أثر القوانين والتشريعات التخطيطية على كفاءة المخطط الأساسي للمدينة

حيدر ماجد حسن
ماجستير تخطيط حضري وإقليمي
رئيس مهندسين أقدم / ديوان محافظة واسط

المستخلص

تتجلى أهمية القوانين والتشريعات التخطيطية في تنظيم وتلبية احتياجات المجتمع والأفراد معا ، وذلك بما تحققه من عوامل المنفعة العامة والخاصة ، وفق إطار من التوازن بين احتياجات الأفراد والمجتمع المادية والمعنوية ، فهي بمثابة حجر الزاوية لتحقيق بيئة عمرانية مستدامة للمجتمع .

يهدف البحث إلى دراسة أثر القوانين والتشريعات التخطيطية على كفاءة المخطط الأساسي للمدينة لما لها من شأن في تنظيم المدينة ونموها وفي تحقيق الهدف التي وضعت من أجله المخططات الأساسية والقوانين التخطيطية.

ولأن المدينة في تطور مستمر فضلا عن وجود المشاكل التخطيطية والبيئية بسبب نمو نمو السكان ومن ثم أتساع المناطق السكنية والتجارية والصناعية وتنوعها بشكل ملحوظ ، ملحوظ ، كل هذه المتغيرات تتطلب إيجاد مراجعة شاملة للقوانين والتشريعات التخطيطية التخطيطية وتقييمها لما لها من شأن في معالجة هذه المشكلات وتوظيفها في المخطط المخطط الأساس للمدينة ليكون أحدهما متمما للآخر ، فالبحث يتكون من مقدمة وثلاثة

وثلاثة مباحث ،فالمبحث الأول للبحث تناول مفهوم التشريعات التخطيطية في العصر الحديث العصر الحديث وبس ومقومات هذه التشريعاتفضلا عن أهمية الجانب القانوني في التخطيط في التخطيط العمراني ،فيما تطرقنا في المبحث الثاني إلى مفهوم المخطط الأساس ومفهوم ومفهوم استعمالات الأرض والعوامل المؤثرة في استعمالات الارض فضلا عن التجارب التخطيطية في تحديد معايير استعمالات الارض وقد تطرقنا في المبحث الثلث الثلث الى الاطر المقترحة لتطوير التشريعات والقوانين المتعلقة بالتخطيط العمراني وآلية العمراني وآلية تطوير التشريعات التخطيطية لأن هذه القوانين تساهم بشكل فعال في تنمية في تنمية المدن عن طريق وضع معايير ومتطلبات تطورها .

ثم تم التوصل إلى الاستنتاجات و التوصيات في ضوء ما تم التطرق إليه في البحث.

Abstract

The importance of laws and regulations planning in the organization and meet the needs of society and individuals together, including accomplish factors benefit both public and private, according to the framework of a balance between the needs of individuals and society moral and material, it serves as the cornerstone for achieving sustainable urban environment for the community .

The research aims to study the impact of laws and regulations on the efficiency of Master plan of the city because of their affair in the organization of the city and its growth and to achieve the goal that put him diagrams of the basic laws of planning.

And because the city is in constant evolution, as well as the existence of the problems of planning and environmental due to population growth and therefore breadth residential areas, commercial, industrial and diversified significantly, all of these variables requires finding a comprehensive review of the laws and regulations of planning and evaluation of what it would in

dealing with these problems and employ them in the Master Plan of the city to be one of them complementary to the last, The search consists of an introduction and three sections, The first topic to discuss the concept of legislation planning in the modern era and the foundations of this legislation as well as the importance of the legal aspect of urban planning , as we dealt with in the second part, to the concept of Master plan and the concept of land use and the factors affecting the uses of the land as well as the experiences of planning in determining the criteria for land use , We discussed in the third section to the proposed frameworks for the development of legislation and laws relating to urban planning and development mechanism of planning legislation because these laws contribute effectively to the development of cities through the development of standards and requirements evolve.

Then been reached conclusions and recommendations through what has been dealing with it in the search.

المقدمة:

لم تقتصر القوانين والتشريعات على تنظيم علاقة الإنسان بالإنسان بل شملت شملت تنظيم علاقة الإنسان بالبيئة المحيطة به، أي الجانب الفيزيائي ومنها المدينة. وقد وقد اختلفت التشريعات والقوانين المنظمة لهذا الجانب باختلاف الحضارات التي بنتها ، بنتها ، فأنتجت طرزاً متنوعة في تشكيل النسيج الحضري ، لتلك المدن و أنماطاً معمارية معمارية متباينة ، وكان تلك الاختلاف والتباين والتوحد انعكاساً حقيقياً لتلك التشريعات والقوانين , وكلما كانت هذه القوانين نابعة من البيئة المحلية ، كان الانسجام الانسجام متوافقاً مع متطلبات وردود الأفعال لتلك المجتمع , فالقوانين التخطيطية في في المدن العربية المعاصرة عانت من عملية الاستيراد والاستنساخ لبعض القوانين غير

القوانين غير المحلية بسبب التبني للفكر والثقافة الغربية مما أدى إلى انتكاسه حقيقية حقيقية في بيئتنا الحضرية وظهور الكثير من المشكلات في مدننا العربية لأن هذه القوانين والتشريعات لم تأخذ بنظر الاعتبار الأسس التخطيطية والعمرانية ذات الخصوصية الخصوصية المحلية بيئيا واجتماعيا عند صدورها. ان النقص المعرفي لطبيعة العلاقة العلاقة بين القوانين التخطيطية والنسيج الحضري للمدينة أدى إلى غياب المعايير والأسس والأسس التخطيطية والعمرانية ذات الخصوصية المحلية بيئياً واجتماعيا عند محاولة سن محاولة سن أو تطوير التشريعات والقوانين التخطيطية والبنائية لمدننا المعاصرة.

ويحاول البحث إدراك أهمية تأثير التشريعات والقوانين التخطيطية في تشكيل النسيج الحضري. ومدى تأثير هذه القوانين في الحد من تفاقم المشكلات الحضرية التي تعاني منها المدن العربية المعاصرة بصورة عامة ومدننا بصورة خاصة معتمدين على محورين أساسيين:.

١. التطرق للقواعد والنظم التشريعية للمدينة مركزين على التشريع التخطيطي تحليل التطور التشريعي، و المشكلات التخطيطية التي تعانيها مدننا من الناحية الحضرية.

مشكلة البحث :-

صدور تشريعات وقوانين تخطيطية أدت إلى ظهور الكثير من المشكلات التخطيطية والعمرانية والاجتماعية والاقتصادية التي تعاني منها المدن والتي أثرت سلبا على كفاءة المخطط الأساسي لهافضلا عن آثاره السلبية الأخرى .

هدف البحث:-

دراسة أثر القوانين والتشريعات التخطيطية على كفاءة المخطط الأساسي للمدينة للمدينة ولفت الانتباه للتشريعات والقوانين التخطيطية و البنائية التي أدت إلى تفكيك النسيج الحضري للمدن التقليدية، وكيفية حماية ما تبقى منها قانونياً من جهة و إظهار إظهار انعدام التوافق في بعض القوانين التخطيطية المعاصرة وعدم كفاءتها في تحقيق تحقيق المتطلبات البيئية والاجتماعية والبيئة الطبيعية والبيئة الحضرية من جهة أخرى.

أخرى.

فرضية البحث:-

يفترض البحث إن ظاهرة أنماط المدن المختلفة كان نتيجة للنظم المتبعة من خلال سن القوانين ذات العلاقة بالمدن وان الكثير من المشكلات العمرانية الحضرية التي تعانيها مدننا جاءت نتيجة لضعف الجانب التشريعي والأسس والمعايير المتبعة عند سن القوانين والضوابط البنائية والتخطيطية ، مما أدى إلى جور بعض القرارات والقوانين على النسيج التقليدي للمدن العراقية بصورة عامة.

منهجية البحث:-

سيعتمد البحث على منهج وصفي تحليلي في عرض محتواه النظري على إبراز إبراز أهمية القوانين بغض النظر عن المصطلحات المرادفة له من (تشريعات، تنظيمات، تنظيمات، ضوابط ... وغيرها) في تشكيل النسيج الحضري للمدينة ، ودراسة وتحليل وتحليل الإطار العام للقوانين المتمثلة بالضوابط التي شكلت ذلك النسيج للبيئة المحلية من المحلية من اجل التوصل إلى المعايير والأسس التي بنيت عليها تلك القوانين (التشريعات) (التشريعات) النافذة لتوضيح اثر تلك القوانين في المخطط الأساسي للمدينة وبيئتها بشكل بشكل عام و البيئة العمرانية والاجتماعية بشكل خاص، لاستقراء تأثيرها من جهة

ولتوفير أساس علمي مستقبلي لبيان بعض الأسس والمعايير التي يجب أن تصاغ على على ضوئها القوانين التخطيطية من جهة أخرى.

