

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 ظل 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 استحواذ الملكية العقارية.

ومن اهم استنتاجات البحث، إن وجود السياقات المتغيرة والمتعددة لحقوق ونظم الملكية في الموارد التي تتبع النمو الحضري والتحضر، 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

١-١ 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 الفعّال 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 منتها بالوصول إلى النتائج المرجوة من البحث.

حدود البحث الزمانية والمكانية :

الحد الزمني: -تمثلت الحدود الزمانية للبحث بعام ٢٠١٨، اعتماداً على اخر تحديث للبيانات من العمل الميداني والدوائر ذات العلاقة التي تتمثل ببيانات عام ٢٠١٨.

الحد المكاني: -مشروع تنموي في العاصمة بغداد (مشروع تطوير معسكر الرشيد للإسكان).

٢-١ مفهوم ملكية العقارات :

يوضح هذا المحور مفهوم الملكية العقارية وتناوله بشيء من التفصيل لما له من أهمية بوصفه موضوع البحث، ومفهوم الحيازة للأمالك 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، ٢٠٠٦، ص ٧٢). وفي العراق اعطي لهذا المفهوم أهمية خاصة كما جاء في دستوره (المادة ٢٣) أن لكل الناس الحق في التملك وصونه للملكية الخاصة ولا يجوز نزعها إلا للمنفعة العامة وبتعويض عادل (الدستور العراقي، المادة ٢٣ أولاً وثانياً، ٢٠٠٥).

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، ١٩٧٦، ص ٧١، ٧٢) كما عرفته المادة (١٠٤٨) 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 ونتائجها ويتصرف في عينها بجميع التصرفات الجائزة "

ويمكن توضيح معنى العقار كما نصت عليه المادة (٦٢) (من القانون المدني العراقي) والذي شمل (الأرض، والبناء، والأشجار، والغراس، والسدود، 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، ١٩٦٤، ص ١٧)

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 الاثنين معاً (شدرأوي، ٢٠٠٦، ص ١٧) .

٣-١ التحضر و ملكية 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 الحيازة 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 (٢٠٠٠-٢٠٥٠) (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 أخرى، حيث توجد إدارة جيدة، فأن ذلك يمكن أن يسهل التحضر الفعّال حيث يمكن توفير الأراضي بتكاليف ميسورة، بالإضافة إلى ذلك، فأن الاشراف الفعّال على الأراضي ضروري لتوفير المساكن والبنية التحتية والخدمات العامة التي تدعم التحضر الشامل للجميع والمشجع للنمو (Manuel and Calderon 2015,p55).

١-٤-٤ تصنيفات ونظم الملكية العقارية (المحلية والعالمية (المعاصرة)):

١-٤-٤-١ 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 ٤٤ مليون هكتار بما يلي:

١- العقارات الملك (المملوكة ملكية خاصة) :

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

٢- العقارات الموقوفة:

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

٣- 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.

٤- الملكية الخاصة للدولة والقطاع المختلط:

وهي التي تملكها الدولة أو 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 و ملكية امانة بغداد إذا كانت ضمن المخطط الأساس لمدينة بغداد و ملكية البلديات.

١-٥ 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 وآخرون، ٢٠٠٩، ص ٧٩٥) وتؤدي إدارة الأراضي في عملية التخطيط دوراً نشطاً في بناء البيئة. ويمكن أن تؤدي الإدارة الجيدة للأراضي الحضرية إلى تنمية ناجحة تسفر عن فرص مادية وغير مادية لتحقيق مكاسب اجتماعية واقتصادية. ويتأثر استعمال الأراضي بمزيج معقد من الملكية والبيئة المادية والهياكل القائمة وكيفية استعمالها. وتتألف أنشطة إدارة الأراضي من الأنظمة القائمة (الخطط المحلية، والقرارات الإدارية) والمعاملات ذات الصلة مثل السماح بالاستعمال الفعلي وبيعته ومصادره. ولذلك فإن إدارة استعمال الأراضي أداة ضرورية للسياسة المكانية في مجال واسع من الاستعمالات والمعاملات (Kaczorowska, 2007,)

