

تأثير تشريعات الملكية العقارية على التنمية الحضرية منطقة الدراسة (مشروع تطوير معسكر الرشيد للإسكان في العاصمة بغداد)

أ.د. م أريج خيري عثمان
مركز التخطيط الحضري والإقليمي /جامعة بغداد
alrawi_areaj@yahoo.com

جلال عذيب علي
الهيئة العامة للمساحة/وزارة الموارد المائية
jalalatheeb5@gmail.com

المستخلص :

من أهمية مفهوم ملكية العقارات بوصفها القاعدة الأساسية التي تنطلق منها مختلف المشاريع في مختلف المجالات الاقتصادية، والسياحية، والعمرانية... انطلقت الحاجة الى البحث من تشخيص واقع العقارات في ضل الصعوبات، التي لعبت دوراً كابحاً لعملية تطوير المناطق الحضرية. وهذا يقودنا الى المشكلة البحثية والتمثلة بصعوبة تنفيذ خطط تطوير المناطق الحضرية في احيانا كثيرة نتيجة غياب منهجية واضحة لتنظيم وتحديث حيازة الملكية العقارية وتنسيقها مع إدارة الأرض الحضرية، ولتحقيق هدف البحث وذلك بالسعي لإيجاد منهجية لآلية جديدة مقترحة (قانونية تخطيطية) لمستقبل ملكية العقارات في العاصمة بغداد ليسهل التعامل معها وحصر المشاكل والمعوقات لعملية تطوير المناطق الحضرية المتعلقة بحيازة الملكية العقارية.

تمّ بيان وتوضيح مفهوم الملكية العقارية والتصنيف القانوني لها وعلاقتها بإدارة الأرض الحضرية، ابتداءً من الجانب النظري وصولاً الى الجانب العملي وفيه تطرّق البحث الى قضايا الملكية في منطقة الدراسة (العاصمة بغداد) وعمل منهجية لتنظيم الملكية العقارية لمشروع الرشيد السكني بالاعتماد على العمل الميداني، للوصول الى الإمكانيات والمحددات، واخيراً وبالاعتماد على ما تقدم تم إثبات الفرضية بعمل منهجية لآلية جديدة مقترحة لحيازة الملكية العقارية، لتجاوز مشاكلها وتسهيل عملية استحواد الملكية العقارية.

ومن اهم استنتاجات البحث، إن وجود السياقات المتغيرة والمتعددة لحقوق ونظم الملكية في الموارد التي تتبع النمو الحضري والتحصّر، تسبب مشاكل وتلكؤ تنفيذ خطط تطوير المناطق الحضرية بسبب الاصطدام بحيازة الملكية العقارية، نتيجة لغياب منهجية واضحة في التعامل معها وتنظيمها، وأوصى البحث بضرورة إرساء آلية جديدة لتمكين تسهيل استعمال العقارات واستحضار منظور شامل لحيازة الملكية العقارية (قانوني، مؤسساتي، تنظيمي، اجرائي).

الكلمات المفتاحية: الملكية العقارية، الآلية الجديدة المقترحة، تطوير المناطق الحضرية، معسكر الرشيد، العاصمة بغداد



Property ownership and its implications for urban development The Case study (the development project of the Rashid camp for housing in Baghdad)

Jalal Atheeb Ali

jalalatheeb5@gmail.com

Areaj Khairi Othman

alrawi_areaaj@yahoo.com

Abstract

Of the importance of the concept of ownership of real estate as the basic basis from which various projects are launched in various economic, tourism, and urban areas The need to research the diagnosis of real estate reality went astray in the difficulties, which played a decisive role in the process of urban development.

This leads us to the research problem of the difficulty of implementing urban development plans in many cases due to the absence of a clear methodology for organizing and modernizing the ownership of real estate and its coordination with the management of urban land and to achieve the objective of the research by seeking a methodology for a new proposed legal planning for the future ownership of real estate in the capital Baghdad To facilitate dealing with them and to limit the problems and obstacles to the development of urban areas related to the acquisition of real estate.

The concept of real estate ownership, legal classification and its relation to the management of urban land was clarified and clarified, from the theoretical side to the practical aspect. The research tackled the issues of ownership in the study area (Baghdad) and the methodology of regulating the real estate for the residential project based on field work. And finally, relying on the above, the hypothesis has been proven by the methodological work of a proposed new





mechanism to acquire real estate to overcome its problems and facilitate the acquisition of real estate.

One of the most important conclusions of the research is that the changing and multiple contexts of rights and property systems in the resources that follow urban growth and urbanization cause problems and slow the implementation of urban development plans due to the collision of ownership of real estate due to the lack of a clear methodology in dealing with them and organizing them. To facilitate the use of real estate and to create a comprehensive perspective on the acquisition of real estate (legal, institutional, regulatory, procedural).

Keywords: Property ownership, Proposed New Mechanism, Urban Development, Rashid Camp, Baghdad

1-1 المقدمة :

ملكية العقارات وترشيد استعمالاتها والسيطرة عليها من الأولويات المهمة التي تساعد وتحفز على عملية تطوير المناطق الحضرية، بوصفها القاعدة الأساسية التي تنطلق منها مختلف المشاريع في مختلف المجالات الاقتصادية، والسياحية، والعمرانية... وذلك من خلال توفير الأوعية العقارية الضرورية لإحداث وإقامة المشروعات والبنية التحتية الهيكلية الضرورية للمرافق الحيوية، فهو الوعاء الرئيس لتشجيع الاستثمار المنتج والمدر للدخل والموفر لفرص الشغل، وبذلك انطلقت الحاجة الى البحث من تشخيص واقع العقارات ودورها في التنمية في ظل المشاكل التي يعرفها، بسبب العوامل الملموسة وغير الملموسة الناتجة عن الاستعمال السابق، تصف الملكية المتعددة للعقارات والمؤسسات والقوانين التي تنظمها من الأصول غير الملموسة في حين تمثل الإنشاءات القائمة حالياً على الأراضي بصورة رسمية او غير رسمية من العوامل الملموسة.

ويتناول هذا البحث أثر حيازة ملكية العقارات على عمليات التنمية الحضرية، ولذلك من الضروري قيام الجهات المعنية بالتنمية الحضرية الاخذ بواقع حال الحيازة في مرحلة مبكرة قبل عملية التنفيذ تفادي للوقوع بالمشاكل التي تؤخر واحياناً توقف تنفيذ خطط تطوير المناطق الحضرية.

مشكلة البحث :

تلكؤ تنفيذ خطط تطوير المناطق الحضرية في احيانا كثيرة بسبب غياب منهجية واضحة لتنظيم وتحديث حيازة الملكية العقارية وتنسيقها مع إدارة الأرض الحضرية.

فرضية البحث :

يمكن من خلال إيجاد آلية جديدة مقترحة (قانونية تخطيطية)، تجاوز مشاكل حيازة الملكية العقارية وتسهيل عملية الاستحواذ الفعال للحصول عليها.

اهداف البحث :

يهدف البحث الى إيجاد آلية جديدة مقترحة (قانونية تخطيطية) لمستقبل ملكية العقارات في العاصمة بغداد ليسهل التعامل معها وحصر المشاكل والمعوقات لعملية تطوير المناطق الحضرية المتعلقة بها.

منهجية البحث :

ينقسم البحث الى محورين أساسيين، المحور الأول وهو يعتني بجمع المعلومات والبيانات للتعرف على واقع حال ملكية العقارات المحلية والعالمية واستعراض مشاكل الملكية وتأثيرها على تطوير المناطق الحضرية. أما المحور الثاني فيعتني بالتعرف على إمكانيات نظم وحقوق إدارة معلومات الأراضي باتباع أساليب وتشريعات تخطيطية مناسبة، ثم يتم عمل دمج بين المحورين لاستخلاص إمكانيات حل مشكلات إدارة وتأمين حيازة الاراضي لتنمية حضرية مستدامة منتهيها بالوصول إلى النتائج المرجوة من البحث.

حدود البحث الزمانية والمكانية :

الحد الزمني: -تمثلت الحدود الزمانية للبحث بعام 2018، اعتماداً على اخر تحديث للبيانات من العمل الميداني والدوائر ذات العلاقة التي تتمثل ببيانات عام 2018.
الحد المكاني: -مشروع تنموي في العاصمة بغداد (مشروع تطوير معسكر الرشيد للإسكان).

1-2 مفهوم ملكية العقارات :

يوضح هذا المحور مفهوم الملكية العقارية وتناوله بشيء من التفصيل لما له من أهمية بوصفه موضوع البحث، ومفهوم الحيابة للأملك العقارية أمر محوري وهام في إدارة وسياسة الأراضي الحضرية. وقد قبل معظم بلدان العالم وأعلنت، من خلال دساتيرها أو معاهداتها الدولية، أن الحق في الملكية حق أساسي من حقوق الإنسان (سعيد و ليم، 2006، ص72). وفي العراق اعطي لهذا المفهوم أهمية خاصة كما جاء في دستوره (المادة 23) أن لكل الناس الحق في التملك وصونه للملكية الخاصة ولا يجوز نزعها إلا للمنفعة العامة وبتعويض عادل (الدستور العراقي، المادة 23 أولاً وثانياً، 2005).

تم توضيح معنى الملكية من عدة تعاريف تناوله الفقهاء وهي أن الملكية او المالك هي: العلاقة التي اقرها الشارع بين الانسان والمال (شيء من الاشياء) وجعله مختصاً به، بحيث يتمكن من الانتفاع به بكل الطرق السائغة له شرعاً، وفي الحدود التي يتبناها الشرع، (ابو زهرة، 1976، ص 71، 72) كما عرفته المادة (1048) من القانون المدني العراقي الملكية على انه " الملك التام من شأنه ان يتصرف به المالك تصرفاً مطلقاً فيما يملكه عيناً ومنفعة واستغلالاً، فينتفع بالعين المملوكة بغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة "

ويمكن توضيح معنى العقار كما نصت عليه المادة (62) (من القانون المدني العراقي) والذي شمل (الأرض، والبناء، والأشجار، والغراس، والسودد، والمناجم، والجسور، والبنائات المتصلة بالأرض، وغير ذلك من الأشياء العقارية). ومن هذه العقارات مستقر ثابت في الاصل مثل الارض والثابت بفعل الانسان كالأبنية والجسور. (مصطفى، حامد , 1964، ص17)

واخيراً يمكن الان توضيح مفهوم ملكية العقارات وهي سيطرة مادية في استعمال عقار ما سواء كان بنايات أو ارض أو بستان أو غيرها مما يدخل في مسمى العقار والتمتع والتصرف به بالسلطة الفعلية او القدرة القانونية او الاثنيين معاً (شراوي، 2006، ص17) .