هيكلية للبحث:-

لغرض الوصول إلى هدف البحث سوف يقسم إلى ثلاثة مباحث وصولاً إلى الاستنتاجات والتوصيات كالآتي:-

المبحث الأول:- التشريعات والقوانين التخطيطية

سوف تتطرق ضمن المحور الأول الى مفهوم التشريعات التخطيطية في العصر الحديث ، ومدى تأثير التشريعات في وضع الأسس القانونية خاصة بالعمران والبناء للمدينة أما المحور الثاني سوف نتناول أسس ومقومات التشريعات الخاصة بالتخطيط العمراني أما المحور الثالث فانه تناول أهمية الجانب القانوني في التخطيط العمراني .

المبحث الثاني :- المخططات الاساسية للمدن واستعمالات الارض

تم التطرق إلى مفهوم المخطط الأساسي واستعمالات الأرض

المبحث الثالث :- الاطر المقترحة لتطوير التشريعات والقوانين التخطيطية.

تم التطرق إلى منهجية تطوير التشريعات التخطيطية وآلية تحسين التشريعات على مستوى التخطيط العمراني واقتراح نظام المعايير للتشريعات التخطيطية من خلال نظرة علمية نقدية للثغرات والنواقص في القوانين التي تؤثر في تشكيل النسيج الحضري، ومدى تأثير ذلك في خصوصية البيئة المحلية..**ثم توصلنا إلى الاستنتاجات والتوصيات.**

المبحث الأول: القوانين التشريعات التخطيطية

١-١ مفهوم التشريعات التخطيطية في العصر الحديث :

يعد البعض أن التشريعات العمرانية هي التشريعات التي تتحكم باستعمالات الأراضي عن طريق التنظيم والتحكم بعناصر عمرانية معينة ، مثل نوعية المباني ، ، والكثافة السكانية ،كما تنظم قوانين التخطيط العمراني القواعد الخاصة في تقسيم الأراضي ضمن المناطق الحضرية في المدينة وفي المناطق الريفية أيضا وكانت المدن المدن الألمانية والسويدية من أوائل المدن التي طبقت التشريعات العمرانية في أواخر أواخر القرن التاسع عشر ، لمعالجة مشكلات التكدس الحضري والأبنية العالية . [١]

وتعد التشريعات المنظمة للعمران ، أو التشريعات التخطيطية في عصرنا الحديث إحدى أدوات التخطيط العمراني الهامة ، وعنصرا رئيسيا في مدخلات التنمية الحضرية المستدامة وضبط علاقات الأطراف المرتبطة بها .

ولبيان المفهوم الصحيح للتشريعات العمرانية ، يجب النظر إليها من عدة جوانب متكاملة ومتقاطعة فيما بينها بما يمكّن بالنتيجة من الوقوف على حقيقتها ومفهومها الأمثل .

١-١-١ المعنى القانوني للتشريعات العمرانية :

تعد التشريعات العمرانية من الناحية القانونية : هي مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة (وهي السلطة التشريعية) التي تحكم وتضبط عملية التخطيط العمراني بكافة مستوياته القومية والإقليمية والمحلية ، وجميع مدخلاته الأساسية والفرعية ، وتحدد شكل العلاقات بين الأطراف المرتبطة بالتخطيط العمراني ، وتحدد الإجراءات والمتطلبات التنظيمية والإدارية اللازمة لتحقيق أغراض التخطيط العمراني .

١-١-٢ المفهوم التخطيطي للتشريعات العمرانية :

يختلف مفهوم التشريعات العمرانية من الناحية التخطيطية عن المعنى القانوني لهذه التشريعات ، على الرغم من أنها توضع من أجل تحقيق الأغراض نفسها، وذلك وفقا لما يلي :

١- هي مجموعة الأسس والقواعد الواجب مراعاتها عند وضع خطط وبرامج التخطيط العمراني والتي تشمل كافة الأبعاد التخطيطية ، العمرانية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية .. الخ .

٢- هي مجموعة الضوابط والمعايير التخطيطية والأنظمة العمرانية التخطيطية والبنائية الواجب الالتزام بها ، لتنفيذ مشاريع التخطيط العمراني ، على كافة مستوياته ، وصولا إلى المحددات البنائية على كل قطعة الأرض وعلاقتها بما حولها من الأراضي .

٣- هي مجموعة القواعد التخطيطية العلمية التي يرجع إليها المخططون عند تنفيذ الدراسات والمخططات العمرانية الشاملة والتفصيلية ، التي يتم بموجبها توفير شبكات الطرق والخدمات العامة ، ومراعاة الاعتبارات السكانية والبيئية ، والسلامة العامة ، وفق الاشتراطات والمعايير التي تكفل وجود بيئة حضرية مستديمة .

١-٢ أسس ومقومات تشريعات التخطيط العمراني :

إن الهدف الأساسي من وضع منظومة للتشريعات العمرانية ، هو إيجاد أدوات في في متناول السلطة العامة المختصة تمتلك بموجبها، القدرة الفعالة في تخطيط وتوجيه وتوجيه عمليات التنمية العمرانية ، وما يتعلق بها من تنمية اجتماعية واقتصادية والحفاظ على الموارد الطبيعية ، مع التركيز على تحسين كفاءة البيئة العمرانية وذلك وذلك بموجب ما تتميز به القوانين أو التشريعات العمرانية من تأثير على الأفراد والمجتمعات، بالإضافة إلى تطوير البرامج والخطط التنموية المؤدية إلى إحداث التغير

التغير والتطور في البيئة العمرانية والعلاقات التكاملية بينها وبين الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية.

ولا بد لتحقيق ذلك من ان تتوفر في التشريعات العمرانية الأسس والمقومات التي تمكنها من القيام بهذا الدور الفعال ، ومن اهم هذه المقومات ما يلي:

أولا – المرجعية العلمية : الاستناد إلى المرجعيات والمنهجيات العلمية الخاصة بالتخطيط الحضري والتنمية العمرانية لتكون بذلك عملية تقنين لتلك المرجعيات والمنهجيات العلمية ،

[٢]وصياغتها على شكل مواد قانونية تهدف إلى تنظيم عملية التخطيط الحضري وإجراءات وأساليب التنمية العمرانية وإدارتها بالشكل الأمثل .

ثانيا– الشمولية : ويقصد بها شمولية التشريعات التخطيطية لتغطي مستويات العمل التخطيطي كافة (التخطيط الاستراتيجي والشامل ، والتخطيط التفصيلي ، والمحددات التخطيطية والبنائية على مستوى قطعة الأرض) ،فضلا عن تنظيمها لمجمل المهام والإجراءات التي تقوم بها الإدارة التخطيطية ، من أجل تلبية أغراض عملية التخطيط العمراني بشكل متكامل .

ثالثا – المرونة : ويقصد بمعيار المرونة بالنسبة للقواعد القانونية ، أن تكون النصوص القانونية ذات مرونة في التطبيق تتناسب مع حجم السلطات التقديرية الممنوحة للإدارة التخطيطية في القيام بمهامها ، بحيث تكون تلك القواعد ثابتة وقوية من ناحية الضبط والتوجيه ، ومرنة في التطبيق من خلال منح الصلاحيات والسلطات التقديرية للإدارة المختصة ، وعدم تقييدها بشكل كامل ومطلق .

رابعا – الملاءمة والمواكبة : وهي أن تكون تشريعات التخطيط العمراني متوافقة ومتلائمة مع كافة التطورات والمستجدات الزمانية والمكانية ، عن طريق المراجعة الدائمة والإصدارات المعدلة والمحدثة ، وأن تتناسب مع الأساليب والتكنولوجيات المرتبطة بوسائل وأدوات إدارة التنمية العمرانية الحديثة .

خامسا – الوضوح والشفافية : يجب أن تتسم نصوص التشريعات التخطيطية بالوضوح ولا يكتنفها أي غموض يمكن أن يعطل سبب وجودها ، وأن تكون خطوات وإجراءات تطبيقها على درجة عالية من الشفافية وفي سبيل تحقيق ذلك يجب أن تكون معلنة للجمهور عن طريق وسائل الإعلان المناسبة .

سادسا – وجود طرق للمراجعة والطعن : إن مبدأ الشفافية السالف الذكر ، يتطلب تحديد طرق للمراجعة والطعن في قرارات سلطات التخطيط العمراني ، وذلك لتحقيق العدالة والعمل بمبدأ المراجعة الإدارية والقضائية على أعمال سلطات التخطيط العمراني .