Paper

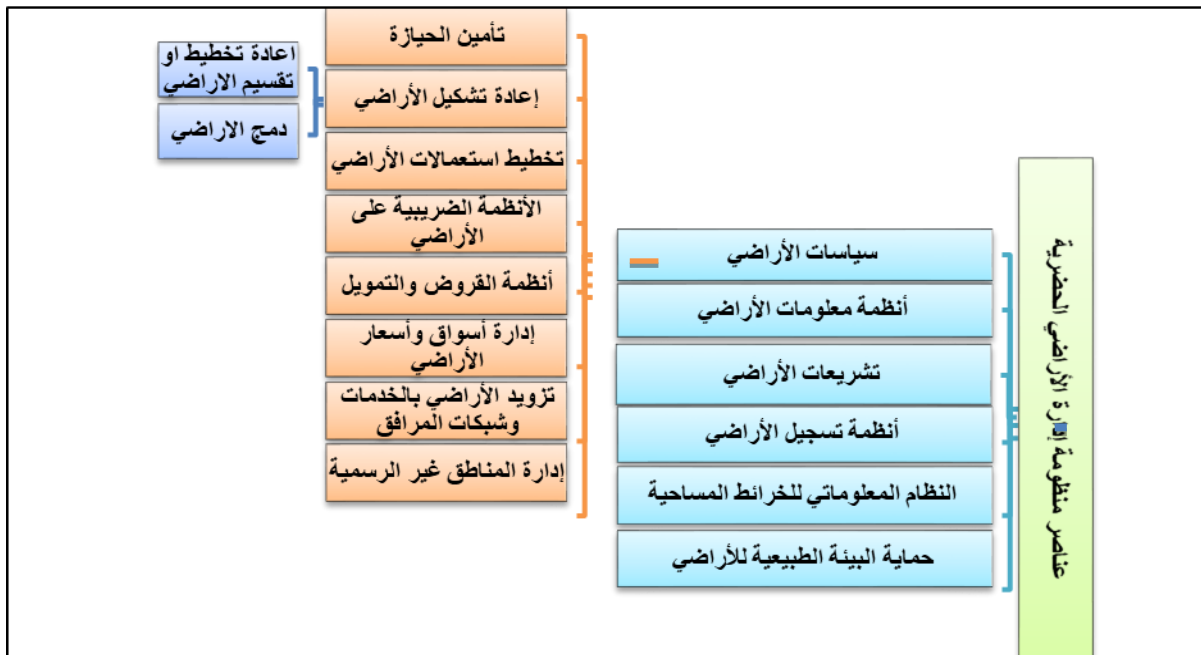
إن أصبحت إدارة الأراضي الحضرية من أبرز مجالات التخطيط، لأهمية العقارات الحضرية إذ تشكل مورد نادر (مهتد بالنفاذ وغير متجدد) ولما تمثله من قاعدة لكل مشروع تنمية حضرية بأي مدينة.

وبشكل عام أشارت بعض الدراسات أن هناك ارتباطاً وتأثير متبادلاً بين عناصر إدارة الاراضي وبعضها البعض، فعملية تنمية الاراضي وتزويدها بالخدمات والمرافق تؤثر على آليات سوق وأسعار الأراضي بالمنطقة الحضرية، كما أن تقنين وتأمين الحيازة من شأنه رفع أو خفض أسعار الاراضي وهكذا، كما تؤثر عملية إدارة استعمالات الاراضي على سوق الاراضي الحضرية، والعكس صحيح،

*على سبيل المثال أنظر قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ وقانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ والقانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ (الحقوق العينية الأصلية) ** الاراضي الاميرية الصرفة: هي التي تعود رقبته 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 الاستثمارات 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 وآخرون، ٢٠٠٩، ص ٧٩٧). ويوضح الشكل رقم ١ عناصر عملية إدارة الأراضي الحضرية بأي مدينة.



الشكل ١ يوضح عناصر منظومة إدارة 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 ٣٧، العدد ٣، جامعة أسيوط، ٢٠٠٩، ص ٧٩٧)

٢-١ منطقة الدراسة (المشروع التنموي المختار في العاصمة بغداد):