1-3 التحضر وملكية العقارات :

أن التحضر قد زاد بشكل كبير مما ولد ضغطاً سكانياً على الأراضي الحضرية وحولها بعد الطلب عليها، ومع تضاعف عدد سكان الحضر أثبتت مفاهيم الحيابة التقليدية عدم قدرتها على تلبية احتياجات الساكنين والقيام بالمشاريع التي تخدمهم، وتبين الإحصاءات أن التحضر أمر حتمي ويحدث بمعدل متزايد (Anna Locke and Henley, 2016, p9)، مع توقع زيادة في مساحة الأراضي

الحضرية ، وبنسبة من نصف الى ثلاثة ارباع السكان في العالم يعيشون فيها من عام (2000-2050) (Ibid, 2016, p16)

وعند إضافة مساكن او بنى تحتية او مساحات تجارية إلى أحد الأحياء، تجديد منطقة منخفضة اقتصادياً، والتخطيط لنمو سكاني في المستقبل كلها أمور ضرورية في مدن اليوم (Ibid,p:7) ، غالباً ما يكون التخطيط لهذه التغييرات أكثر تعقيداً مما يبدو، لذا يجب على المخططين الحضريين أخذ عدد من التفاصيل في الحسبان، ومن أبرزها عنصر الملكية العقارية. وقد ركز النمو السريع وغير المتحكم فيه في المناطق الحضرية في الاقتصادات النامية الحاجة الى الاهتمام في تحسين الوصول القانوني إلى الأراضي والخدمات لسكان الحضر الحاليين والمستقبليين هذا من ناحية (Payne, G., Piaskowy A.,and Lauren Kuritz 2014,p:24)

ومن ناحية اخرى، حيث توجد إدارة جيدة، فإن ذلك يمكن أن يسهل التحضر الفعّال حيث يمكن توفير الأراضي بتكاليف ميسورة، بالإضافة إلى ذلك، فإن الاشراف الفعّال على الأراضي ضروري لتوفير المساكن والبنية التحتية والخدمات العامة التي تدعم التحضر الشامل للجميع والمشجع للنمو (Manuel and Calderon 2015,p55).

4-1 تصنيفات ونظم الملكية العقارية (المحلية والعالمية (المعاصرة)):

1-4-1 التصنيف القانوني للملكية في العراق:

وبعد الاطلاع على القوانين والتعاملات الحاصلة على الملكية العقارية في العراق* أمكن حصر أنواع العقارات وفق القانون والمعمول بها في عموم مساحة الدولة البالغة 44 مليون هكتار بما يلي:

1- العقارات الملك (المملوكة ملكية خاصة) :

هي العقارات داخل المناطق المبنية كما هي والمحددة إدارياً، التي تمتلك حق الملكية المطلقة.

2- العقارات الموقوفة:

الموقوفة وقف صحيح أي التي كانت مملوكة وبعدها أوقفت الى جهة معينة بمسوغات شرعية.

3- العقارات المملوكة للدولة (الملكية العامة للدولة):

المسجلة باسم وزارة المالية التي تضم (الأراضي الاميرية، والاميرية المفوضة بالطابو، والاميرية الممنوحة باللزمة، والموقوفة وقفا غير صحيح، والمتروكة)** الموضحة في قانون التسجيل العقاري وقانون توحيد أصناف أراضي الدولة. والمعدة لاستعمال الجميع أو لمصلحة عامة، وتكون متميزة عن الملكية الخاصة التي لا يعود الحق في استعمالها والتصرف بها إلا لصاحبها، وبذلك نستنتج أن المعيار هي المصلحة العامة.

4- الملكية الخاصة للدولة والقطاع المختلط:

وهي التي تملكها الدولة او شركات القطاع المختلط بوصفها شخص معنوياً ولا تكون هذه الملكية مخصصة للمنفعة العامة، وتكون اما تحت تصرف الدولة الفعلي او يتصرف بها اشخاص اخرين، مثل ملكية الوزارات وملكبة امانة بغداد إذا كانت ضمن المخطط الأساس لمدينة بغداد وملكبة البلديات.

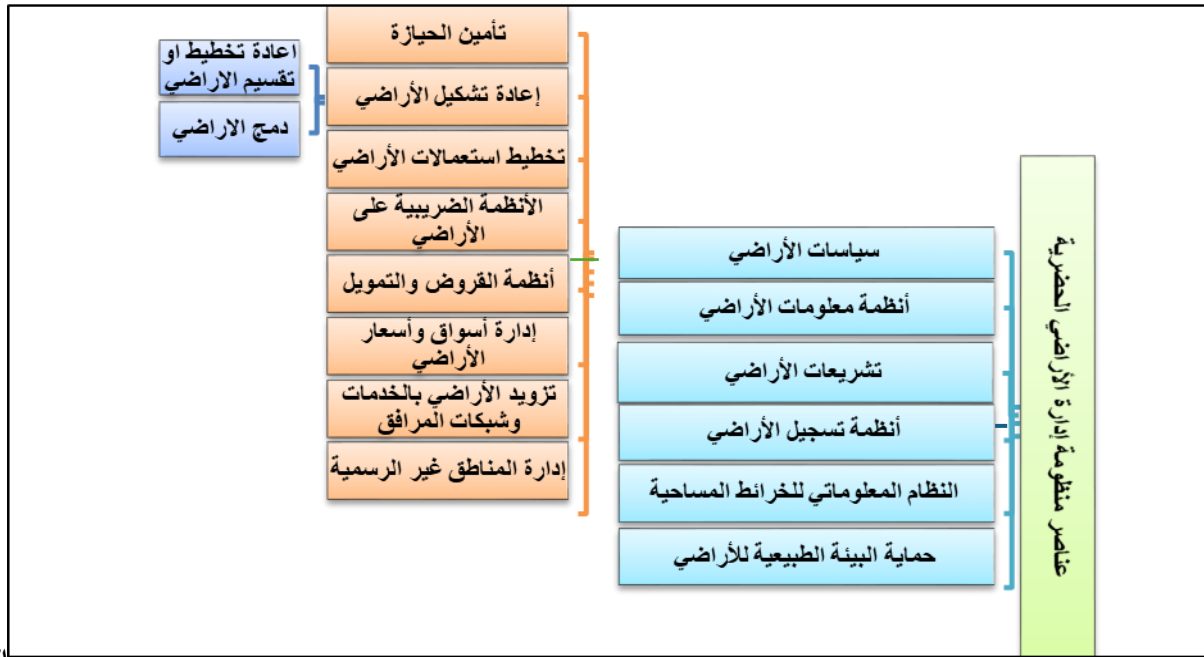
5-1 إدارة الأراضي الحضرية في المدن:

يقصد بالإدارة الحضرية تنظيم صنع وتنفيذ سياسات التنمية الحضرية على مستوى المناطق الحضرية، والمعنى الجوهرى للإدارة الحضرية هو أداء دور فعال في تنمية وإدارة وتنسيق الموارد لتنفيذ أهداف التنمية الحضرية (مرغني، عزت عبد المنعم واخرون، 2009، ص795) وتؤدي إدارة الأراضي في عملية التخطيط دوراً نشطاً في بناء البيئة. ويمكن أن تؤدي الإدارة الجيدة للأراضي الحضرية الى تنمية ناجحة تسفر عن فرص مادية وغير مادية لتحقيق مكاسب اجتماعية واقتصادية. ويتأثر استعمال الأراضي بمزيج معقد من الملكية والبيئة المادية والهيكل القائمة وكيفية استعمالها. وتتألف أنشطة إدارة الأراضي من الأنظمة القائمة (الخطط المحلية، والقرارات الإدارية) والمعاملات ذات الصلة مثل السماح بالاستعمال الفعلي وبيعة ومصادرتة. ولذلك فإن إدارة استعمال الأراضي أداة ضرورية للسياسة المكانية في مجال واسع من الاستعمالات والمعاملات (Kaczorowska,2007, Paper)

إذ أصبحت إدارة الأراضي الحضرية من أبرز مجالات التخطيط، لأهمية العقارات الحضرية إذ تشكل مورد نادر (مهدد بالنفاذ وغير متجدد) ولما تمثله من قاعدة لكل مشروع تنمية حضرية بأي مدينة. وبشكل عام أشارت بعض الدراسات أن هناك ارتباطاً وتأثير متبادلاً بين عناصر إدارة الأراضي وبعضها البعض، فعملية تنمية الأراضي وتزويدها بالخدمات والمرافق تؤثر على آليات سوق وأسعار الأراضي بالمنطقة الحضرية، كما أن تقنين وتأمين الحيازة من شأنه رفع أو خفض أسعار الأراضي وهكذا، كما تؤثر عملية إدارة استعمالات الأراضي على سوق الأراضي الحضرية، والعكس صحيح،

*على سبيل المثال أنظر قانون التسجيل العقاري رقم 43 لسنة 1971 وقانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم 53 لسنة 1976 والقانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 (الحقوق العينية الاصلية) ** الأراضي الاميرية الصرفة: -هي التي تعود رقيبتها وجميع حقوقها الى الدولة الاراضي الاميرية المفوضة بالطابو: -هي الاراضي التي فوض حق التصرف فيها الى الاشخاص وفق احكام القوانين، وتعتبر الاراضي الموقوفة وفقاً غير صحيح التي يقتصر وقفها على الرسوم او الاعشار او كليهما بحكم الاراضي الاميرية المفوضة بالطابو الاراضي الاميرية الممنوحة باللزامة: -هي الاراضي التي منح حق التصرف فيها الى الاشخاص حسب احكام قانوني التسوية واللزامة الاراضي المتروكة: -هي العقارات العائدة للدولة والمخصصة لأغراض المنفعة العامة او لمنفعة اهالي قرية او قسبة معينة.

أن طبيعة أسعار الأراضي الحضرية تؤثر على تحديد نوعية الاستعمالات المناسبة لها. ولا يشترط وجود كل تلك العناصر في كل عملية إدارة أراضي ناجحة، بل يتوقف الأمر على احتياجات كل مدينة (مرغني، عزت عبد المنعم واخرون، 2009، ص797). ويوضح الشكل رقم 1 عناصر عملية إدارة الأراضي الحضرية بأي مدينة.