١-٣ أهمية الجانب القانوني في التخطيط العمراني :

تتجلى أهمية القوانين والتشريعات التخطيطية في تنظيم وتلبية احتياجات المجتمع والأفراد معا ، وذلك بما تحققه من عوامل المنفعة العامة والخاصة ، وفق إطار من التوازن بين احتياجات الأفراد والمجتمع المادية والمعنوية ، فهي بمثابة حجر الزاوية لتحقيق بيئة عمرانية مستدامة للمجتمع لذلك تعتبر القوانين المنظمة للعمران من الأدوات الأساسية اللازمة لتوفير التجمعات العمرانية التي تلبي احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع .[٣]

من هذا المنطلق وعلى اعتبار أن إدارة وتنفيذ عملية التخطيط الحضري في أي بلد من البلدان هي إحدى المهام الرئيسه المكلفة الدولة بالقيام بها ، فإنه لابد لها من الإطار القانوني الذي ينظمها ، ويحكم العلاقة فيما بين أطرافها ، وتتجلى أهمية الإطار القانوني في عملية التخطيط العمراني عموما بالنقاط الرئيسية الاتية:

١. تحديد الجهات المناط بها عملية التخطيط الحضري وبيان مسؤولياتها وصلاحياتها وصلاحياتها في إدارة العملية التخطيطية ، والدور الذي تقوم به كل من هذه هذه الجهات ، وتنظيم العلاقة وتحديد آليات التنسيق فيما بينهم الأمر الذي يترتب عليه عدم تداخل الصلاحيات أو تضارب الأدوار ، وبذلك يمكن معالجة

معالجة موضوع ازدواجية أو تعددية السلطات التي تمارس المهام التخطيطية.
التخطيطية.

٢. تقنين الإجراءات والمتطلبات اللازمة للقيام بمهام التخطيط العمراني ، والمراحل التي تمر بها كل عملية من عملياته ، الأمر الذي يؤدي إلى تكريس مبدأ الوضوح والشفافية ، وعدم غموض تلك الإجراءات والمتطلبات .

٣. اكتساب صفة الشرعية لمراحل وإجراءات التخطيط العمراني ونطاق تطبيقه والإجراءات التي تتخذها أجهزة التخطيط العمراني ضمن مراحل وعمليات التخطيط .

٤. تنظيم وتحديد العلاقة فيما بين السلطة العامة المسؤولة عن التخطيط العمراني ، والأطراف الأخرى ذات الصلة من استشاريين وأصحاب المصالح من الجمهور .. الخ.

٥. إتباع سلطات التخطيط العمراني لإجراءات محددة مرتكزة على نصوص وتشريعات تخطيطية موحدة ، يؤدي إلى تحقيق نوع من العدالة التخطيطية في المجتمع ، حيث تكون قرارات سلطات التخطيط العمراني واحدة ، فيما يتعلق بالقضايا التخطيطية المتشابهة.

٦. ان الالتزام بتطبيق تشريعات تخطيطية موحدة ، يؤدي من ناحية أخرى إلى استقرار وضبط النظام العمراني على المستوى القطاعي ، ويحقق الانسجام والتوازن في الأنماط العمرانية على مستوى المناطق أو الأحياء

٧. إن وجود قوانين وتشريعات التخطيط العمراني ، ضروري جدا لممارسة عملية المراجعة والطعن في القرارات التخطيطية ، حيث يشكل الأساس القانوني للجهات المختصة بمراجعة قرارات سلطات التخطيط العمراني ، للنظر فيما إذا كانت قرارات سلطات التخطيط قانونية أم لا ، وذلك في حالة النزاعات وطلب المراجعة من أصحاب العلاقة .

٨. اكتساب الجهاز الفني القائم بأعباء ومسؤوليات التخطيط نوعا من الحصانة الإدارية ، ذلك أن السلطة التنفيذية المختصة بالتخطيط العمراني ، هي شخصية معنوية عامة ، تقوم بوظيفتها الإدارية وتباشرها بواسطة جهازها الفني ، وما يقوم به هؤلاء من ممارسات أو تصرفات قانونية ومادية ، وما يترتب عليها من حقوق والتزامات ، تصرف آثارها إلى ذلك الشخص المعنوي ، ولا يكونون مسؤولين تجاه الأطراف الأخرى بصفتهم الشخصية . .

٩. إن قوانين التخطيط العمراني هي الأداة القانونية التي تحدد بالنتيجة الطابع العمراني للمدينة ، وذلك لما لهذه القوانين من أثر مباشر في تشكيل وتغيير البيئة المبنية للمدينة المعاصرة .

المبحث الثاني: المخططات الأساسية للمدن واستعمالات الأرض

٢-١ المخططات الأساسية – التعريف والمفهوم :

للمخطط الأساس مجموعة تعاريف واصطلاحات بحسب فهم المختص, ومن أبرزها ؛ المخطط الأساسي , التصميم الأساسي, ومخطط استعمالات الأرض ضمن تخطيط المدن.

ويمكن تعريفه على انه فن وعلم تنظيم استعمالات الأرض ونوع الأبنية وتحديد صفاتها وطرق المواصلات والنقل بشكل يضمن أعلى درجة عملية من الاقتصاد والراحة والجمال [٤] .

وعرف على انه الوثيقة الرئيسة في بناء المدن وعلى أساسه تجري إعادة تخطيط المدينة وتطويرها, وهكذا فإن المخطط الأساسي يشكل الهيكل التخطيطي وهيبة المدينة المعماري [٥].

وعرف أيضاً على انه تعبير عن السياسات العامة التي توجه التنمية الطبيعية للمدينة [٦] , وعليه فإن خارطة المخطط الأساسي تعكس المخطط الشامل الذي يوضح اتجاه

يوضح اتجاه نمو المدينة وتطورها على المدى البعيد, وهي التي تحدد التوزيعات المكانية لاستعمال الأرض داخل المدينة وتبين طبيعة هذا الاستعمال وكثافته.

إن المخطط الأساسي يعد لمدة تتراوح من ٢٠–٢٥ سنة وهي أطول مدة يمكن للمخطط أن يبني فيها تصوره لمراحل التطور المستقبلية في أية مدينة [٧] .

وجاء في الفقرة الرابعة من قانون التصميم الأساسي لمدينة بغداد لعام ١٩٧٢ "يعتبر التصميم الأساسي (المخطط الأساسي) ملزماً فيما تضمنه النواحي المادية والمعنوية كما في الدوائر والمؤسسات والمصالح الرسمية وشبه الرسمية [٨]وبناء على ما تقدم، فان المدينة العصرية هي تكوين عضوي بعيد عن العضوية إذ أصبح لها مخططها الأساسي التي يحدد وظائفها وشكلها العمراني، وسمة أخرى تضاف الى صفات المدينة العصرية أن تخطيطها لم يعد ينظر اليه على انه مسألة معمارية لطابع كما كان في النمط العضوي ، بل أصبحت عملية يتجدد بموجبها كل جزء من استعمالات الارض الحضرية وكثافتها الاستخدامية مستقبلاً. وهذا قد تم فضل جهود المخططين وعلى رأسهم مخططي المدن الذين اصبحت غايتهم اليوم ليس اعداد المخططات الاساسية للمدن فحسب، وانما لكسبها لصفة العملية (Practicality) واضافها بقدرتها على توفير مستوى يفوق الحد الادنى من النجاح ليصبح المخطط الاساسي (مخطط يوضع للسيطرة على او توجيه نمو المستوطنة الحضرية بطريقة تستوعب التغير الاجتماعي والاقتصادي والحضاري الحادث والمتوقع حدوثه بما يحقق نوعاً من التعايش السليم بين المجتمع الحضري والمستوطنة من خلال نجاح تلك المستوطنة في تأدية وظائفها بمستوى يتجاوز الحد الادنى من الكفاءة المطلوبة [٩].

٢–٢ مواصفات المخططات الاساسية :

إن ضمان نجاح مخطط المدينة الاساسي كونه المسيطر او الموجه لنمو المدينة لابد له ان يتصف بجملة من المواصفات [١٠] .

١- **الشمولية** : وتتم عن طريق وضع سياسة كاملة لاستعمالات الارض عن طريق توزيع الفعاليات بشكل يتسم بحسن التوزيع الوظيفي لأن المخطط يحاول رسم صورة متكاملة للمدينة.

٢- **المرونة** : وقصد بها قدرة الموروث على استيعاب وحل المشكلات في اثناء تنفيذ المخطط ومعالجته.

٣- **العلمية** : وهو القدرة على التنفيذ بدقة علمية وتكنولوجيا عالية.

٤- **المدة الزمنية** : وتسمى احياناً بطول الأمد أي معناه أن يكون تنفيذ المخطط على شكل مراحل. اذ انه دائماً ينظر بالمخطط الأساسي لفترة ما بين ١٠-١٥ سنة.

٥- **الدعم والامكانيات:** ان كل عملية تخطيطية او كل مرحلة تحتاج الى دعم وامكانيات.

٦- **القدرة** : هي قدرة الموروث على استيعاب التطور الذي يصحب المخطط.

٧- **الامكانيات المادية** : وهي ايجادمصادر مالية للقيام بالمخطط الشامل.

٨- **إشراك الجماهير** بعمليات التخطيط كافة ومراحله عن طريق اقامة الندوات والاستفتاءات وبطرق مباشرة وغير مباشرة وتوعيتهم بأهمية العملية التخطيطية.

٢-٣ التجارب التخطيطية في تحديد معايير استعمالات الارض ضمن المخططات الأساسية للمدن :

هناك العديد من الدراسات الخاصة بوضع معايير تخطيطية لاستعمالات المخطط الاساسي ، اذ ان هذه المعايير تختلف من منطقة الى أخرى وفقاً للمناخ والبيئة والعوامل الاجتماعية.