في البداية وعند دراسة لأي منطقة أو حيز مكاني لابد 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 وأكبرها 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 آخر تقدير إحصائي للسكان بنحو أكثر من ثمانية ملايين نسمة لعام ٢٠١٧ حسب اعلام وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي مما جعلها أكبر مدينة من بين محافظات العراق من حيث عدد السكان وأقلها 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 ١٩% من مجموع مساحة محافظة بغداد، ومع ذلك تتمركز نسبة كبيرة من السكان داخل العاصمة، إذ أن عدد السكان الذي يسكن المدينة بلغ نسبة ٨٠% من سكان محافظة بغداد الكلي والنسبة المتبقية ٢٠% 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 ، اجتماعية ، واقتصادية) ، وهذا شكل تحدياً في معالجة تلك المشكلة والأخذ بالازدياد بمرور الوقت والنمو السكاني، الذي تطلب الوقوف عندها والبحث في إيجاد الحلول واتباع أساليب ومناهج تعمل على ترشيده والمحافظة على استدامتها حاضر ومستقبل .

٢-٢ قضايا الملكية العقارية والمؤثرة على القيام بالمشاريع التنموية في مدينة بغداد: -

١- الملكية: من الذين يمتلكونها حقاً؟

أ- **انتدخالات (تراكم) 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 الآخر.

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، ٢٠١٢، ص ١٥).

فيما سبق ذكره ينتج العديد من المشاكل تؤخر عجلة التنمية وبرامج الانتماء 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.

٢- **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 التطبيق)** وعدم الاتساق بين تقسيم المناطق كما مخطط له والاستعمال الفعلي والتناقض بين القيود المسجلة وواقع حال تطبيق استعمالات الأراضي (الباحث بالاعتماد على، امانة بغداد، دائرة التصاميم، قسم التصميم الأساس، ٢٠١٨)

٣- 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، ٢٠٠٦، ص ٨) 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، ٢٠١٤، ص ٤٣-٤٤)، مثل دائرة التسجيل العقاري العامة التابعة لوزارة العدل ودائرة عقارات امانة 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، والتكنولوجيا 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 والناجمة 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، لكنة 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، ٢٠٠٨، ص ٢٩)

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 أفرز 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 ١٧ لسنة ٢٠٠٥، 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 الأحيان معلومات موثوقة تحتاجها المحاكم للاستماع إلى قضايا الأراضي، مما تؤجل القضية للاستماع الى عدة لجان متخصصة بأمور العقارات بتراتب فردي من خبير واحد ويصل أحياناً في بعض القضايا الى خمسة عشر خبير، فضلاً الى غياب قضاء متخصص في البت بالمنازعات العقارية، مع الإشارة الى "وجود قانون هيئة دعاوي الملكية رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠ ولكن تسري أحكام هذا القانون الساري حالياً فقط على العقارات المشمولة خلال الفترة من ١٧/٧/١٩٦٨ ولغاية ٢٠٠٣/٤/٩"، فقط العقارات التي تم نزع ملكيتها خلال أوامر النظام السابق (المكتبة القانونية العراقية للحكم المحلي)،

<http://www.iraq-lg-law.org>

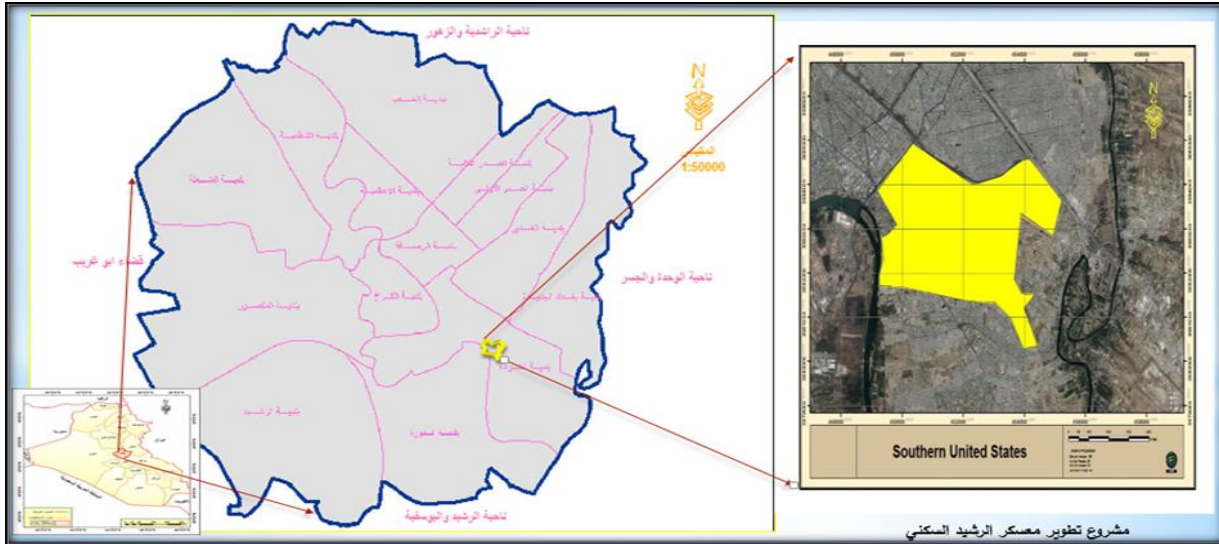
٤- المستقرات العشوائية / الشاغلون غير القانونيين :-