شكل 1 يوضح عناصر منظومة ادارة الأراضي الحضرية. (المصدر: مرغني، عزت عبد المنعم، عصام الدين كمال محروس ونيفين رأفت اديب، "دور إدارة الأراضي الحضرية في حل المشكلات العمرانية"، دراسة حالة مدينة أسيوط، مجلة العلوم الهندسية، المجلد 37، العدد 3، جامعة أسيوط، 2009، ص797)

1-2 منطقة الدراسة (المشروع التنموي المختار في العاصمة بغداد):

في البداية وعند دراسة لأي منطقة او حيز مكاني لا بد من الوقوف على الخصائص المكانية والبشرية، ولمدينة بغداد موقع متميز في وسط العراق التي تقع عندها الطرق الرئيسية التي تربط شمال الدولة بالجنوب ووقوعها عند أهم الأنهار واكبرها في العراق وهو دجلة الذي ينصفها الى قسمين، ولتأريخها الحضاري والعمراني وكونها عاصمة العراق جعلتها من المدن الكبرى، إذ تلك الخصائص جعلتها جاذبة للسكان والأنشطة الاقتصادية والاستثمار حيث قدر عدد سكانها في اخر تقدير إحصائي للسكان بنحو اكثر من ثمانية ملايين نسمة لعام 2017 حسب اعلام وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي مما جعلها أكبر مدينة من بين محافظات العراق من حيث عدد السكان واقلها مساحة، وبترتب ثاني أكبر مدن الوطن العربي بعد مدينة القاهرة بالنسبة لعدد السكان، وتعد مدينة بغداد المركز الرئيس لتركيز الفعاليات السياسية، والإدارية، والاقتصادي في الدولة.

وعلى الرغم من أن مدينة بغداد تشكل تقريباً 19% من مجموع مساحة محافظة بغداد، ومع ذلك تتمركز نسبة كبيرة من السكان داخل العاصمة، إذ أن عدد السكان الذي يسكن المدينة بلغ نسبة 80% من سكان محافظة بغداد الكلي والنسبة المتبقية 20% يسكن في باقي المحافظة (الباحث بالاعتماد على بيانات امانة بغداد، قسم التخطيط الحضري)، ومن خلال ما تقدم يعطينا ذلك مؤشر واضح على الكثافة السكانية المرتفعة في العاصمة بغداد، مما نتج عنه شحة في الأراضي لاستغلال الغالبية العظمى منها من قبل التجمعات السكنية والفعاليات الاقتصادية المختلفة، متسببة في مشاكل على جميع الأصعدة (بيئية ،

واجتماعية ، واقتصادية) ، وهذا شكل تحدياً في معالجة تلك المشكلة والأخذة بالازدياد بمرور الوقت والنمو السكاني، الذي تطلب الوقوف عندها والبحث في إيجاد الحلول واتباع أساليب ومناهج تعمل على ترشيده والمحافظة على استدامتها حاضر ومستقبل .

2-2 قضايا الملكية العقارية والمؤثرة على القيام بالمشاريع التنموية في مدينة بغداد: -

1- الملكية: من الذين يمتلكونها حقاً؟

أ-تدخلات (تراكب) العنوان: -عدم تطابق الحدود الوهمية المرسومة للملكية وواقع حالها على الأرض، والنتيجة بسبب أخطاء فنية والدقة في عمل مسح الملكيات (cadaster) وعدم التحديث الدوري للممتلكات او التحايل والتعدي الغير المشروع من أحد المالكين على الاخر.

ب- تكرار / متعددة العناوين: -توجد أحياناً لقطعة أراض واحدة مالكين او كثر والنتيجة أحياناً بنفس الأسباب المذكور أعلاه وطريقة الحفظ البدائية (الورقية) لمستندات وخرائط الملكية والنقل المتكرر.
ج-سجلات وخرائط العقارات (مستودع ملكية الأراضي): أوصاف الكثير من سندات الملكية وخرائطها غير دقيقة وتفتقر للتقنية الرقمية في الحفظ والتحديث المنهجي، وكذلك فقدان العديد من السجلات بسبب الحروب وأضرار الحريق والماء والسرقة، وتعرضها لعمليات التزوير والفساد، كما وضعية العديد من خرائط العقارات في ظروف هشة، وصعوبة الحصول على المعلومات الموجودة في سجل سندات الملكية بسهولة (احمد، 2012، ص15).

فيما سبق ذكره ينتج العديد من المشاكل تؤخر عجلة التنمية وبرامج الائتمان العقاري لتطوير الملكيات، ونشوب المنازعات في حقوق الملكية، في انتظار التقاضي للبت بها الأمر الذي يستغرق أحياناً عدة سنوات لحلها، التي تؤثر وبشكل واضح على عملية اقتناء الأراضي للمشاريع التنموية.

2-تقييم الممتلكات- عدم تناسق والتناقض بين قيمة الممتلكات المتصورة وقيمتها وواقع الحال:

أ-عدم وجود معيار وطني وطريقة لتقييم الممتلكات العقارية، وتطبق عدة نظم ومنهجيات في تقييم العقارات، وبالتالي، يتفاوت تقييم الممتلكات تبعاً للغرض الذي يجري من أجله تقييم الأراضي فهناك تقييم للأراضي لفرض ضرائب على الممتلكات العقارية، وللتعويض عن الأراضي التي يتم اقتناؤها للاستثمار العام والتنمية الحضرية، ويقدم القطاع الخاص أيضاً تقييمه الخاص لأغراض الإقراض المصرفي، والتأمين، وشراء الممتلكات العقارية وبيعها من قبل المستثمرين.

ب- تداخل حدود استعمالات الأراضي (تداخل التنطيق) وعدم الاتساق بين تقسيم المناطق كما مخطط له والاستعمال الفعلي والتناقض بين القيود المسجلة وواقع حال تنطيق استعمالات الأراضي (الباحث بالاعتماد على، امانة بغداد، دائرة التصاميم، قسم التصميم الأساس، 2018)

3- الحيازة / الوصول-المشاكل التي تحول دون أدراك الوصول للعقارات:

أ- عدم كفاءة أو ضعف المؤسسات العامة لإدارة الملكية العقارية: -

ان الهياكل المؤسسية لإدارة الملكية العقارية، بما في ذلك نظام معلومات الأراضي في العراق، فقيرة وغير كافية، ولا يمكن تقديم معلومات بشكل منهجي ومتسق في العديد من الحكومات المحلية عن ملكية الأراضي والمواقع والحدود (العبيدي، 2006، ص8) وكذلك الاستعمالات الفعلية للأرض وقيم الأراضي، وعلى وجه الخصوص يتمتع نظام إدارة ملكيات الأراضي الحضرية في العاصمة بغداد الى وجود العديد من الدوائر المعنية بإدارة الأراضي ولكن عملياتها غير منسقة وتكاملها في المعلومات ضعيف، وهناك تداخل وتجزؤ كبير في المسؤوليات المؤسسية فيما بين هذه الدوائر (محمود، هديل موفق، 2014، ص43-44)، مثل دائرة التسجيل العقاري العامة التابعة لوزارة العدل ودائرة عقارات أمانة بغداد التابعة لمجلس الوزراء ودائرة عقارات الدولة التابعة لوزارة المالية والهيئة الحكومية الساندة مثل الهيئة العامة للمساحة التابعة لوزارة الموارد المائية والتي (تحتفظ بدراسات وخرائط مسح الملكية (cadastral) لعموم العراق).

وبذلك نتوصل الى انه لا توجد آلية مؤسسية موحدة تحكم وتسيطر على جميع أنواع العقارات يوكل اليها وضع قرارات لرؤية تنموية شاملة بما يتماشى وتشريعات استعمالات الأراضي الحديثة والتطورات الاقتصادية، والاجتماعية، والتكنولوجية والمساعدة في حل مشاكل الملكية المتنازع عليها والمتعارضة، من جهة بين أملاك الافراد والدولة، ومن جهة أخرى بين أملاك الدولة نفسها (ملكية الوزارات) والتي كثير ما يلجئ فيها الى القضاء، مما يؤخر ويحد من دور تلك العقارات في التنمية وتقويت العديد من الفرص للقيام بالمشاريع التنموية التي تخدم البلد ، إضافة إلى الأمور الإدارية المعقدة التي يخضع لها المستثمرين من القطاع الخاص بغرض حيازة أراضي تابعة للدولة للقيام بتهيئتها وتطويرها.

ب- تعدد الأنظمة القانونية التي تحكم أنواع العقارات : -

تتسم الأنظمة العقارية في العراق بمنظومة عقارية معقدة ومركبة والى تعدد اشكالها وتقسيماتها والنتيجة عن جملة من العوامل التاريخية، والاقتصادية، والاجتماعية مثل أراضي الأوقاف المستمدة من الشريعة الإسلامية والاميرية وانواعها ، وحتى بعد صدور قانون توحيد أصناف الأراضي التابعة للدولة وتسجيلها باسم وزارة المالية، لكنا ابقى لأصحابها نفس حقوق التصرف، ومن المآخذ على هذا القانون هو الزيادة في تعقيد الأنظمة العقارية بدلاً من حلها ، وذلك بسبب ضعف وغياب وضع خطط منهجية لمتابعة عقارات الدولة المسجلة باسم وزارة المالية (العبيدي، 2008، ص29)

وكذلك عدم مساعدة وزارة المالية الدوائر الأخرى المعنية بالتطوير في التسهيل لولوج عقاراتها بالمشاريع التنموية في اغلب الأحيان، مما سهل كثيراً التعدي والتجاوز على أملاك الدولة، مما افرز جملة من القيود والتعقيدات في تصفية الوضع القانوني والمادي للعقار في تنظيم استعماله وتداوله، وأن إيجاد حل

شامل لمشكلة التنوع في الأنظمة العقارية يبقى شبه مستحيل بسبب وكما أسلفنا ذكره بارتباطه بمرجعيات تاريخية، واجتماعية، ودينية، وسياسية، (الباحث بالاعتماد على الدراسة الميدانية)