إن هذه المعايير تتغير من مدينة الى أخرى فمثلاً المعايير في المنطقة الرطبة الرطبة تختلف عنها في المنطقة الحارة الجافة، اذ ان لكل مخططخصوصية فمثلاً المخطط في

المخطط في المناطق الرطبة يحتاج الى تصميم طرق عريضة وفضاءات واسعة وذلك للسماح وذلك للسماح بتحرك هوائي.

ان التخطيط السليم للمناطق الرطبة يكون من خلال دراسة حركة التيارات الهوائية ووجود تضليل طبيعي على الابنية المجاورة [١١], اذ ان المخطط يستطيع التحكم في معايير اية عملية تخطيطية، فعن طريق الفضاءات المفتوحة المشجرة والشوارع العريضة استطاع ان يقلل من الرطوبة العالية في المنطقة الرطبة.

اما في المنطقة الحارة الجافة فيمكن من خلال الطرق الضيقة والفضاءات المفتوحة المشجرة وكمية النباتات على جوانب الطريق ونافورات المياه الموجودة في الساحات وتقاطعات الطرق ان تزيد كمية الرطوبة والتظليل، لأن هدف المخطط من هذه الاجراءات هو زيادة الرطوبة والتظليل .

ان المعايير التخطيطية لأية مدينة تعتمد عوامل عدة حددت بالآتي [١٢]:

١- حجم المدينة (Size): ان حجوم المدن تختلف، منها الصغيرة ومنها الكبيرة والمتوسطة والصغيرة, وان لكل حجم معين معايير تختلف عن الاخرى.

٢- الاساس الاقتصادي : ويقصد بها الأنشطة التي تعتمدها المدينة لتمويل الفعاليات التخطيطية سواء أكانت ذات اساس صناعي أم تجاري أم سياحي أم ديني أم تعليمي .

٣- الموقع الجغرافي: ويشمل موقع المدينة نسبةً الى دوائر العرض وخطوط الطول ومن خلالهما يمكن التعرف على موقع المدينة المناخي.

٤- نوع المجتمع : ويشمل مستوى المجتمع الذي يشكّل المدينة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والتجارية، وان دراسة نوع المجتمع هو قياس المجتمع ومستواه.

٢-٤ استعمالات الارض (LAND USE) ؛ التعريف والمفهوم :

من الملاحظ ان مفهوم (استعمالات الارض) تعد ولادته مقاربة جداً لولادة التخطيط الذي كان في بادئ الامر يشمل مفهوم الهندسة المعمارية ومفهوم التخطيط

التخطيط الحضري العام وكمرحلة ثانية في تطور علم التخطيط جاء مفهوم (استعمالات (استعمالات الارض)فضلاً عن النقل والخدمات والجانب الاقتصادي وهكذا كان تطور علم تطور علم التخطيط [١٣].

وقد ظهرت تعاريف عدة لمصطلح (استعمالات الارض) كما هو حال معظم المصطلحات العلمية ، سنورد هنا بعض هذه التعاريف :

- انه مجموعة من النشاطات المنطقية المتتابعة التي تهدف الى تنظيم المجتمعات البشرية عن طريق دراسة وفهم العلاقة القائمة بين انماط المستقرات البشرية ووظائفها في مكان وزمان محددين [١٤].
- أو هي الاستعمال التي صنعه الانسان على سطح الارض [١٥].
- وعرفته منظمة الغذاء والزراعة العالمية(FAO) على انها استعمالات الأرض التي تتعلق بالوظيفة او الهدف التي على اساسه استعملت الارض من قبل القوى البشرية المحلية ويمكن تعريفها بانها فعاليات البشر التي لها علاقة مباشرة مع الارض [١٦] .
- ويعرفها تيرنر بأنها اشارة الى الاستعمال البشري للأرض [١٧].
- اما جادويك فيعرفها على انها الاستعمال الفيزيائي للفضاء كأن يكون لمبنى على الارض او للأرض لوحدها وتوضح عن طريق التنطيق (ZONING) ZONING) ويسيطر عليها بوسلطة قانون داخلي [١٨].
- وأخيراً وليس آخراً يعد سلبرستاين ان استعمالات الارض هي سلعة او مفهوم للعرض والطلب مثل السكن والزراعة والمنطق المفتوحة والترفيهية ... الخ[١٩].

نستنتج من هذه التعاريف انه يمكن ايجاد تعريف شامل لاستعمالات الارض

الارض وهو(هي مجموعة من الوظائف أو الانشطة التي يصنعها الانسان على على الارض لكل منها حيز مكاني (zone) تهدف الى تنظيم عمل المجتمعات البشرية

البشرية عن طريق الترابط الوظيفي بين هذه الاستعمالات) . لقد بدأ الاهتمام بمسوحات بمسوحات استعمال الأرض و الإفادة من نتائجه في إعادة تخطيط هذه الاستعمالات , , وقد استفادت بريطانيا من مسوحات استعمال الأرض هذه بشكل كبير في إعادة تخطيط تخطيط الأرض بما يكفل لها تحقيق زيادة كبيرة في الإنتاج الزراعي, و استناداً إلى إلى الحقائق التي كشفت عنها مسوحات استعمال الأرض , فقد اتخذت مجموعة من القرارات المهمة و التي نجم عنها ارتفاع سريع في إنتاج بريطانيا من المواد الغذائية الغذائية [٢٠].

إن المجتمع التي لا يخطط استعمال أرضه يفقد حاضره ومستقبله ولا عجب بان نجاح الكثير من الدول تحقق بسبب مقدرتها على التعامل مع الأرض وإن الكثير من الدول المتخلفة ما كانت لتكون كذلك لو استطاعت استغلال أراضيها، وإن التخطيط المناسب لاستعمالات الأرض في ظل الموارد الطبيعية والملائمة للبيئة يجب إن يأخذ جميع احتمالات التطوير الممكنة بعين الاعتبار، وذلك بغية الوصل إلى تقويم استعمالات الأرض الأكثر موضوعية من بين مجموعة البدائل المتوافرة.

٢-٥ اهداف تخطيط استعمالات الارض:

يمكن ممارسة تخطيط استعمالات الارض في ثلاثة مستويات مكانية هي : وطني , اقليمي , محلي وعلى هذه المستويات كافة فان تخطيط استعمالات الأرض يرمي الى عدة أهداف تلخص بالآتي [٢١]:

١- تقدير الحاجات الحاضرة والمستقبلية للسكان وتقييم قدرة الارض على توفير هذه الحاجات وايجاد حلول للمشاكل القائمة والمتوقعة .

٢- وضع الحلول المناسبة للاستعمالات المتنافسة والناجمة عن التضارب بين المصالح الفردية والمصلحة العامة ومصالح الاجيال الحاضرة والمستقبلية .

٣- البحث عن حلول وخيارات مستدامة , واختيار الحلول التي تشبع الحاجات القائمة وادارة عملية تنمية المجتمع وتوجيهها .

٤- إحداث تغييرات مناسبة ومنع حدوث التغيرات السالبة .
٥- تحقيق تخطيط أكثر تطوراً ونجاحا وملائمةً لحاجات السكان ومشاكلهم .
٥- ضمان عدم تداخل استعمال مع آخر لتأمين عدم حصول مشاكل بيئية , كتداخل الاستعمال الصناعي الملوث مع الاستعمال السكني .

٢-٦ العوامل المؤثرة في تخطيط استعمالات الارض :

ان دراسة العوامل التي تؤثر في استعمالات الاراضي توضح لنا كيف قت تنمية المدينة من جانب استعمالات الأرض تاريخيا وكيف اثرت هذه الاستعمالات في رسم شكل الارض الحضرية , وفيما يأتي توضيح لهذه العوامل [٢٢]:

٢-٦-١ العوامل الاقتصادية :

إن العوامل الاقتصادية التي تؤثر في استعمال الارض الحضرية ، لأن استعمالات الارض تعد اداة لأية تنمية في المدينة [٢٣] ، وتخضع استعمالات الارض للمنافسة الاقتصادية, لذا نجد أن الاستعمالات ذات العائد القليل تظل تتراجع لصالح الاستعمالات ذات العائد الاعلى [٢٤], ولا شك أن السياسة العامة الوطنية يجب ان يكون لها دور , والدور غير الفعال هو السبب وراء عدم تحديد أنماط الاستعمالات , وهو الذي ادى الى الخلط في الاستعمالات في الوقت الحاضر .

٢-٦-٢ العوامل الاجتماعية :

هذه العوامل تعد غير واضحة فيما اذا قورنت بالعوامل الاقتصادية , ولا شك إن شك إن العوامل الاقتصادية والاجتماعية متداخلة مع بعضها ومتشابكة وتتفاعل داخليا داخليا تفاعلا معقدا يصعب معه عمل معايير لكل واحد منها بعيداً عن الاخر [٢٥] ،

، فالتي يحدد قيمة الأسان الاجتماعية وضعه الاقتصادي التي يضعه في مكان مرموق مرموق اجتماعيا .