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 (Payne، 1997، P.8).

٢-٣ اسباب اختيار المشروع التنموي المختار في العاصمة بغداد (مشروع تطوير معسكر الرشيد السكني):-

تم اختيار المشروع للتأثير الواضح لمشكلة الدراسة علياً 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 (١).



الشكل رقم (١) موقع المشروع المختار (منطقة الدراسة) من خارطة مدينة بغداد والعراق (المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على العمل الميداني وصور الفضائية ٢٠١٠، وزارة الموارد المائية / الهيئة العامة للمساحة / خارطة العراق الإدارية، أمانة العاصمة بغداد / قسم التخطيط الحضري

٢ ٣ ١ مشروع تطوير معسكر الرشيد السكني (الموقع والاهمية): -

١-الموقع: يقع معسكر الرشيد ضمن حدود العاصمة بغداد وفي الجزء الجنوبي الشرقي منها تبلغ مساحته ٥٠٨٧ دونم ويساوي (١٢٧١,٧٥) هكتار (الباحث: من الدراسة الميدانية)، يحده 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) والرسومية، وكما موضح بالشكل (٢)



الشكل رقم ٢ يوضح موقع معسكر الرشيد على الصورة الفضائية ٢٠١٦ (الباحث: بالاعتماد على المسح الميداني والصور الفضائية وباستخدام بيئة (ArcMap10.4.1))

٢- الأهمية : معسكر الرشيد يعد من أكبر المعسكرات في مدينة بغداد قبل عام ٢٠٠٣ 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 شيّدوا فيه وحدات عسكرية ثابتة ومدرج للطائرات وكان يعرف بمعسكر الهندي لكثرة الهنود في صفوف الإنكليز المستعملة للمعسكر آنذاك (ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، تاريخ الدخول ٢٠١٨/٨/٦).
اما وضعة الان فقد تحول الى مكان اغلب قطعة مهجورة وخربة ويحوي على أنقاض المباني والنفائات المنتشرة على مساحات شاسعة منه الصورة رقم (١) 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 ١ توضح تحول ارض المعسكر الى مكب للنفايات (المصدر: التقطت من قبل الباحث بتاريخ
(٢٠١٨/١٠/٢٩ – ٢٠١٨/١٠/٢٦)

المساحة بالهكتار	الفعالية (الاستعمال)
٦٢٥	السكن العمودي
١٢٥	مجمعات رياضية
١١٠	مجمعات تجارية
١٠٠	مدينة طبية

مناطق ترفيهية ومساحات خضراء	١٧٥	جدول ١ خطة تطوير معسكر الرشيد المراد تنفيذها أعدت أمانة بغداد نهاية عام ٢٠٠٧ 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 أرض المعسكر متكاملة الخدمات تعتمد الأسلوب العمودي في بناء الوحدات السكنية، الجدول رقم (١) بالنسبة للمدينة طيبة اقترح لها ان يكون موقعها على نفس المكان السابق (الهيكل حالياً). وفي حال إذا أنشأت هذه المدينة السكنية ستنمكّن الأمانة من حل جزء من أزمة السكن في بغداد من خلال تخطيطها لبناء ٦٥٠٠٠ وحدة سكنية والقادرة على سكن أكثر من ٤٠٠ ألف نسمة (الباحث بالاعتماد على بيانات أمانة بغداد / قسم التخطيط الحضري والتصاميم)
بنى تحتية	١١٥	

٢ ٣ ٢ تحليل واقع حال مشروع معسكر الرشيد السكني عام ٢٠١٨:

ولغاية الان لم يتم العمل بالمشروع والسبب الجوهري الملكية العقارية، التمنع الذي تبديته، من جهة وزارة الدفاع المستعملة للأرض حالياً ومطالبها باستثمار أرض المعسكر لصالحها، ومن جهة اخرى التمنع والإجراءات المعقدة الذي تبديته وزارة المالية التي تعود اليها ملكية أرض المعسكر وفق القانون بعد تحويل الملكية لها من الدفاع بعد عام ٢٠٠٣م وايضا بقية الوزارات (الصناعة والصحة) لكن بمساحات قليلة، بالإضافة الى الاستعمال العشوائي (الغير الرسمي) (الباحث بالاعتماد على بيانات ومقابلات الدائرة المختصة (تسجيل عقاري الرصافة/٢)). وعلى الرغم من اقرار مجلس الوزراء عام ٢٠٠٨م بتحويل ملكية أرض المعسكر الى أمانة بغداد لبناء المدينة سكنية حيث جاء في البيان "تحويل معسكر الرشيد الى مدينة سكنية حديثة الطراز بتحويل أرض المعسكر الى امانة بغداد لغرض استثمارها لبناء المدينة السكنية " لما للمشروع من أهمية في معالجة أزمة السكن (وكالة انباء براثا الالكترونية، ٢٠٠٨، تاريخ الدخول ٢٠١٨/٨/٩) 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 (١٠) سنوات وبكلفة ٢٠ مليار دولار وتم فيها اعداد التصاميم للمشروع والشكل (٣) يوضح التصميم المقترح للمشروع.



شكل (٣) يوضح تصميم افتراضي لمشروع معسكر الرشيد السكني لأحدى الشركات المتقدمة للتطوير (المصدر <https://www.aleshraq.tv> (قناة الاشراق الالكترونية) تاريخ الدخول ٢٠١٨ / ١١ / ١٩).

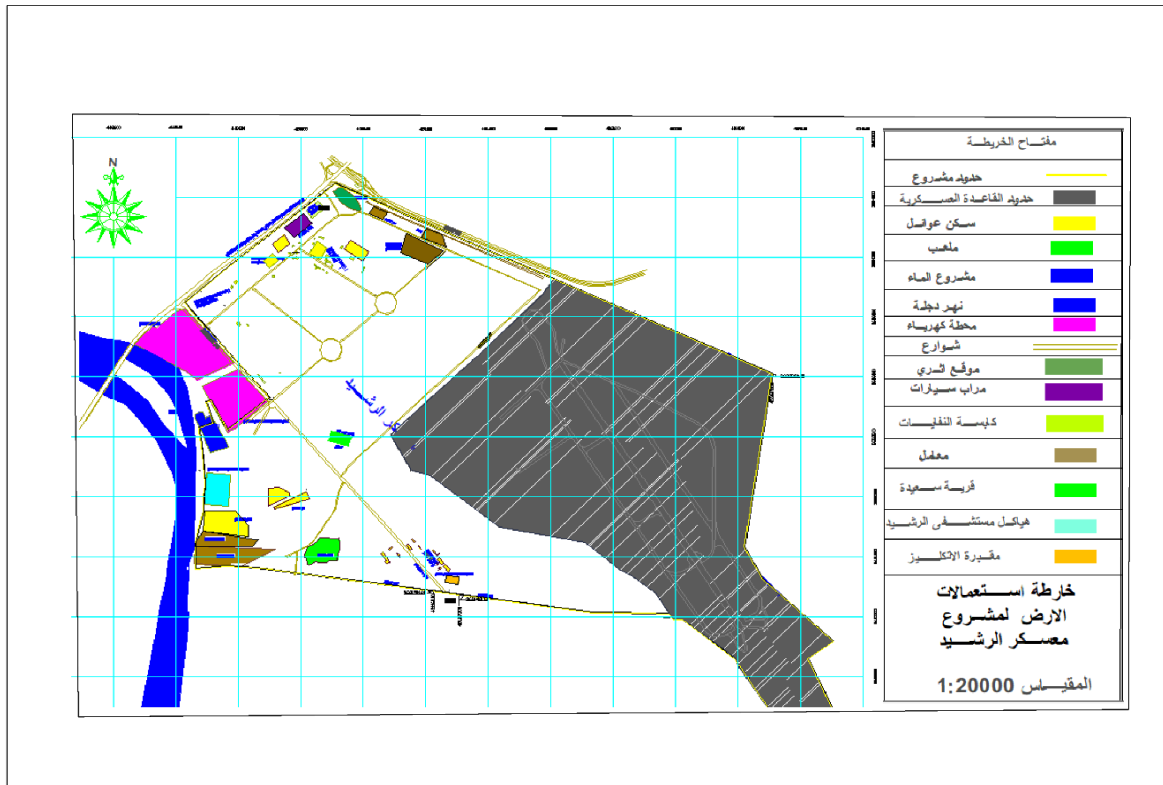
وبقى الوضع على حالة مجرد خطط وتصاميم الى عام ٢٠١٢ ، حيث قرر مرة أخرى تحويل المعسكر الى الهيئة الوطنية للاستثمار (الباحث بالاعتماد على مقبلات موظفين امانة بغداد / قسم التخطيط الحضري) إذ طلبت الحكومة من الهيئة ، السير قدما في مشروع الرشيد الى انه ولنفس سبب الملكية العقارية تعثر المشروع مرة أخرى وهو ما اكده خبراء الاقتصاد في الهيئة " استحواذ الوزارات الحكومية على معظم الأراضي يعد من ابرز معوقات إنشاء المدن الحديثة " (صحيفة المدى برس الالكترونية ، ٢٠١٤ ، تاريخ الدخول ٢٠١٨ / ٩ / ١٠) ولهذا السبب وذاك (أسباب عدم التنفيذ) لم يبدأ العمل بالمشروع الى هذه اللحظة (كتابة البحث).