ج- قانون إدارة التسجيل العقاري :-

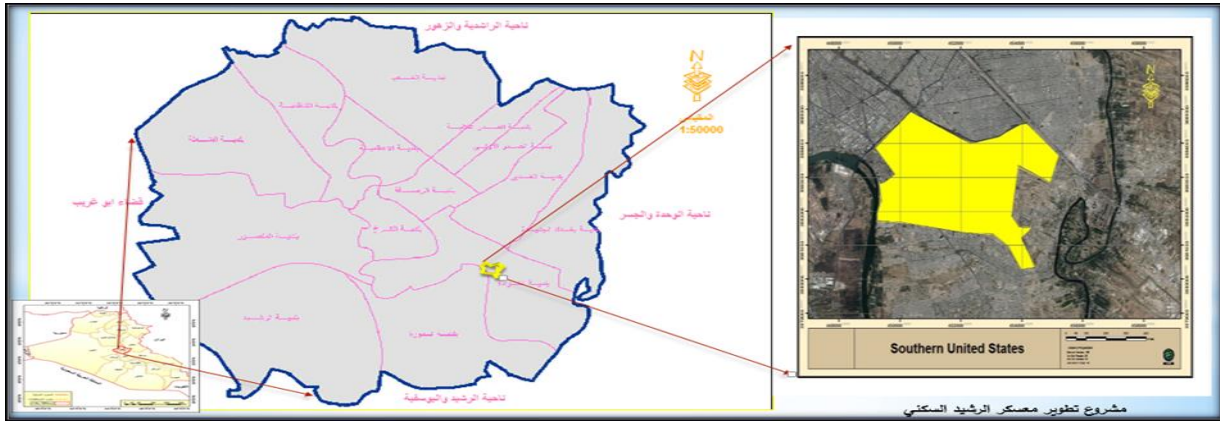
قانون شامل وفيه يجب أن تذهب جميع المنازعات المتعلقة بالملكية (بما في ذلك أصغر التصحيحات على العنوان) إلى المحاكم والتي زادت و "صدور القانون رقم 17 لسنة 2005، والذي جاء فيه إلغاء النصوص التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى" مما تسبب ذلك في تأخير واسع النطاق على العملية التنموية في البلد. إضافة لا يولد نظام إدارة الأراضي في بعض الاحيان معلومات موثوقة تحتاجها المحاكم للاستماع إلى قضايا الأراضي، مما تؤجل القضية للاستماع الى عدة لجان متخصصة بأمور العقارات بتراتب فردي من خبير واحد ويصل احياناً في بعض القضايا الى خمسة عشر خبير، فضلاً الى غياب قضاء متخصص في البت بالمنازعات العقارية، مع الإشارة الى "وجود قانون هيئة دعاوى الملكية رقم 13 لسنة 2010 ولكن تسري أحكام هذا القانون الساري حالياً فقط على العقارات المشمولة خلال الفترة من 1968/7/17 ولغاية 2003/4/9"، فقط العقارات التي تم نزع ملكيتها خلال أوامر النظام السابق (المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي)، <http://www.iraq-ig-law.org>

4- المستقرات العشوائية / الشاغلون غير القانونيين :-

وتختلف أسباب المستقرات العشوائية من مكان لآخر، ولكن أهم العوامل هي الافتقار إلى خيارات قانونية ميسورة التكلفة، والفقر، والطلب الشديد، والمعايير والأنظمة غير الملائمة المتعلقة بالتنمية الحضرية، والافتقار إلى مؤسسات الادخار والاستثمار الموجهة نحو احتياجات الفقير (P.8، 1997، Payne).

2-3 اسباب اختيار المشروع التنموي المختار في العاصمة بغداد (مشروع تطوير معسكر الرشيد السكني):-

تم اختيار المشروع للتأثير الواضح لمشكلة الدراسة عالية وايضاً تبعاً لأهمية وحاجة العاصمة الماسة في الوقت الحاضر إذ يعد من المشاريع الاستراتيجية المهمة في تنمية مدينة بغداد التي تعاني من نقص وتهالك كبير في بناها التحتية والفوقية وشحة الأراضي الصالحة للاستعمالات الحضرية لتطوير العاصمة بغداد، وهو من المشاريع الحاصلة على موافقات تخطيطية لأنشائها منذ عدة سنوات ومتوقف المباشرة بتنفيذها بسبب حيازة الملكية العقارية وكما موضح بالشكل رقم (1).



الشكل رقم (1) موقع المشروع المختار (منطقة الدراسة) من خارطة مدينة بغداد والعراق (المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على العمل الميداني وصور الفضائية 2010، وزارة الموارد المائية / الهيئة العامة للمساحة / خارطة العراق الإدارية، أمانة العاصمة بغداد / قسم التخطيط الحضري

2-3-1 مشروع تطوير معسكر الرشيد السكني (الموقع والاهمية): -

1-الموقع: يقع معسكر الرشيد ضمن حدود العاصمة بغداد وفي الجزء الجنوبي الشرقي منها تبلغ مساحته 5087 دونم ويساوي (1271,75) هكتار (الباحث: من الدراسة الميدانية)، يحدّه ضفة نهر دجلة من الشرق، ومن الشمال طريق مرور سريع (بغداد الجديدة-الدورة) ومنطقة كمب سارة وبغداد الجديدة والكرادة، ومن الجنوب منطقة الزعفرانية ونهر ديالى، ومن الغرب طريق (بغداد – كوت) والرستمية، وكما موضّح بالشكل(2)



الشكل رقم 2 يوضح موقع معسكر الرشيد على الصورة الفضائية 2016 (الباحث: بالاعتماد على المسح الميداني والصور الفضائية وباستخدام بيئة (ArcMap10.4.1))

2-الأهمية: معسكر الرشيد يعد من أكبر المعسكرات في مدينة بغداد قبل عام 2003 ويضم ما يلي: (قاعدة الرشيد الجوية، ومدرسة طيران الجيش، ومصانع تصليح الطائرات، وأكبر مستشفى عسكري في العراق، ومدرسة المشاة، ومديرية الامور الطبية، ومدرسة القوات الخاصة، ومديرية الانضباط العسكري) وهو اول معسكر استعمله العثمانيون في بغداد كما استعملته القوات البريطانية إذ شيدوا فيه وحدات عسكرية ثابتة ومدرج للطائرات وكان يعرف بمعسكر الهندي لكثرة الهنود في صفوف الإنكليز المستعملة للمعسكر آنذاك (ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، تاريخ الدخول 2018/8/6).

اما وضعة الان فقد تحول الى مكان اغلب قطعة مهجورة وخربة ويحوي على أنقاض المباني والنفايات المنتشرة على مساحات شاسعة منه الصورة رقم (1) ومباني عشوائية بأماكن متناثرة وأيضا على بعض المصانع المتوقفة عن العمل، ويوجد استغلال للمعسكر من قبل وزارة الدفاع في أماكن معينة منه (الباحث بالاعتماد على المعلومات الميدانية).



الصورة رقم 1 توضح تحول ارض المعسكر الى مكب للنفايات (المصدر: التقطت من قبل الباحث بتاريخ 2018/10/26 – 2018/10/29)

جدول 1 خطة تطوير معسكر الرشيد المراد تنفيذها

المساحة بالهكتار	الفعالية (الاستعمال)
625	السكن العمودي
125	مجمعات رياضية
110	مجمعات تجارية
100	مدينة طبية
175	ومناطق ترفيهية ومساحات خضراء
115	بنى تحتية

اعدت امانة بغداد نهاية عام 2007 م دراسة متكاملة لهذا المشروع الاستراتيجي والذي يعد أحد المشاريع العملاقة في مدينة بغداد إذ يمكن أن يحدث نقلة نوعية لواقعها العمراني وأن تلك الدراسة ضمت مقترح لإنشاء

(مدينة سكنية) على ارض المعسكر متكاملة الخدمات تعتمد الاسلوب العمودي في بناء الوحدات السكنية، الجدول رقم (1) بالنسبة للمدينة طبية اقترح لها ان يكون موقعها على نفس المكان السابق (الهيكل حالياً). وفي حال إذا أنشأت هذه المدينة السكنية ستتمكن الأمانة من حل جزء من ازمة السكن في بغداد من خلال تخطيطها لبناء 65000 وحدة سكنية والقادرة على سكن أكثر من 400

المصدر: امانة بغداد / قسم التخطيط الحضري والتصاميم ألف نسمة (الباحث بالاعتماد على بيانات امانة بغداد / قسم التخطيط الحضري والتصاميم)

2-3-2 تحليل واقع حال مشروع معسكر الرشيد السكني عام 2018:

ولغاية الان لم يتم العمل بالمشروع والسبب الجوهرى الملكية العقارية، التمتع الذي تبديية، من جهة وزارة الدفاع المستعملة للأرض حالياً ومطالبها باستثمار ارض المعسكر لصالحها، ومن جهة اخرى التمتع والإجراءات المعقدة الذي تبديية وزارة المالية التي تعود اليها ملكية ارض المعسكر وفق القانون بعد تحويل الملكية لها من الدفاع بعد عام 2003م وايضا بقية الوزارات (الصناعة والصحة) لكن بمساحات قليلة، بالإضافة الى الاستعمال العشوائي (الغير الرسمي) (الباحث بالاعتماد على بيانات ومقابلات الدائرة المختصة (تسجيل عقاري الرصافة/2)). وعلى الرغم من اقرار مجلس الوزراء عام 2008 بتحويل ملكية ارض المعسكر الى أمانة بغداد لبناء المدينة سكنية حيث جاء في البيان "تحويل معسكر الرشيد الى مدينة سكنية حديثة الطراز بتحويل ارض المعسكر الى امانة بغداد لغرض استثمارها لبناء المدينة السكنية " لما للمشروع من أهمية في معالجة ازمة السكن (وكالة انباء براثا الالكترونية، 2008، تاريخ الدخول 2018/8/9) الى ان هذا القرار لم يعمل به من قبل الجهات ذات العلاقة. وقامت الأمانة قبل أن يتم تحويل المشروع منها الى هيئة استثمار بغداد بالتعاقد المبدئي مع شركة المعبر الإماراتية على انجاز المشروع بمدة قدر لها (10) سنوات وبكلفة 20 مليار دولار وتم فيها اعداد التصاميم للمشروع والشكل (3) يوضح التصميم المقترح للمشروع.





شكل (3) يوضح تصميم افتراضي لمشروع معسكر الرشيد السكني لأحدى الشركات المتقدمة للتطوير (المصدر <https://www.aleshraq.tv>) قناة الاشراف الالكترونية) تاريخ الدخول 2018 /11/19).