٢-٦-٣ عامل المنفعة العامة :

بعد عمل الدراسات والتحليلات الاجتماعية والاقتصادية التي تؤثر في استعمال أرض الحضر يحتاج المخطط الى دراسة أخرى خاصة بالمنفعة العامة وهي منفعة المجتمع كله , وتشمل المنفعة العامة عناصر عدة منها أربعة عناصر رئيسة وهي الصحة العامة , الامان , الراحة , والنواحي الجمالية [٢٦] .

٢-٦-٤ العوامل الثقافية :

ثقافة المجتمع المراد دراسته والتخطيط له تؤثر في انماط استعمالات الارض , إذ بإمكان المجتمع المشاركة في صنع القرار واتخاذ بعض الإجراءات التخطيطية بحكم معرفتهم [٢٧] , فكلما كان الناس اكثر مشاركة في صياغة سياسات استعمالات الأرض وتطبيق هذه السياسات وتعديلها كلما عكست هذه الاستعمالات ثقافات وعادات وعقائد المجتمع وأمكن تطبيقها على الواقع والعكس صحيح تماماً [٢٨] .

٢-٦-٥ العوامل الادارية والتخطيطية :

يقصد بها ادارة عملية التخطيط ومدى مشاركة المجتمع وتأثيره في العملية التخطيطية ويسأل عن تشكيل ادارات التخطيط ومؤسسات التخطيط القائمة على العملية [٢٩] .

٢-٦-٦ الترابط المكاني بين استعمالات الارض :

هناك ضوابط ومعايير عدة تحدد نمط التوقيع المكاني لاستعمالات الارض على على وفق فعالياتها الوظيفية المختلفة, وهي بالتأكيد متباينة ضمن المدينة ،وكذلك في

في المدينة الكبيرة غيرها في المدينة الصغيرة , إذ ان تخطيط استعمالات الأرض هو هو انعكاس للفعالية الوظيفية .

٢-٦-٧ عوامل اخرى :

ونجد ان هناك مجموعة من المشكلات التي من الممكن ان تحدد العلاقة الوظيفية بين سكان المدينة والفعاليات الوظيفية المختلفة في المدينة ومن ثم تغيير الاستعمالات على وفق العلاقات الوظيفية , فعلى سبيل المثال اتخذ مجلس امانة بغداد قراره بتغيير استعمال اكثر من ٢٣٠ شارعا رئيسيا وثانويا من الاستعمال السكني الى الاستعمال التجاري وذلك بموجب قانون التصميم الاساسي رقم (١٥٦) لسنة ١٩٧١ [٣٠] .

المبحث الثالث : الأطر المقترحة لتطوير تشريعات وقوانين التخطيط العمراني القائمة

٣-١ -منهجية تطوير التشريعات التخطيطية

سأحاول أن أشير إلى منهجية تطويرية يمكن من خلالها لقوانين وتشريعات التخطيط العمراني أن تقوم بأكثر من دور هام وفعال في النهوض بعملية التخطيط الحضري ، ويمكن بيان الأدوار الرئيسية وفقا لما يلي :

- التوجيه
- الإصلاح
- المحفظة
- الرقابة
- التشجيع

٣-١-١ الدور التوجيهي والاستراتيجي لقوانين التخطيط العمراني في تجسيد مبدئ التنمية المستدامة وضمان تنفيذها :

تعد قوانين التخطيط العمراني من أهم أدوات تنفيذ السياسة الاستراتيجية المكانية التي يتم من خلالها تجسيد مبادئ التنمية المستدامة وضمان تنفيذها .

حيث ظهر في أواخر القرن العشرين مفهوم الاستدامة ، التي أصبح ملازما لاصطلاح التنمية الحضرية أو التخطيط الحضري ، ومفهوم الاستدامة ينطلق من خلال توفير البيئة الحضرية الآمنة للأجيال الحاضرة ، دون المساس بحق الأجيال المستقبلية أيضا، في الحصول على بيئة حضرية مماثلة ، من خلال عدم استنزاف الموارد الطبيعية غير المتجددة ، والمحافظة عليها لخدمة الأجيال اللاحقة .

وتشير بعض الدراسات إلى بعض أهداف التشريعات التخطيطية المرتبطة بهذا الدور والتي يجب أن تهتم بها المخططات المحلية وفقا لما يلي :

- التأسيس لتنمية عمرانية واقتصادية مستدامة في بيئة طبيعية صحية ضمن إطار قانوني.
- توفير نظام واضح لاستخدام ا لأراضي ضمن قانون التخطيط العمراني .
- إمكانية دمج القرارات التخطيطية المحلية والاتحادية .
- توفير عمليات تخطيطية عادلة فعالة من خلال جعلها شفافة ومتجددة وفي متناول الجميع .
- التنسيق والشراكة بين جميع الإدارات المرتبطة بعملية التنمية العمرانية .

٣-١-٢ دور قوانين التخطيط في إصلاح نظام التخطيط العمراني القائم: الدور التي تقوم به قوانين التخطيط العمراني في إصلاح النظام التخطيطي القائم ، يأتي كمرحلة لاحقة ، لعملية غاية في الأهمية وهي مرحلة (تقييم نظام التخطيط العمراني القائم ومعرفة أوجه القصور التي تعتري هذا النظام) ، ومن ثم وضع التشريعات العمرانية اللازمة لمعالجة تلك القصور، ومن تلك على سبيل المثال :

١-حصر ممارسة العمل التخطيطي بجهة واحدة مخولة قانونا بذلك ومنع تعددية او ازدواجية اصلاحيات وتداخلها ، وإن حصر اختصاص التخطيط العمراني بجهة عليا واحدة ، لا ينفي الدور الأساس الواجب القيام به من قبل تلك الجهة ، والمتمثل بالتنسيق والتشاور مع الهيئات الأخرى في الحكومة ، ذلك أن من مقومات نجاح العمل التخطيطي المشاركة والتنسيق بين جميع الهيئات الحكومية.

٢- زيادة كفاءة الأجهزة الفنية القائمة لدى الجهات المختصة بالتخطيط العمراني عن طريق وضع الهيكلية الفنية اللازمة لإدارة التخطيط العمراني وتحديد المؤهلات العلمية والخبرات العملية الواجب توفرها في الجهاز التخطيطي .

٣- وضع الآليات الخاصة بتشكيل اللجان اللازمة لقيادة بعض المهام ، خاصة فيما يتعلق باتخاذ بعض القرارات التخطيطية الحساسة ومنها اللجان الخاصة بإعداد الخطط والبرامج التخطيطية على المستوى الاستراتيجي ، وقد دأبت معظم قوانين التخطيط العمراني على هذا النهج .

٤- وضع آلية لمراجعة وتعديل القوانين بشكل دوري وبما تستلزمه مستجدات قضايا ومهام التخطيط العمراني ، وتعديل الأنظمة التخطيطية القاصرة التي يشوبها بعض القصور أو إلغاء الأنظمة غير المجدية

٣-١-٣- دور التشريعات العمرانية في تفعيل وتنظيم جهاز الرقابة التخطيطية: أن يستند جهاز الرقابة التخطيطية إلى إطار من التشريعات والقوانين المنظمة لعمله ، فلا توجد رقابة بدون نص قانوني يحدد وينظم تلك الرقابة وبيان المخالفات التخطيطية والعقوبات المترتبة عليها ، وأن يكون هناك توازن بين المخالفات المخالفات والعقوبات المترتبة عليها ، وبهذا تتحقق زيادة فاعلية جهاز الرقابة التخطيطية لدى إدارة التخطيط وتأمين الإطار التشريعي والقانوني اللازم لقيامه بمهامه

بمهامه الرقابية ، ودعمه بالمؤيدات الجزائية الكفيلة بتحقيق مفهوم الردع العام والخاص والخاص معا .

٣-١-٤- دور التشريعات التخطيطية في الحفاظ على التراث العمراني والمجتمعي:

ويتجلى ذلك في أمرين رئيسيين هما :

٣-١-٤-١- دور التشريعات التخطيطية في الحفاظ على التراث العمراني وإعادة الهوية المكانية :

إن المناطق التراثية هي مناطق حياة مستمرة تتأثر بالتغيرات الانسانية المحيطة بها على مر التاريخ ، ومن هذه الرؤية يجب توفير الحماية المناسبة لتلك المناطق من تأثير التطور العمراني الحديث عليها و الحفاظ عليها لأجيال المستقبل

ولتحقيق ذلك لابد من مراجعة القوانين واللوائح القائمة ، ووضع القوانين والتشريعات التخطيطية التي تعيد إلى نسيج المدينة عناصرها ومقوماتها وبذلك يمكن إعادة إنسانية المدينة وتفاعلها مع متطلباتها الاجتماعية .

