أعداد التصاميم لأي بناء مستقبلاً بكادر متخصص كالمكاتب الهندسية والاستشارية.

^١ قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد رقم (١٥٦) لسنة (١٩٧١)، جريدة الوقائع العراقية رقم (٢١٢٥) في 1971/4/18

^{*} قرار رقم (١١٧) لسنة ٢٠٠٠ المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٨٣٩ في ٢٠٠٠/٨/١٤، الذي ينص على توزيع الاراضي على القادة العسكريين ورجال الشرطة، وعند تطبيقه في مدينة بغداد تم تغيير استعمالات الاراضي الزراعية والخضراء والمخصصة في التصميم الاساس لهذا الغرض وتحويلها الى سكنية لغرض افرازها وتوزيعها. وللمزيد من التفاصيل حول هذا القرار راجع المصدر : العزاوي ، وداد داود سلمان "الزحف العمراني على المناطق الخضراء وأثاره البيئية على مدينة بغداد"، اطروحة دكتوراه، المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

^٢ امانة بغداد ،التصميم الانمائي الشامل لمدينة بغداد - ٢٠٠٠، ١٩٧٣.

٢- الزام الجهات التصميمية (الاستشارية) بالاشراف على تنفيذ هذه الاعمال طيلة مدة التنفيذ واشراكهم في تحمل مسؤولية أي تجاوز أو اخطاء.

٣- وضع ضوابط للحد الأعلى من الاعمال التي يمكن ان يتولاها كل من هذه الجهات الاستشارية لضمان الحصول على مستويات أفضل في إعداد التصاميم والاشراف على تنفيذها.

٤- الزام رب العمل في القطاع الخاص بإنفاضة تنفيذ أي بناء لجهة متخصصة، كشركات ومكاتب المقاولات، ووضع ضوابط صارمة لعمل هذا القطاع وتحدد المستوى الفني ومستوى وحجم الأعمال التي يمكن لكل مستوى أو درجة تنفيذه، وفرض عقوبات في حالة عدم الالتزام بالواجبات والضوابط وإشراكهم في تحمل مسؤولية الأخطاء والتجاوزات.

تبقى الجهات البلدية هي المسؤولة عن إجازة هذه الأعمال، والإشراف المباشر على سلامة تنفيذ التصاميم من خلال كادر كفوء من حيث العدد والمستوى الفني.

ثانياً: ملاحظات حول قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل^٣ :

منح هذا القانون صلاحيات الى أمين العاصمة (بغداد) مساوية لصلاحيات الوزير، نظراً للاهمية التي تتمتع بها هذه المدينة، فضلاً عن منح دور للمشاركة الشعبية وفق عملية اعلان التصميم الاساسي للمواطنين وذوي العلاقة من المؤسسات وقبول الاعتراضات والاقتراحات، لكن القانون لم يحدد الاسس والمبادئ التي يتم من خلالها تنظيم استعمالات الارض، وتوقيع المشاريع المتنوعة وتأثيراتها على المدينة من النواحي البيئية، كما وان القرار رقم (٣٥) لسنة (٢٠٠١) الذي صدر بموجبه قانون رقم (١٣) المعدل لقانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) لم يتناول التمييز بين مخالفة أنظمة البناء، وبين مخالفة إجازة البناء، وبين مخالفة الاستعمال المحدد في التصميم الأساس، ومعالجة كل من هذه الحالات بأسلوب معين، وتشخيص معنى واضح لأصطلاح التجاوز وتمييزه عن مفهوم المخالفة فمن اقام بناءً على ارضه مثلاً، وكان بناؤه لا يتعارض مع استعمالات الارض، ولا مع أنظمة البناء السائدة فهل نعتبره متجاوزاً، ام انه قد ارتكب مخالفة يمكن إجازتها لاحقاً بعد فرض غرامة معينة لعدم التزامه بما أوجبه القانون من خطوات، وهذا ما يستدعي معالجته بشكل واضح عن طريق تعديل القانون، أو بإصدار تعليمات تضع مفاهيم ومعالجات مختلفة لكل من هذه الحالات.

^٣ الوقائع العراقية، العدد ١٠٣٣، ص ٩٠٤، بتاريخ ١١/٢٢/١٩٦٤

ضعف التشريعات العمرانية :

تتشترك أغلب التشريعات العمرانية ان لم تكن كلها في مجموعة من العوامل أدت الى الحد من فاعليتها وكفاءتها بمعنى قصورها في تأدية الدور المنوط بها ومن أهم هذه العوامل ^٤:

أ- تعدد القوانين التنظيمية يؤدي الى عدم تحقيق الاهداف المنشودة من توجيه النمو العمراني وعلاج فوضى البناء ، وهذا ما نلاحظه في المدن العراقية وبالاخص مدينة بغداد.

ب- الافراط في التعديل والالغاء والاعفاء في القوانين واللوائح والتشريعات على فترات زمنية قصيرة ، مما يؤدي إلى أضعاف فاعلية القيود التنظيمية

ج- تداخل القوانين، أي تتداخل مواد بعضها مع البعض الآخر.

أن التشريعات المتعلقة بالتخطيط العمراني واستعمالات الارض المتعلقة بمدينة بغداد جاءت موزعة ضمن قوانين وقرارات وأنظمة عديدة، مما تؤثر على قانون الطرق والابنية، إلا ان قانون التصميم الاساسي رقم ١٥٦ لسنة ١٩٧١ اهمل واعتبر بعض المواد الواردة في القانون المذكور لا قيمة لها، بسبب عجز هذه القوانين وعدم مواكبتها لانشاء ونمو المدن، كما وان المخططات الاساسية لم تكن بالمرونة الكافية التي يمكن عن طريقها اجراء تغييرات طارئة في النسيج العمراني ليتجانس مع التغيرات الحاصلة في حجم السكان، التي كانت بفعل التغير في البنية الاقتصادية لمدينة بغداد .

^٤ خولة كريم كوثر، التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء واثرها على البيئة الحضرية في مدينة بغداد، المجلة العراقية للهندسة المعمارية ، جامعة التكنولوجيا ، عدد ٣، ٢٠١٥.

المصادر:

- ١- قانون التصميم الساسى لمدينة بغداد رقم (١٥٦) لسنة (١٩٧١)، (جريدة الوقائع العراقية رقم (٢١٢٥) في ١٨/٤/١٩٧١
- ٢- امانة بغداد ،التصميم الانمائي الشامل لمدينة بغداد -٢٠٠٠، ١٩٧٣.
- ٣- الوقائع العراقية، العدد ١٠٣٣، ص٩٠٤، بتاريخ ١٩٦٤/١١/٢٢
- ٤- خولة كريم كوثر، التجاوزات على ضوابط وقوانين البناء واثرها على البيئة الحضرية في مدينة بغداد، المجلة العراقية للهندسة المعمارية ، جامعة التكنولوجيا ، عدد ٣، ٢٠١٥.