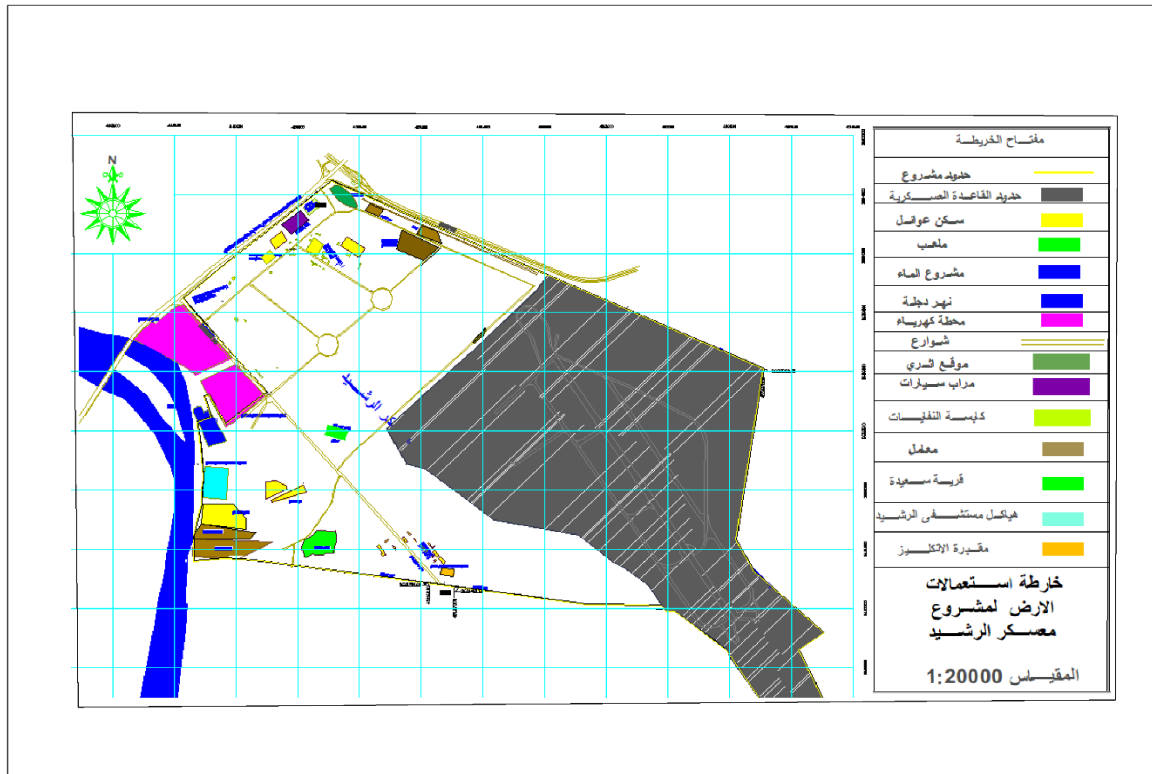
وبقى الوضع على حالة مجرد خطط وتصاميم الى عام 2012 ، حيث قرر مرة أخرى تحويل المعسكر الى الهيئة الوطنية للاستثمار (الباحث بالاعتماد على مقبلات موظفين امانة بغداد / قسم التخطيط الحضري) إذ طلبت الحكومة من الهيئة ،السير قدما في مشروع الرشيد الى انه ولنفس سبب الملكية العقارية تعثر المشروع مرة أخرى وهو ما اكده خبراء الاقتصاد في الهيئة " استحواذ الوزارات الحكومية على معظم الأراضي يعد من ابرز معوقات إنشاء المدن الحديثة" (صحيفة المدى برس الالكترونية ، 2014 ، تاريخ الدخول 2018/9/10) ولهذا السبب وذاك (أسباب عدم التنفيذ) لم يبدا العمل بالمشروع الى هذه اللحظة (كتابة البحث).

1-3 الجانب العملي

1-1-3 منهجية تنظيم وتحليل الملكية العقارية لمشروع معسكر الرشيد لعام 2018: -

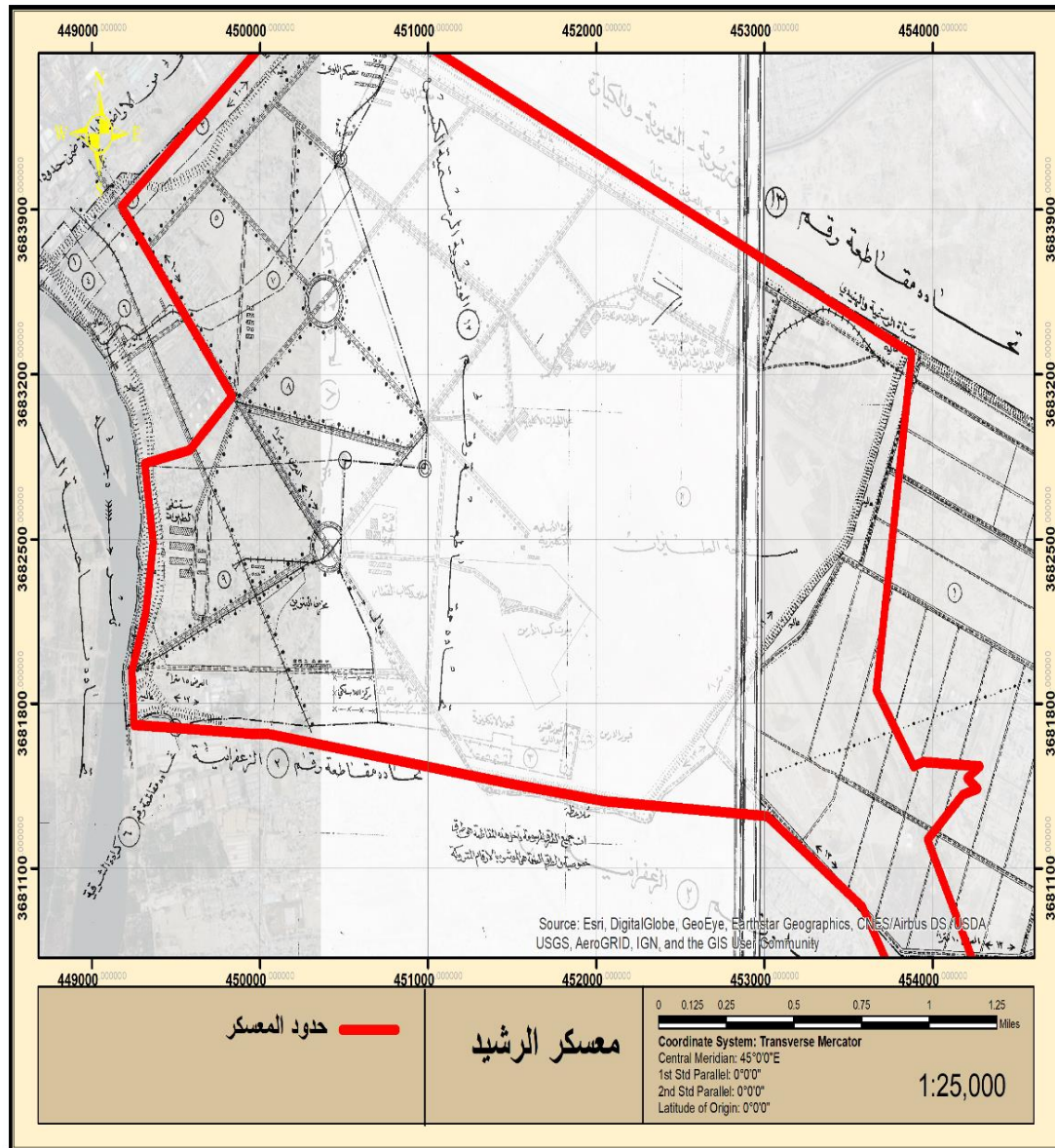
أمكن التعرف على واقع حال الحيابة وكذلك رقم القطع واسم المقاطعات التابعة للمعسكر والمعتمدة من قبل الجهات الرسمية لبيان حدود وموقع المعسكر بصورة دقيقة على تلك الخرائط، والمهمة في عملية الحيابة للملكية العقارية وضرورة دراستها، وبذلك وجد التالي: -

1- بالنسبة لدراسة واقع حال الحيابة للمعسكر أمكن توضيحها على وحدة مكانية (خارطة الاستعمالات الأرض الحالية) وكما موضح الخارطة رقم (1)



الخارطة (1) يوضح استعمالات أرض المعسكر 2018 (عمل الباحث بالاعتماد على المسح الميداني باستخدام جهاز تحديد المواقع العالمي (GPS) وبرنامج نظم المعلومات الجغرافية (ArcMap10.4.1)

2- اما بالنسبة لدراسة الملكية للمعسكر واقع الحال وفق خرائط الملكيات لتحديد الوضع القانوني للحيازة (عامة، خاصة) وبيان حدودها وموقعها، ولأجراء حساب المساحات والقياسات اللازمة، حيث وجد انه من ضمن المقاطعات التالية والموضح الخارطة (2) والجدول (2):



الخارطة 2 يوضح خرائط الملكية لموقع معسكر الرشيد. (المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على خرائط الكادسترو الصادرة من الهيئة العامة للمساحة، ودائرة التسجيل العقاري والامانة

جدول 2 يوضح مساحة وقطع ملكية المعسكر حسب واقع حال 2018 وفقاً للخريطة أعلاه (المصدر: عمل الباحث)

اسم المقاطعة	ضمن قاطع	المقياس
مقاطعة رقم 12 (الوزيرية الرسمية الكبيرة)	بلدية الكرامة	1:10000
رقم القطعة	المساحة	الاستغلال واقع حال (استعمالات الأرض)
جزء من القطعة رقم 1	(172) هكتار (3) دونم (23) اولك (7) م2	وزارة الدفاع
القطعة رقم 2	(712) هكتار (3) دونم (18) اولك (16) م2	ساحة طيران الدفاع وسكن عشوائي وكسارة ومعمل بطاريات
القطعة رقم 3	(8) هكتار (0) دونم (5) اولك (40) م2	المقبرة وسكن عشوائي
مقاطعة رقم 7 (الهندي)	بلدية الكرامة	1:10000
رقم القطعة	المساحة	الاستغلال واقع حال
جزء من القطعة رقم 3	(20) هكتار (0) دونم (18) اولك (43) م2	جزء من تل أثري وكابسة نفايات ومراب سيارات وسكن نظامي قديم وعشوائي
جزء من القطعة رقم 5	(95) هكتار (3) دونم (9) اولك (44) م2	الجزء الاخر من التل الاثري وسكن نظامي قديم وعشوائي
جزء من القطعة رقم 7	(13) هكتار (0) دونم (3) اولك (62) م2	لا يوجد استغلال
جزء من القطعة رقم 8	(97) هكتار (0) دونم (4) اولك (14) م2	لا يوجد استغلال
القطعة رقم 9	(145) هكتار (1) دونم (23) اولك (69) م2	المستشفى وملعب بمدرجات وجزء من محط تصفية ماء الرشيد وسكن عشوائي وقريبة سعيدة ومعمل التحدي ومعمل الاسمنت

3-1-2 تحليل مشروع تطوير معسكر الرشيد السكني وفق الإمكانيات والمحددات:

ولتحليل الإمكانيات والمحددات لتطوير المعسكر بالنسبة لحيازة الملكية العقارية، تم تلخيصها في جدول يوضح وضعها وفق القانون (حق الملكية) ووفقاً لاستعمالات الارض واقع حال وكما موضح بالجدول 3

الجدول (3) ملخص الإمكانيات والمحددات لتطوير معسكر الرشيد.