ويرى البعض أن هذا هو الفكر الأساسي للتخطيط الحديث ، فإذا كان الهيكل العام للمدينة العربية القديمة قد تشكل على أساس المقياس الإنساني المتولد عن الحركة الطبيعية للإنسان ولما كان الهيكل العام للمدينة المعاصرة يتأثر أساساً بالمقياس المتولد عن الحركة الآلية المتغيرة ، فإن الفكر الأساسي للتخطيط الحديث يهدف إلى إيجاد اللقاء المناسب بين كلا المقياسين ، عن طريق إظهار القيم الحضارية في تخطيط المناطق الجديدة ، وربط عناصر الزمن والفراغ والمكان في التشكيل العام للمدينة . [٣١]

٣-١-٤-٢- دور التشريعات التخطيطية في استعادة البعد الاجتماعي والقيم الحضارية الأصيلة (الأصالة المجتمعية) :

فقد غيبت الأنماط العمرانية الحديثة مسألة الضبط الاجتماعي ، وبناء سلوك الأفراد، ومراعاة ما يسمى العيب العام ، وهي من الأمور المؤثرة في تحقيق الأمن الاجتماعي إن العودة إلى تكريس مبدأ الأصالة المجتمعية ، التي يؤدي إلى تحقيق مفهوم الضبط الاجتماعي ، تتطلب وجود نوع خاص من التشريعات العمرانية ، التي تساهم بتوفير أحياء سكنية تجمع فيما بين ساكنيها علاقات اجتماعية مشتركة تقوم على أساس من العادات والتقاليد المتجانسة غير المتنافرة ، والانسجام الثقافي والديني، بما يخدم المصلحة الاجتماعية للحي السكني ويوفر نوعا من الأمن الاجتماعي ويتم ذلك بموجب عدة إجراءات منها :

- إشراك أكبر عدد من سكان الحي بعملية الرقابة .
- نشر وتشجيع السكان على عادة التعارف فيما بين الجيران وتعميق الإحساس بروح المجتمع الواحد ضمن الحي .
- مراقبة سلوك الغرباء عن الحي ، وضرورة التبليغ عن أي سلوك من شأنه الإضرار بأمن الحي أو عناصره الحضرية ، مع الأخذ بالاعتبار تعريف السكان بنوعية السلوكيات السالبة التي تستدعي الإبلاغ عنها .

٣-١-٥ – الدور التشجيعي للتشريعات التخطيطية :

ومنها وضع تشريعات قانونية تشجع على تنمية قطع الأراضي المعدة للبناء للبناء والنمو الحضري ، ضمن المناطق داخل حدود المنطقة الحضرية ، والحد من تراخيص البناء الفردية خارج تلك حدود المناطق (مع استثناء مشاريع التنمية العمرانية) وإعداد وإعداد التشريعات اللازمة ضبط ذلك ويتم ذلك مثلا عن طريق منح بعض التسهيلات التسهيلات الخاصة بمنح التراخيص التخطيطية من الناحية الزمنية مثلا وسرعة الإجراءات بإعطائها أولوية في تنفيذ إجراءات التراخيص، وقد نهجت بعض قوانين التخطيط قوانين التخطيط العمراني في بعض الدول هذا النهج ومنها نظام تخطيط المدن والأرياف والأرياف في انجلترا .

٣-٢ – آلية تحسين التشريعات العمرانية على مستوى التخطيط التفصيلي :

يجب أن تكفل قوانين وتشريعات التخطيط ، تطبيق كافة المعايير والقواعد التخطيطية المنهجية ، المتعلقة بالتخطيط التفصيلي للمناطق ، بحيث تنطلق من الصورة النهائية التي ستكون عليها المنطقة والتي من شانها تحقيق التوازن البيئي والاجتماعي بين حجم المنطقة وساكنيها ،.

٤ .الاستنتاجات والتوصيات :

٤-١ الاستنتاجات

٤-١-١ :غياب قانون للتخطيط العمراني :

أن منظومة التشريعات التخطيطية والقوانين المتعلقة بالتخطيط العمراني ، وضعت لمعالجة بعض القضايا أو الاعتبارات التخطيطية المنفردة ، أو تنظيم بعض الإجراءات التنفيذية ومن ثم فإن الافتقار إلى وجود تشريع شامل ومتكامل خاص بموضوع التخطيط العمراني ، على غرار قوانين التخطيط العمراني المعمول بها لدى الكثير من الدول الإقليمية والعربية والغربية ، ومنها قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٤ بشأن التخطيط العمراني – البحرين ، قانون التخطيط العمراني والتصرف في الاراضي لسنة ١٩٩٤ السودان ، قانون البناء الموحد لعام ٢٠٠٨ –مصر ، Town and Country Planning Act ١٩٤٧ – ١٩٩٠ وما بعدها في المملكة المتحدة ... وغيرها) .

إن غياب قانون التخطيط العمراني ، يعني ، عدم وجود تقنين شامل يضم كافة التشريعات التخطيطية التي تترجم الضوابط والمعايير التخطيطية المنهجية والعلمية ، ومن ثم الافتقار إلى العمود الفقري التي تقوم عليه منظومة التشريعات التخطيطية ، الأمر الذي يترتب عليه غياب الكثير من النصوص التي تحكم الكثير من القضايا التخطيطية من الناحية التشريعية ، ذلك أن غياب الأصل يؤدي إلى غياب الفرع بالمحصلة .

ومن أهم الآثار الناجمة عن غياب قانون التخطيط العمراني ما يلي :

- **غياب قانون للإجراءات التخطيطية :** التي تضمن الإجراءات الخاصة بتنفيذ مهام إدارة التخطيط المرتبطة بإجراءات تنفيذ كل عملية تخطيطية من الناحية الزمنية.
- **ضعف فاعلية التشريعات والقوانين القائمة :** فالتخطيط العمراني لا يعد أداة تغيير للأفضل وتحسين وإصلاح إلا إذا استند إلى تشريعات وقوانين ملزمة وحاسمة تضعه موضع التنفيذ .
- **ضعف المرجعية القانونية لمهام الرقابة التخطيطية :** نتيجة افتقار منظومة التشريعات التخطيطية القائمة ، ويعتبر هذا الأمر أيضا من أسباب ضعف فاعلية التشريعات التخطيطية القائمة لأن هذه الرقابة لا تستند على تشريع حاسم في ممارستها لمهامه في الرقابة وضبط المخالفات .

٤-١-٢ غياب مبدأ الفصل بين السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية قبل ٢٠٠٣/٤/٩ :

يعتبر من أهم تداعيات غياب قانون للتخطيط العمراني والآثار المترتبة عليه ، غياب مبدأ الفصل بين السلطات عن عمل الجهات المختصة بالتخطيط العمراني خلال الفترة قبل ٢٠٠٣/٤/٩ .

ومن متابعة وتحليل واقع عملية التخطيط العمراني في العراق للفترة المشار اليها ، يتبين غياب مبدأ الفصل بين السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، كأحد أهم المبادئ الدستورية والقانونية التي تحكم عمل السلطات العامة في الدولة ، وتحقق التوازن فيما بينها .

حيث تمارس الجهات المختصة بالتخطيط العمراني ، كافة السلطات العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية مجتمعة بطرف واحد ، ويغيب عن عملها الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات .

، ومن هذه الممارسات على سبيل المثال :

- عدم التقيد والالتزام التام ، بما تصدره تلك الجهات من أنظمة ومعايير فنية ، فهي السلطة المشرعة وهي السلطة المنفذة ، ومن ثم تستطيع تغييب النص في أي وقت لا تريد ان تلزم نفسها فيه ..
- غياب الآلية الخاصة بمراجعة قرارتها والطعن فيها ، لغياب النصوص التشريعية اللازمة لذلك .

ونستنتج مما سبق أن وجود قانون موحد للتخطيط العمراني يعتبر حاجة ملحة وضرورية ، خاصة مع وجود العديد من الجهات التي تمارس سلطة التخطيط العمراني في العراق .

٤-١-٣ ضعف التشريعات العمرانية على مستوى التخطيط الاستراتيجي والشامل :

أصبحت مخططات بعض مشاريع التنمية تعتمد لدى الجهة المختصة مثلما هي منفذة أي بعد تنفيذها وليس اعتمادها قبل التنفيذ ، فأصبحت عموما المخططات ترجمة لما هو منفذ وليس كما هو مخطط وصارت لاحقة وتابعة لما هو منفذ وليت سابقة وموجهة لما سوف يعتمد ، وهذا منحى خطير جداً في العملية التخطيطية لا تخفى آثاره السلبية الكبيرة على أحد .

ومن ثم يمكن القول بأن ضعف التشريعات العمرانية أدى من الناحية التخطيطية إلى:

- غياب الموجه الأساسي للتخطيط الاستراتيجي وخطط وبرامج التنمية الحضرية والالتزام بمبادئ التنمية المستدامة .
- اختلال التوازن في عملية التنمية الحضرية والتداخل في استعمالات الأراضي .
- فقدان السيطرة على معدلات النمو العمراني المخطط لها واتساع رقعة المناطق ضمن المنطقة الحضرية وزيادة المعدلات السكانية ، بما يتناقض مع خطط وبرامج التنمية وموجهات تنفيذ المخطط الهيكلي .