١-٣ الجانب العملي

١-١-٣ منهجية تنظيم وتحليل الملكية العقارية لمشروع معسكر الرشيد لعام ٢٠١٨ :-

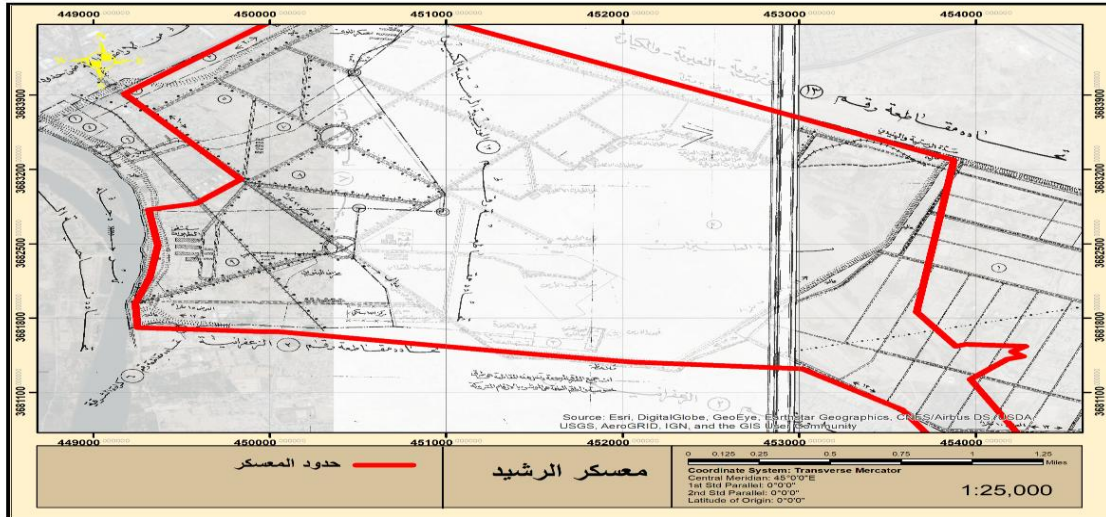
أمكن التعرف على واقع حال الحيازة وكذلك رقم القطع واسم المقاطعات التابعة للمعسكر والمعتمدة من قبل الجهات الرسمية لبيان حدود وموقع المعسكر بصورة دقيقة على تلك الخرائط، والمهمة في عملية الحيازة للملكية العقارية وضرورة دراستها، وبذلك وجد التالي :-

١ - بالنسبة لدراسة واقع حال الحيازة للمعسكر أمكن توضيحها على وحدة مكانية (خارطة الاستعمالات الأرض الحالية) وكما موضح الخارطة رقم (١)