المحددات (العتبات)	الإمكانيات	معسكر الرشيد
<p>1- الحيازة القانونية:</p> <p>أ- العقارات الموقوفة: تل أثري ومقبرة الإنكليز والهنود</p> <p>ب- الملكية العامة: الإجراءات المعقدة والتمنع الذي تبديه وزارة المالية لتحويل ارض المعسكر للجهة التي يوكل اليها تطوير المعسكر.</p> <p>ج- الملكية الخاصة للدولة (وزارة الصحة والصناعة)</p> <p>2- استعمالات الأرض:</p> <p>1- التمتع والمطالبات الغير القانونية الذي تبديه وزارة الدفاع الشاغلة حالياً جزء من ارض المعسكر.</p> <p>3- السكن العشوائي</p>	<p>1- الحيازة القانونية:</p> <p>أ- المملوكة ملكية خاصة: -وفق القانون والمعترف به بدائرة التسجيل العقاري لا توجد ملكية خاصة في جميع ارض المعسكر.</p> <p>ب- الملكية الخاصة للدولة والقطاع المختلط: توجد ملكية خاصة للدولة ولاكن مساحات قليلة متمثلة بمصنعين متوقفة عن العمل وهيكل لمستشفى قديم.</p> <p>ج- العقارات المملوكة للدولة (ملك عام أو لأشخاص مفوضة او باللزما): ملكية جميع ارض المعسكر وفق القانون والمعترف به بدائرة التسجيل العقاري هي ملكية عامة للدولة باسم وزارة المالية والتي انتقلت اليها بعد عام 2003 من وزارة الدفاع.</p> <p>2- استعمالات الأرض:</p> <p>أ-نسبة 83% من ارض المعسكر خالية من المشيدات مما يسهل عملية اعدادها للمشروع السكني</p> <p>ب-نسبة قلية 4% من السكن العشوائي</p> <p>ج- المصانع: عدد 3 للدولة متوقفة حالياً وعدد 2 لأشخاص تجاوز لا تحوي مشيدات ثابتة وهيكل المستشفى العسكري القديم</p> <p>د-نسبة قليلة من المشيدات للأغراض العسكرية.</p>	حيازة الملكية العقارية لمعسكر الرشيد

المصدر: عمل الباحث

3-2 منهجية الآلية الجديدة المقترحة لحيازة الملكية العقارية:

3-2-1 لماذا نحتاج الى تلك الآلية لدعم مشاريع التطوير الحضري (تحديات الملكية العقارية)؟

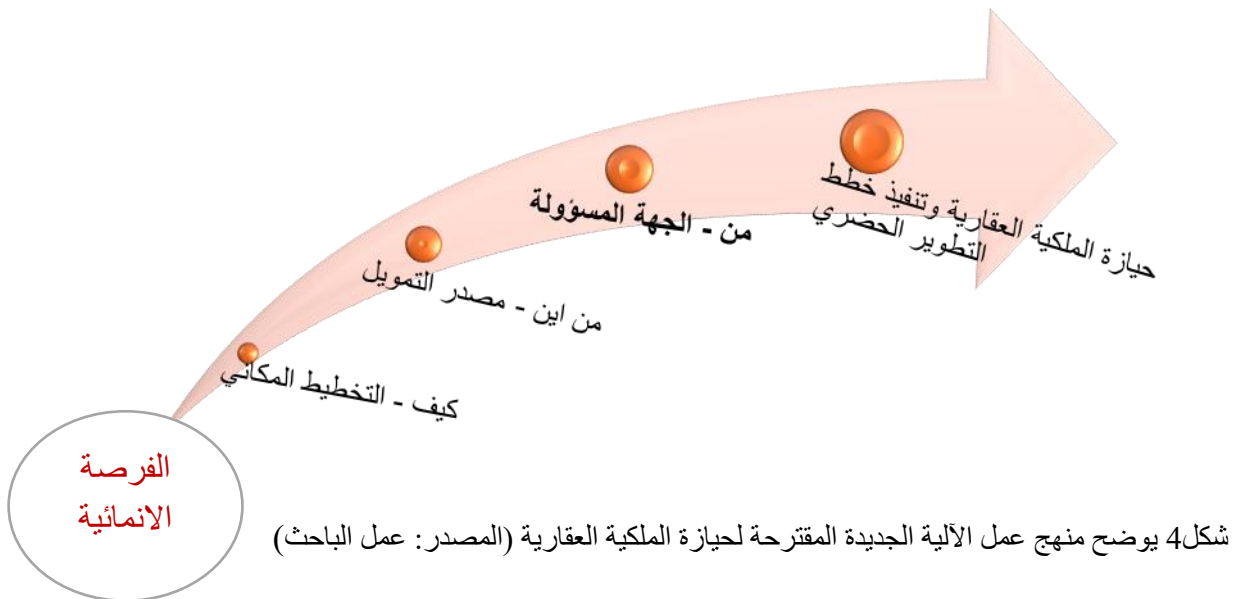
وتواجه العاصمة بغداد عددا من التحديات ذات الصلة ببيئتها الحضرية واحداها حيازة الملكية العقارية ومع نمو مدننا وخصوصا في العاصمة والتي صاحبها ارتفاع أسعار العقارات نتيجة للتنافس والندرة (على

ارض محددة)، افرزت العديد من المشاكل، مما أثرت على قابلية المدينة للتنمية المستدامة. وأدى الى ظهور العتبات التي تعرقل انجاز مشاريع التنمية الحضرية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإنه مع تغير احتياجات الناس وتقدم الإنشاءات الحضرية من بنى تحتية وبنيات وغيرها، تصبح استعمالات الأراضي الحالية غير فعالة بشكل متزايد، مما يتيح الفرصة لأعاده تطويرها (التجديد الحضري). ومرة أخرى تشكل حيازة الملكية عتبة لذلك التطور والذي يتطلب أحياناً توسعة للملكيات وإعادة الفرز والتقسيم وتخطيط مختلف لعنوان الملكية وحسب حاجة كل مشروع، ومن الصعب جداً بمكان انجاز ذلك مع اجراءات الإدارة الحالية ومع مجموعة القوانين المعقدة القائمة. الحل يكمن بإيجاد آلية لحيازة الملكية العقارية بالتنسيق مع إدارة الأرض الحضرية لأغراض تنفيذ خطط التطوير الحضري بشكل يحقق المساواة والعدالة بين كل الأطراف، واخيراً المساهمة في عملية تنمية البلد والنهضة العقارية.

2-2-3 الآلية الجديدة المقترحة:

وبعد فهم المشكلة في سياق التنمية، تم تنظيم الآلية المقترحة الجديدة على شكل ثلاث أسئلة (كيف؟ من اين؟ من؟) رئيسة تتعلق بالكيفية التي يمكن بها للحكومة (المسؤولة في نهاية المطاف في تنفيذ قواعد الملكية واستعمالات الأراضي) من تحسين عملية حيازة الملكية العقارية للمشاريع التنموية وتطويرها:

- أولاً: - (كيف) كيف تتلاءم حيازة الملكية العقارية وتنميتها مع عملية التخطيط المكاني الأوسع نطاقاً؟
ثانياً: - (من أين) من اين تأتي الأموال من أجل حيازة الملكية العقارية؟
ثالثاً: - (من) من سيكون المسؤول عن إدارة عملية حيازة الملكية العقارية؟



أولاً: - (كيف) كيف تتلاءم حيازة الملكية العقارية وتنميتها مع عملية التخطيط المكاني الاوسع نطاقاً؟

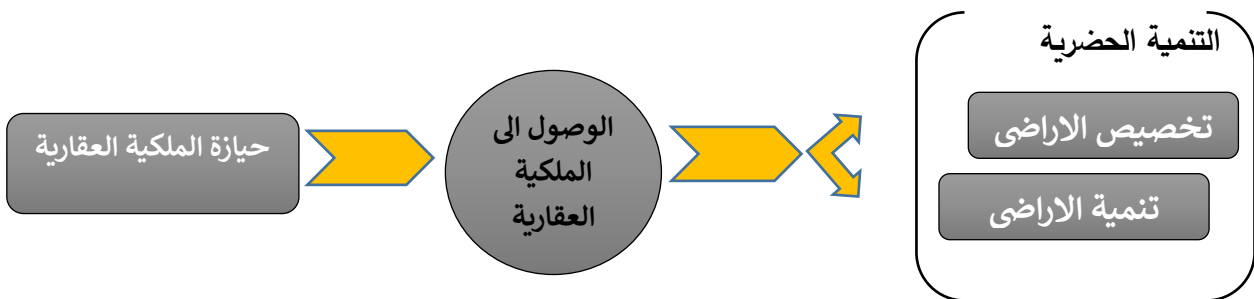
ومن أسباب بطء وتيرة "حيازة الملكية العقارية وتنميتها"، ان خطط المشاريع التنموية والإطار التنموي المكاني العام لا تولي اهتماماً كافياً للتأكد من حيازة الملكية العقارية ووضع العمليات التي تحدد الكيفية التي تخطط فيها اكتساب الملكية العقارية للمشاريع التنموية. وبصفة عامة وعلى المستوى الواسع، عندما تحدد أمانة بغداد (المستوى المحلي) لوزارة التخطيط "الإطار التنموي المكاني العام" المكان الذي ترغب فيه لأحداث تطوراً معين، كحالة مشروع (منطقة الدراسة) فإنه لا يعطي اهتماماً للملكية العقارية بين هذين المستويين (الباحث: بالاعتماد على بيانات امانة بغداد 2018). ولذلك ينبغي الإشارة الى إعطاء المزيد من الاهتمام لتلك الإجراءات وهي:

1- يجب ان يطلب من أمانة بغداد (ودوائرها القطاعية والبلديات المرتبطة بها) كجزء من الإطار التنموي المكاني الخاص بها، ان تنتج منهاج وبرنامجاً لحيازة الملكية العقارية وتنميتها وأن تشمل على:

أ. تحديد الملكيات العقارية التي ستكتسب، من خلال (عملية الشراء، أو نزع الملكية للمنفعة العامة، أو الاستيلاء على الأراضي، وأعادته تكييف الأراضي، أو النهج التشاركي أو بينك الأراضي أو أي طريقة أخرى مناسبة)، وتسجيلها وأمنها ورسم الخرائط المساحية لتحديد حدودها، وإدارة النزاعات والشكاوى المتعلقة بحقوق وحدود الملكيات العقارية التي ستستملك. وتحديد كلف التمويل لعمليات حيازة الملكية العقارية.