٤-١-٤- ضعف القوانين والتشريعات التخطيطية على المستوى التفصيلي :

ويرتبط بموضوع التخطيط التفصيلي العديد من الجوانب الهامة وهي :

- **الضعف التشريعي على مستوى التخطيط التفصيلي للمناطق التخطيطية**

يوجد قصور في التشريعات القائمة فيما يتعلق بالمعايير والضوابط التخطيطية اللازمة لإعداد المخططات التفصيلية وتقسيم المناطق والأراضي ، ومن ثم عدم وجود محددات قانونية (للتخطيط التفصيلي) الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى وجود معايير وضوابط متعددة ، تستند إلى منهجيات مختلفة ، مما يترتب عليه اختلال التوازن في النسيج العمراني بين المناطق التخطيطية.

- **قصور النصوص التشريعية الخاصة بمعايير الخدمات العامة :**

أنها من أهم المعايير التخطيطية اللازمة لاعتماد المخطط العام لتلك المشاريع ، ويتم من خلالها توفير مواقع كافة الخدمات والمرافق العامة ، ولكن في كثير من الأحيان يتم تجاوز تلك المعايير والضوابط عند اعتماد مخططات بعض المشاريع .

- **قصور التشريعات المنظمة للمعايير والضوابط البيئية على مستوى التخطيط الاستراتيجي والتفصيلي :**

والمقصود هنا عدم كفاية التشريعات العمرانية القائمة ، في تحقيق المتطلبات البيئية ، خاصة على مستوى التخطيط التفصيلي للمناطق ومشروعات التنمية العمرانية الكبرى .

فما ينطبق على معايير الخدمات العامة ينطبق على المعايير البيئية التي تمثل البعد البيئي الذي هو من أهم أبعاد التخطيط الحضري .

٤-١-٥ ضعف المنظومة التشريعية القائمة المرتبطة بالبعد التراثي والاجتماعي

ويتضمن مفهوم البعد التراثي والاجتماعي عدد من القضايا وهي :

- ضعف النصوص التشريعية الخاصة بالمحافظة على البيئة التراثية العمرانية ، خاصة في منطقة الأعمال المركزية ، والمناطق التراثية..

إن النقص المعرفي لطبيعة العلاقة بين القوانين التخطيطية وأثرها في المحافظة على النسيج الحضري للمدينة التقليدية ، أدى إلى غياب المعايير والأسس التخطيطية والعمرانية التي تحافظ على الخصوصية المحلية بيئياً واجتماعيا ، الأمر الذي أدى بدوره إلى تدهور البيئة الحضرية التراثية ، التي تحمل الطابع التقليدي المحلي .

- ويرتبط بذلك أيضا ضعف النصوص التشريعية المرتبطة بالمحافظة على الهوية الوطنية وتحقق معيار الخصوصية ضمن الأنظمة العمرانية القائمة ، ومن ثم قصور التشريعات التخطيطية القائمة في تحقيق التوازن للبيئة الاجتماعية ، ومعالجة الآثار السالبة الناتجة عن مشاكل التركيبة السكانية .

- غياب النصوص المرتبطة بالبعد الاجتماعي ، وإغفال مفهوم الرقابة المجتمعية في الأحياء .
- ضعف التشريعات العمرانية المتعلقة بالأنظمة العمرانية التي تحقق التوازن بين العمارة والمناخ خاصة فيما يتعلق بواجهات المباني الزجاجية والكتل الخرسانية الضخمة ، حيث أفرزت الطفرة العمرانية الأخيرة أنماطا عمرانية ومعمارية غير متجانسة مع المناخ الخاص بالمنطقة عموما ، وهناك قصور في النصوص التشريعية التي تمكن أجهزة الرقابة التخطيطية والبنائية من ضبط هذا الأمر .
- ومن أوجه القصور المرتبطة بالعد الاجتماعي أيضا غياب النصوص التشريعية الخاصة بدور المشاركة الشعبية بمواضيع التخطيط العمراني ، حيث تتم عمليات التخطيط العمراني للمناطق والمشاريع على كافة المستويات التخطيطية دون مشاركة أي من الجمهور في تلك العملية التخطيطية ، لا بل لا يتم الكشف عن التخطيط للجمهور في اغلب الأحيان إلا بعد اعتماده .

- عدم وجود مراجعة دورية للتشريعات القائمة واقتراح التعديلات والتشريعات اللازمة لتحقيق مواكبة الحركة الإدارية والتنظيمية ، التي تتناسب مع سرعة التنمية الحضرية والعمرانية في العراق ،الأمر الذي يؤدي بدوره إلى عدم إمكانية تلافي النقص أو تصحيح الخطأ في الوقت المناسب

- النقص المعرفي لدى الكوادر التخطيطية بمفهوم القوانين والتشريعات العمرانية من الناحية القانونية البحتة ، ومن ثم الافتقار إلى الكوادر المؤهلة لاقتراح وتطوير التشريعات العمرانية من الناحية النظرية ، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى عدم التحكم ببرامج التخطيط والمخططات العمرانية على الواقع بالشكل السليم .

٤-٢ . التوصيات :

نقترح بعض التوصيات (لتشكل العناصر الرئيسة التي يجب أن يتضمنها القانون المقترح) وهي :

١- يجب العمل على تضمين التشريعات التخطيطية الالتزام بأسس ومفاهيم التخطيط الشامل ومبادئ التنمية المستدامة .

٢- إدراج البعد البيئي ضمن أسس ومقومات التخطيط في كافة مراحله ومستوياته، ووجوب الأخذ بأدوات التخطيط البيئي والالتزام بها خاصة فيما يتعلق بدراسة تقييم الأثر البيئي على مستوى التخطيط الاستراتيجي والمخطط الهيكلي ومشروعات التنمية العمرانية الكبرى ، والتخطيط التفصيلي للمناطق التخطيطية .

٣- تضمين قانون التخطيط العمراني ضوابط ومعايير التخطيط التفصيلي وتقسيم الأراضي للمناطق التخطيطية ، ومن العناصر الهامة الواجب التوصية عليها وجود حد ادنى من المساحات الخضراء عند إعداد التخطيط التفصيلي للمناطق السكنية ، خاصة .

٤- أن تضمن تشريعات التخطيط العمراني تقنين معايير وضوابط الخدمات العامة اللازم توفرها ضمن مشروعات التنمية العمرانية التي تستلزم تخصيص المساحات اللازمة لها ضمن المخطط العام لكل مشروع ، مع وجود آلية ضبط تنفيذ مواقع تلك الخدمات وبما يتناسب مع الجدول الزمني لإنشاء وتشغيل تلك المشروعات ، لكي لا يصار إلى تخصيص مساحاتها ضمن المشروع مع تركها دون إنشاء أو تنفيذ .

٥- العمل على مراجعة وتقييم كافة اللوائح والأوامر الصادرة سابقا والمتعلقة بعملية التخطيط العمراني وذلك من أجل تضمين نصوص القانون الجديد التأكيد والإبقاء على ما هو ضروري ولازم ، وإلغاء ما يجب إلغاؤه منها .

٦- أن تضمن التشريعات التخطيطية فصلا خاصا بموضوع تقنين إجراءات الرقابة التخطيطية اللازمة لضبط المخالفات مع العقوبات المتوازنة مع كل مخالفة تخطيطية .

٧- إعداد لائحة تنفيذية لقانون التخطيط العمراني ، تضمن الإجراءات الخاصة بتنفيذ مهام إدارة التخطيط

المصادر العربية

١. د. أحمد هلال محمد / التشريعات العمرانية وتأثيرها في تكوين بيئة العمارة المصرية / أستاذ التصميم المعماري المساعد – قسم العمارة – كلية الهندسة- جامعة أسيوط- مصر

٢. الجابري، مظفر " اسلوب التنظيم الكمي لبدائل تطور وتوجيه نمو المدن " جامعة بغداد، المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي ، المؤتمر العلمي الاول لأساليب التحليل الكمي في التخطيط الحضري والاقليمي ، ١٩٨٧ , ص١ .

٣. كمونة ، حيدر عبد الرزاق " التصاميم الاساسية للمدن العراقية في القرن الحادي والعشرين" وقائع بحوث المؤتمر العلمي الثالث، اتحاد مجالس البحث العلمي العربية، بغداد، , ٢٠٠٠ .

٤. الانباري "مدينتي اجمل" وحدة التخطيط العمراني، مطبعة الرسول العربي، كربلاء، ١٩٨٧, ص٧.

٥. الانصاري, باسم رؤوف "من التخطيط المعاصر للمدن" الموسوعةة الصغيرة, العدد ٥٨, منشورات دار الجاحظ للنشر, بغداد ١٩٨٠ , ص٩.

٦. قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد لسنة ١٩٧١، مطبعة امانة بغداد، ١٩٧٢, ص٧ .

٧. الاشعب، خالص "المدينة العربية" منظمة المدن العربية للتربية والثقافة والعلوم، بغداد، ١٩٨٢, ص١٣٩.

٨. الاشعب، خالص "المقومات الضرورية للتصميم الاساسي" مجلة الجمعية الجغرافية، العدد ١١، بغداد، ١٩٨٠.

٩. كاكوز، سرمد غانم "خصوصية اعداد المخطط الاساسي لمدينة بغداد" اطروحة دكتوراه مقدمة الى المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد ،٢٠٠١ , ..

١٠. .المؤمني , لطفي , " دراسة التغير في الغطاء الارضي واستخدامات الارض لعام ٢٠٠٢ باستخدام الصور الفضائية ونظم المعلومات الجغرافية " ورقة بحث, مجموعة تنظيم استعمالات الارض في المدينة , منشورات منظمة المدن العربية , ٢٠٠٢م .

١١. غنيم , عثمان محمد " تخطيط استخدام الارض الريفي والحضري", دار الصفاء للنشر , ط١ , عمان, الأردن, ٢٠٠١ , ص٣٢.

١٢. صباح , فيصل يوسف " التركيب الحضري وانعكاساته على تخطيط استعمالات الارض " رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس جامعة النجاح الوطنية, كلية الدراسات العليا , التخطيط الحضري والاقليمي , نابلس , فلسطين , ٢٠٠٣ , ص٣٣.

١٣. علام , احمد خالد " تخطيط المدن ", القاهرة , مكتبة لانجلو . مصر , ١٩٩٨ , ص٢٥٦.

١٤. الصعيدي , محمد فتح الله " تطور انماط استعمالات الاراضي في مدينة طولكرم –فلسطين– خلال القرن العشرين " رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النجاح الوطنية , كلية الدراسات العليا , التخطيط الحضري والاقليمي , نابلس – فلسطين , ٢٠٠٠ , ص١٨ .

١٥الشامي , صلاح الدين " استخدام الارض , دراسة جغرافية " ص٦٢ , الاسكندرية , منشأة المعارف ١٩٩٠ .

١٦كمونة , حيدر عبد الرزاق " الخسائر الاقتصادية الناجمة عن قرار تغيير استعمالات الارض لشوارع مدينة بغداد من سكنية الى تجارية " موقع جريدة المدى www.almadapaper.net , الارشيف ٢٠٠٧/٤/١٩.

١٧د. حبيب بن مهدي محمد الشويخات / التخطيط الحضري والمجالس البلدية : نحو مدن مستدامة – ورقة مقدمة لمؤتمر العمل البلدي الأول

المصادر الأجنبية

١.Encyclopedia Britannica, ٢٠٠٨. Encyclopedia Britannica Online.

٢.Catanese Anthony. J. S. "Introduction to Urban Planning" New York McGraw–Hill Book Company , ١٩٧٩, p٣٢٧ .

٣.Briassoulis, Helen "Analysis of Land Use Change, Theoretical and Modeling Approaches" The Web Book of Regional Science, Regional Research Institution, West Virginia University, search paper, www. wvu.com/poly .

٤ . Urbanization" Sector Working Paper , World Bank , June , ١٩٧٢ –

٥.Branch, Melville C. "Continuous City Planning, Integrating Municipal Management and City Planning" A Wiley–Interscience Publication , John Wiley & Sons. Inc , USA, ١٩٨١, p٨٤ .

٦.Bourne, Larry S. "Internal Structure of the City" Reading on Space and Environment , Oxford University Press , ١٩٧١, p١٢٩ .

٧.Chadwick, George "A System View of Planning Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process" Pergamum Press , U.K. ١٩٧٢ , p ٣٢٠ .

٨.Silberstein, Jane & Maser, Chris "Land Use Planning for Sustainable Development " Sustainable Community Development Series , Lewis Publishers , USA , ٢٠٠٠ , p١٠٢ .

[١] - Encyclopedia Britannica, ٢٠٠٨. Encyclopedia Britannica Online.

[٢]

[٣] ـ أحمد هلال محمد (دكتور) / التشريعات العمرانية وتأثيرها في تكوين بيئة العمارة المصرية / أستاذ التصميم المعماري المساعد – قسم العمارة ـ كلية الهندسة- جامعة أسيوط- مصر

[٤] ـ الجابري، مظفر " اسلوب التنظيم الكمي لبدائل تطور وتوجيه نمو المدن " جامعة بغداد، المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي ، المؤتمر العلمي الاول لأساليب التحليل الكمي في التخطيط الحضري والاقليمي ، ١٩٨٧ , ص١ .

[٥] ـ كمونة ، حيدر عبد الرزاق "التصاميم الاساسية للمدن العراقية في القرن الحادي والعشرين" وقائع بحوث المؤتمر العلمي الثالث، اتحاد مجالس البحث العلمي العربية، بغداد، , ٢٠٠٠ , ص١٠١.

[٦] ـ الانباري "مدينتي اجمل" وحدة التخطيط العمراني، مطبعة الرسول العربي، كربلاء، ١٩٨٧, ص٧.

[٧] ـ الانصاري, باسم رؤوف "من التخطيط المعاصر للمدن" الموسوعة الصغيرة, العدد ٥٨, منشورات دار الجاحظ للنشر ،بغداد ١٩٨٠ , ص٩.

[٨] ـ قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد لسنة ١٩٧١، مطبعة امانة بغداد، ١٩٧٢, ص٧ .

[٩] ـ الاشعب، خالص "المدينة العربية" منظمة المدن العربية للتربية والثقافة والعلوم، بغداد، ١٩٨٢, ص١٣٩.

[١٠] ـ الاشعب، خالص "المقومات الضرورية للتصميم الاساسي" مجلة الجمعية الجغرافية، العدد ١١، بغداد، ١٩٨٠, ص١٣٤.

[١١] ـ كمونة، حيدر عبد الرزاق " التصاميم الاساسية للمدن العراقية في القرن الحادي والعشرين" وقائع بحوث المؤتمر العلمي الثالث، اتحاد مجالس البحث العلمي العربية، بغداد، ٢٠٠٠ , ص١١١.

[١٢] ـ كاكوز، سرمد غانم "خصوصية اعداد المخطط الاساسي لمدينة بغداد" اطروحة دكتوراه مقدمة الى المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي، جامعة بغداد ،٢٠٠١ , ص٤٢.

[١٣] -Branch, Melville C. "Continuous City Planning, Integrating Municipal Management and City Planning" A Wiley-Interscience Publication , John Wiley & Sons. Inc , USA, ١٩٨١, p٨٤ .

[١٤] ـ غنيم , عثمان محمد " تخطيط استخدام الارض الريفي والحضري", دار الصفاء للنشر , ط١ , عمان, الأردن, ٢٠٠١ , ص٣٢.

[١٥]- Bourne, Larry S. "Internal Structure of the City" Reading on Space and Environment , Oxford University Press , ١٩٧١, p١٢٩ .

[١٦] - Briassoulis , previous reference .

[١٧]- The previous reference .

[١٨]- Chadwick, George "A System View of Planning Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process" Pergamon Press , U.K. ١٩٧٢ , p ٣٢٠ .

[١٨]- Silberstein, Jane & Maser, Chris "Land Use Planning for Sustainable Development " Sustainable Community Development Series , Lewis Publishers , USA , ٢٠٠٠ , p١٠٢ .

[٢٠] ـ المؤمني , لطفي , " دراسة التغير في الغطاء الارضي واستخدامات الارض لعام ٢٠٠٢ باستخدام الصور الفضائية ونظم المعلومات الجغرافية " ورقة بحث, مجموعة تنظيم استعمالات الارض في المدينة , منشورات منظمة المدن العربية , ٢٠٠٢م .

[٢١]- غنيم , مصدر سابق, ص٣٦.

[٢٢]- صباح , فيصل يوسف " التركيب الحضري وانعكاساته على تخطيط استعمالات الارض " رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس جامعة النجاح الوطنية, كلية الدراسات العليا , التخطيط الحضري والاقليمي , نابلس , فلسطين , ٢٠٠٣ , ص٣٣.

[٢٣]- علام , احمد خالد " تخطيط المدن ", القاهرة , مكتبة لانجلو ـ مصر , ١٩٩٨ , ص٢٥٦.

[٢٤]- الصعيدي , محمد فتح الله " تطور انماط استعمالات الاراضي في مدينة طولكرم –فلسطين- خلال القرن العشرين "
, رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النجاح الوطنية , كلية الدراسات العليا , التخطيط الحضري والاقليمي , نابلس – فلسطين , ٢٠٠٠ , ص١٨ .

[٢٥]- علام , مصدر سابق , ص٢٦٣ .

[٢٦] ـ المصدر السابق , ص٢٦٦.

[٢٧] ـ الشامي , صلاح الدين " استخدام الارض , دراسة جغرافية " ص٦٢ , الاسكندرية , منشأة المعارف ١٩٩٠ .

[٢٨]- الصعيدي , مصدر سابق, ص١٩.

[٢٩]- الشامي , مصدر سابق , ص٤٩ .

[٣٠] ـ كمونة , حيدر عبد الرزاق " الخسائر الاقتصادية الناجمة عن قرار تغيير استعمالات الارض لشوارع مدينة بغداد من سكنية الى تجارية " موقع جريدة المدى www.almadapaper.net , الارشيف ٢٠٠٧/٤/١٩

[٣١] ـ حيدر كمونة / التراث الحضاري العربي والمدينة المعاصرة