ب. اتخاذ قرار بشأن ما يجب القيام به مع الأرض بمجرد الوصول إليها بالاعتماد على المعايير التخطيطية والمخططات الأساسية للمدينة الخاصة بتنظيم استعمالات الأراضي على المستوى الإقليمي والحضري، مع مراعاة الأولوية في التنمية.

ت. تحديد الجهة التي ينبغي ان تخصص الأرض والكيفية التي سيتم فيها تطوير الأرض، ومنح أذونات التخطيط لتغيير استعمالات الأراضي وتصاريح البناء. (الباحث: بالاعتماد على تقرير خطة التنمية الوطنية 2018-2022، وزارة التخطيط، ص201 والمنظور العالمي لإدارة الأراضي) ويمكن توضيح العملية أعلاه بالمخطط (2) الآتي:



مخطط 1 يوضح الربط بين حيازة الملكية العقارية وعمليات التنمية الحضرية (المصدر: عمل الباحث)

2- سيكون من السهل حيازة الملكية العقارية لمشروع تطوير معسكر الرشيد السكني) إذا استطاعت أمانة بغداد أن تبين للمحاكم أن هناك طلباً على تنمية تلك الأراضي، وأن المشاريع التي تم تحديدها تشكل جزءاً من إطار تنموي مكاني واضح تم تطويرها بعد عدة عمليات تشريعية (قانونية) لا يوجد أي نص محدد في القوانين والتشريعات التخطيطية يدعو أمانة العاصمة بغداد والبلديات ان تدرج عملية تطوير اكتساب الملكية العقارية وتنميتها في خطتها التنموية المتكاملة، ونذكر هنا قانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 الذي حدّد فيه مهام البلديات ومن ضمنها أمانة العاصمة من "القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وجه" (المادة رقم 2) ولم يتم العثور على نص واضح يطلب من البلديات تطوير عملية لاكتساب الملكية العقارية واستنادها فقط على قانون الاستملاك، وكذلك الحال في نظام الطرق والابنية لعام 1935.

مع الإشارة الى انه في الوقت الحاضر يتم انجاز مسودة لقانون "التخطيط العمراني وإدارة البلديات" لذلك يأمل الباحث لأدراج مادة تطلب من البلديات بشكل واضح تطوير استراتيجيات لاقتناء الأراضي لمشاريع التطوير الحضري قبل استحصال الموافقات وإدخال القانون الجديد حيز التنفيذ (الباحث: بالاعتماد على تقرير خطة التنمية الوطنية 2018-2022، وزارة التخطيط، ص211)

3- وبالنسبة لقوانين الإدارة المحلية لأمانة بغداد، وبقدر ما ندرك انه لا توجد لوائح داخلية في الوقت الراهن تدعو الامانة صراحة إلى ادراج الاستراتيجيات المتعلقة بحيازة الأراضي وتنميتها ضمن الإطار التنموي المكاني الخاص بها.

واختصر القانون المحلي لأمانة بغداد (رقم 16 لسنة 1995 المعدل) بالنسبة للقيام بالمشاريع التنموية على اعداد الخطط للمشاريع وتنفيذها وأدارتها وتشغيلها، بغض النظر عن وضع حيازة الملكية ، اما (قانون المخطط الأساس 1971) لمدينة بغداد والذي انيط مهام الاشراف عليّة قانونياً من قبل اللجنة العليا للتصميم الأساس واعطائها العديد من الصلاحيات مثل وضع الأساليب والمناهج وحتى اقتراح التشريعات لتسهيل تنفيذ الخطة العامة للمخطط الأساس ، ولا يوجد في عملها او في قانون التصميم بند محدد يشير بوضوح لتلك البرامج والمناهج لعملية اكتساب الملكية العقارية وتنميتها ، واعتماده على قانون الاستملاك وقانون توحيد أصناف أراضي الدولة ولا توجد إشارة ضمناً لبرامج ومناهج اقتناء الملكية العقارية.

"ومن خلال ما تقدم والذي أدرج تحت السؤال كيف (السؤال الأول للآلية الجديدة المقترحة) ، يرى البحث انه تمّ التغلب على تلك العتبة التي تقف وتنفيذ المشروع التنموي المختار (منطقة الدراسة) من خلال جوابه على كيف ، والذي تم فيه تسليط الضوء على تلك العملية ، لأدراجها مع متطلبات وقوانين الإدارة العامة والمحلية ضمن الإطار المكاني التنموي، وبأثرها يتم وضع الخطط المناهج والبرامج لحيازة الملكية في الوقت الحاضر للمشروع المختار وللمشاريع الأخرى في المستقبل، والعمل على تلاؤم وتعديل القوانين والأنظمة لحيازة الملكية العقارية مع التطورات الجديدة والحاجة الماسة الأنية للمنفعة العامة ولتطوير المدينة".

ثانياً: - (من أين) من أين تأتي الأموال من أجل حيازة الملكية العقارية؟

وأن التغييرات على التشريعات التي حثت عليها الآلية الجديدة في سؤالها الأول، وحدها لن تحدث فارق كبير للتعجيل بعملية استملاك الأراضي وتنميتها للمشاريع التنموية المختارة. وإيضاً هناك سبب آخر لتأخر عملية الحيازة والتنمية يتمثل بعدم وجود إدارة تتحمل المسؤولية (إذا توفرت التخصيصات المالية المحددة) بضمان إعطاء الأولوية لحيازة الملكيات، من خلال العمل على وضع استراتيجيات وبرامج على المدى البعيد والقريب (مثل عملية شراء العقارات بمرحل مبكرة قبل عملية التنمية لتجنب المضاربة وارتفاع قيمة الأرض، وإدارة عملية بنك الأراضي، وتبديل الأراضي من خلال البيع والشراء أو البديل بالمثل وحسب حاجة التنمية).

ومن الشائع ان عمل دائرة المشاريع التابعة لأمانة بغداد تركز على مشاريع المباني والطرق والمنتزهات لتطوير المشهد الحضري ومثلها دائرة الماء ودائرة المجاري وكذلك بقية دوائرها والبلديات المرتبطة بها كل بحسب واجباته في تقديم الخدمات، وان التخصيصات المالية للأمانة تتوزع على تلك الدوائر الخدمية لدفع تكاليف التطوير لتلك المشاريع والخدمات البلدية للحاجة إليها (الباحث بالاعتماد على بيانات امانة بغداد). ونتيجة لذلك يتم الضغط على الأمانة لإعطاء الأولوية لاستخدام هذه الأموال لتلك المشاريع على حساب عملية حيازة الأراضي ولذلك يتطلب الاتي: -

1- ينبغي الا يكون التمويل الخاص بحيازة الملكية العقارية جزءاً من الأموال العامة التي تميل امانة العاصمة باستخدامها لأغراض أخرى.

2- كصندوق الإسكان، يتعين على الحكومة ان تنشئ صندوقاً مخصصاً يمكن للبلديات ان تحصل عليه من أجل حيازة الملكية وتنميتها. وضرورة ان يتم تحفيز البلديات للوصول إلى هذه الأموال استناداً إلى "خطط الإطار التنموي المكاني"، وفقاً لمناهج وبرامج عملية "تطوير حيازة الملكية العقارية وتنميتها".

"ومن خلال ما تقدم والذي أدرج تحت السؤال من أين (السؤال الثاني للآلية الجديدة المقترحة، يرى الباحث في انه استطاع التغلب على تلك العتبة التي تقف وتنفيذ المشروع المختار (منطقة الدراسة) من خلال جوابه على من أين والذي تم فيه الوقوف على العملية المهمة الأخرى وهي مسألة التمويل لتسهيل تسريع حيازة الملكية العقارية".

ثالثاً: - (من) من سيكون المسؤول عن إدارة عملية حيازة الملكية العقارية؟

ومن التحديات الكبيرة في الوقت الراهن فيما يتعلق بسرعة توفر الملكية العقارية لأغراض التنمية الحضرية، أن هناك عدم تيقن بشأن من هو المسؤول عن توفير وإدارة الأموال المتعلقة بحيازة الأراضي الحضرية وتنميتها.

ويتعين على الحكومة أخيراً ان تضع حداً للمعارك بين مختلف الإدارات فيما يتعلق لمن تكون المسؤولية عن إدارة المسائل المتعلقة بالأراضي الحضرية. ويمكن النظر في الإدارات الآتية: (بالنسبة لمنطقة الدراسة) امانة العاصمة بغداد، هيئة استثمار بغداد، مجلس محافظة بغداد، وزارة الإسكان والبلديات.

ومن شأن تزويد أمانة العاصمة بغداد بالمسؤولية الجديدة عن إدارة "حيازة الملكية العقارية وتنميتها" سيغير مفهوم (الهيكل الخدمي) السائد لهذه الإدارة بعيداً الى التركيز على التنمية الحضرية الاوسع نطاقاً. سنتمكن أمانة العاصمة من لعب دور أكثر جدوى في تعزيز التنمية المنسجمة والمندمجة اجتماعياً والمستدامة لمدينة بغداد، انطلاقاً من الإمكانيات التي تمتلكها التخطيطية والقانونية على مستوى العاصمة. وسيتعين عليها ان تعمل بشكل وثيق مع دائرة التخطيط العمراني ودائرة التسجيل العقاري ودائرة عقارات الدولة والهيئة العامة للمساحة، لضمان من أن عملية الحيازة والتنمية تتم من خلال الدوائر المختصة وضمن عملية التخطيط المكاني والإطار التنموي المكاني العام.

واخيراً تم الوصول الى انه من الضروري وجود لجنة عليا يوكل اليها مهمة الاشراف على (عملية إدارة الملكيات العقارية في العاصمة بغداد لعمليات تطوير المناطق الحضرية) تمتلك صلاحيات بتفويض من الحكومة وللمنفعة العامة ولتطورات الوضع الراهن والمستقبل ومنها: -

- 1- صلاحيات بالعمل على التعديل قوانين الملكية العقارية وحسب حاجة المشاريع التنموية للمنفعة العامة بعد المناقشات مع الجهات ذات العلاقة (التشريعية ووزارة العدل).
- 2- لها الحق في قرار من توكل اليه عملية التنمية في حالة عدم قدرة الأمانة إذا كان هنالك عدد كبير من المشاريع التنموية او إذا كانت ليس من ضمن اختصاصها وطاقاتها او قلة كوادرها المختصة.
- 3- وعلى المستوى الاوسع تمتلك تشريع يمكنها من اللجوء الى المحكمة العليا في حالة تعارض قراراتها مع الحكومة الاتحادية وخصوصاً بالتصرف بالأراضي العامة.

4- خلق ودراسة وتحليل الفرص الإنمائية، وحث الأمانة والبلديات المرتبطة بها بالعثور على فرص إنمائية جديدة.

ويمكن ان يكون وضعها الإداري مشابه الى "لجنة تخصيص الأراضي لمشاريع التنمية والاستثمار" التي كانت ضمن تشكيلات "وزارة الدولة لشؤون المحافظات ومجلس النواب" المنحلة للقيام بتلك المهمة على ان تضم خبراء (مخططين مدن، مساحة، اقتصاد، اجتماع).

"ومن خلال ما تقدم والذي أدرج تحت السؤال من (السؤال الثالث والاخير للآلية الجديدة المقترحة) ، يرى البحث انه تمّ التغلب على تلك العتبة التي تقف وتنفيذ المشاريع التنموية المختارة (منطقة الدراسة) من خلال جوابه على من. من اقتراح آلية لأداره أموال عملية حيازة الملكية وتنميتها والذي نأمل لها بتغطيتها لكامل العملية"

الاستنتاجات:

أولاً: الاستنتاجات العامة

- 1- وجود السياقات المتغيرة والمتعددة لحقوق ونظم الملكية العقارية في الموارد والتي تتبع النمو الحضري والتحصّر تسبب مشاكل في عملية تنفيذ خطط تطوير المناطق الحضرية

2- غياب التحليل والتخطيط المسبق لحيازة الملكية العقارية في مرحلة مبكرة قبل البدء بتنفيذ المشروع.

3- تلكؤ تنفيذ خطط تطوير المناطق الحضرية بسبب الاصطدام بحيازة الملكية العقارية ومشاكلها المترامية والمتأنية نتيجة لغياب منهجية واضحة في التعامل معها وتنظيمها.

4- القوانين التي تحكم العقار، قوانين معقدة ومركبة وهي حاصل عوامل تاريخية، واجتماعية، واقتصادية وغيرها، وبالنتيجة وجود هذا التنوع في قوانين الملكية المؤطرة للعقار، الذي أفرز جملة من القيود التي تعيق تنظيمه واستعماله وتداوله ومن ثم تصفية وضعيته القانونية والمادية. وان التعدد في الأنظمة العقارية يخضع كل إدارة لمقتضيات قانونية خاصة (وزارة المالية، و وزارة العدل، و وزارة البلديات والإسكان، و أمانة بغداد، وغيرها) التي تفرض إجراءات معقدة في تسهيل استعمال عقاراتها للقيام بالتنمية الحضرية.

5- أن ضعف التنسيق والازدواجية في الأنشطة بالنسبة للإدارات المسؤولة التي التحكم العقارات والإدارات المسؤولة عن التنمية الحضرية او خطط التطوير الحضرية يقود الى مشاكل في حيازة الملكية العقارية.

ثانياً: الاستنتاجات الخاصة

1- إن ضرورة إرساء آلية جديدة تمكنا من تعبئة الأراضي الضرورية اللازمة لإحداث مشاريع التطوير الحضري، وتكوين رصيد عقاري لمواجهة متطلبات التوسع والتطوير العمراني مستقبلاً.

2- إن تعزيز القدرات على تخصيص الملكيات العقارية وأدارتها بطريقه مستدامه، هو ما يتوقع من تحسين البيئة القانونية والانظمة، والفهم الواضح الجيد لحقوق الملكية والخطط القائمة.

التوصيات:

1-مراجعة قوانين الملكية والحيازة المؤطرة للقطاع العقاري من أجل تسهيل ملاءمة التشريعات والقوانين العقارية مع التطورات الحالية الاقتصادية والاجتماعية، وبراى خصوصية العقار وطبيعة المركبة والمتشابكة.

2- ضرورة التأكيد على تفعيل القرار 581 لسنة 1981 الساري المفعول المادة السابعة منة بخصوص تخصيص وزارة التخطيط بطلب من أمانة العاصمة مبالغ سنوية ضمن خطة التنمية الوطنية لأغراض تخصيص ميزانية لحيازة الملكية العقارية للمشاريع التنموية.

3-التخطيط ودمج اعتبارات تكلفة الملكية العقارية مع التكلفة العامة التقنية للمشروع التنموي بمرحلة مبكرة قبل التنفيذ

4- ضرورة إرساء الية جديدة لتمكين تسهيل استعمال العقارات في التنمية الحضرية واستحضار منظور شامل لحيازة الملكية العقارية (قانوني، مؤسساتي، تنظيمي، اجرائي).



المصادر:

الكتب العربية:

- 1- سعيد، سراج، وهيلاري ليم، "الأرض والقانون والإسلام"، ط1، زيد للكتب المحدودة، لندن، 2006 م
- 2- أبو زهره، محمد، "الملكية ونظرية العقد في الشريعة الإسلامية"، نشر دار الفكر العربي، مصر، 1976م
- 3- مصطفى، حامد، "الملكية العقارية في العراق"، ج1 (الحقوق العينية الاصلية)، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، 1964م.
- 4- شراوي، جورج ن، "حق الملكية العقارية"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس-لبنان، 2006م.

البحوث العربية ومواقع الانترنت:

- 1- مرغني، عزت عبد المنعم وعصام الدين كمال محروس ونيفين رأفت اديب، دور إدارة الأراضي الحضرية في حل المشكلات العمرانية-دراسة حالة مدينة أسيوط، مجلة العلوم الهندسية، المجلد 37، العدد 3، جامعة أسيوط، 2009.
- 2- احمد، علي غسان "الأثر المترتب على تخلف إجراءات تسجيل العقار"، مجلة كلية الحقوق/جامعة النهدين، 2012
- 3- العبيدي، ضياء علي عبد، "قواعد بناء أنظمة المعلومات الجغرافية لخرائط الكادسترو العراقية والتصرفات العقارية"، (مكتبة الهيئة العامة للمساحة)، 2006
- 4- العبيدي، ضياء علي عبد، "قانونية الأراضي وفنية الخرائط العقارية والكادسترائية العقارية"، (مكتبة الهيئة العامة للمساحة)، 2008
- 5- محمود، هديل موفق، "أثر القوانين والتشريعات العمرانية في إدارة الاراضي وتخطيط المدن"، المجلة العراقية لهندسة العمارة، 2014
- 6- ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، تاريخ الدخول 2018-8-6
- 7- صحيفة المدى برس الالكترونية، 2014، تاريخ الدخول 2018-9-10
- 8- وكالة انباء برانا الالكترونية، 2008، تاريخ الدخول 2018-8-9



المصادر الأجنبية:

- 1-Anna Locke and Henley , “Urbanisation, land and property rights”, Report, Overseas Development Institute, London,2016
- 2-Payne, G., Piaskowy A.,and Lauren Kuritz, “LAND TENURE IN URBAN ENVIRONMENTS”, USAID,2014
- 3- Manuel, T. and Calderón, F. , “Africa’s Urban Opportunity Available”, 2015
<https://www.project-syndicate.org/commentary/african-urbanization> [Accessed 20/12/2015]
- 4-Payne, G., “Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries”: A Review. Intermediate Technology Publications, London. 1997
- 5- De Souza, F.A.M., “Land tenure security and housing improvements In Recife, Brazil”, Habitat International 23, 1999
- 6-Lamba ,Antony O. ,”Land tenure management systems in informal settlements “, thesis submitted to the international institute for Geo-information science and earth observation, 2005
- 7- Payne, G., “Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor”, ITDG Publishing, London, 2002.
- 12- Payne, Geoffrey, “URBAN LAND TENURE AND PROPERTY RIGHTS IN DEVELOPING COUNTRIES” The Overseas Development Administration ,1996
- 8- Asperen, Paul van, “Evaluation of innovative land tools in sub-Saharan Africa”, de graad van doctor a an de Technische universities Delft,2014
- 9- Williamson, I., S. Enemark et al , “Land Administration for Sustainable Development”,Redlands, CA: ESRI Press Academic,2010

القوانين والتشريعات:

- 1- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 ، جريدة الوقائع العراقية، عدد: 3015
- 2- قانون التسجيل العقاري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧١ ، جريدة الوقائع العراقية، عدد: 1995
- 3- قانون توحيد اصناف اراضي الدولة رقم (53) لسنة1976 ، جريدة الوقائع العراقية، عدد: 2531
- 4- قانون الاستملاك رقم (12) لسنة1981، جريدة الوقائع العراقية، عدد: 2817
- 5- قانون ادارة البلديات رقم 165 لسنة 1960 المعدل، جريدة الوقائع العراقية، عدد: 289
- 6- نظام الطرق والابنية رقم (44) لسنة 1935 وتعديلاته، جريدة الوقائع العراقية، عدد:1465
- 7- قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد رقم (156) لسنة 1971 ، جريدة الوقائع العراقية ، عدد : 212
- 8-قانون امانة بغداد رقم 16 لسنة 1995 المعدل" ، جريدة الوقائع العراقية عدد:3583
- 9-قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم 581 لسنة 1981 جريدة الوقائع العراقية العدد 2830