الخارطة (١) يوضح استعمالات ارض المعسكر ٢٠١٨ (عمل الباحث بالاعتماد على المسح الميداني باستخدام جهاز تحديد المواقع العالمي (GPS) وبرنامج نظم المعلومات الجغرافية (ArcMap10.4.1)

٢ - 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 (٢) والجدول (٢):



الخارطة ٢ يوضح خرائط الملكية لموقع معسكر الرشيد. (المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على خرائط الكادسترو الصادرة من الهيئة العامة للمساحة، ودائرة التسجيل العقاري والأمانة

جدول ٢ يوضح مساحة وقطع ملكية المعسكر حسب واقع حال ٢٠١٨ وفقاً للخريطة أعلاه (المصدر: عمل الباحث)

اسم المقاطعة	ضمن قاطع	المقياس	
مقاطعة رقم ١٢ (الوزيرية الرسمية الكبيرة)	بلدية الكرامة	١:١٠٠٠٠	
رقم القطعة	اسم الشهرة	المساحة	الاستغلال واقع حال (استعمالات الأرض)
جزء من القطعة رقم ١	مزارع الرسمية	(١٧٢) هكتار (٣) دونم	وزارة الدفاع
		(٢٣) اولك (٧) م٢	
القطعة رقم ٢	ساحة الطيران	(٧١٢) هكتار (٣) دونم	ساحة طيران الدفاع وسكن عشوائي وكسارة
		(١٨) اولك (١٦) م٢	ومعمل بطاريات
	مقبرة الإنكليز والهنود	(٨) هكتار (٠) دونم (٥)	المقبرة وسكن عشوائي
		اولك (٤٠) م٢	
القطعة رقم ٣			



مقاطعة رقم ٧ (الهندي)	بلدية الكرامة	١:١٠٠٠٠	
رقم القطعة	اسم الشهرة	المساحة	الاستغلال واقع حال
جزء من القطعة رقم ٣	سدة الهندي	(٢٠) هكتار (٠) دونم	جزء من تل أثري وكابسة نفايات ومراب
		(١٨) اولك (٤٣) م ٢	سيارات وسكن نظامي قديم وعشوائي
جزء من القطعة رقم ٥	مقرات وارض المعسكر	(٩٥) هكتار (٣) دونم (٩)	الجزء الاخر من التل الاثري وسكن نظامي
		اولك (٤٤) م ٢	قديم وعشوائي
جزء من القطعة رقم ٧	مقرات وارض المعسكر	(١٣) هكتار (٠) دونم (٣)	لا يوجد استغلال
		اولك (٦٢) م ٢	
جزء من القطعة رقم ٨	مقرات وارض المعسكر	(٩٧) هكتار (٠) دونم (٤)	لا يوجد استغلال
		اولك (١٤) م ٢	
القطعة رقم ٩	من ضمنية مستشفى	(١٤٥) هكتار (١) دونم	المستشفى وملعب بمدرجات وجزء من محط
	المعسكر (الطيران)	(٢٣) اولك (٦٩) م ٢	تصفية ماء الرشيد وسكن عشوائي وقرية
			سعيدة ومعمل التحدي ومعمل الاسمنت

٣-١-٢ 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 ٣

الجدول (٣) ملخص الإمكانيات والمحددات لتطوير معسكر الرشيد.

المحددات (العتبات)	الإمكانيات	معسكر الرشيد
١- الحيابة القانونية: أ- العقارات الموقوفة: تل أثري ومقبرة الإنكليز والهنود ب- الملكية العامة: الإجراءات المعقدة والتمنع الذي تبديه وزارة المالية لتحويل ارض المعسكر للجهة التي يوكل اليها تطوير المعسكر. ج- الملكية الخاصة للدولة (وزارة الصحة والصناعة) ٢- استعمالات الأرض: ١- التمتع والمطالبات الغير القانونية الذي تبديه وزارة الدفاع الشاغلة حالياً جزء من ارض المعسكر. ٣- السكن العشوائي	١- الحيابة القانونية: أ- المملوكة ملكية خاصة: -وفق القانون والمعترف به بدائرة التسجيل العقاري لا توجد ملكية خاصة في جميع ارض المعسكر. ب- الملكية الخاصة للدولة والقطاع المختلط: توجد ملكية خاصة للدولة ولاكن مساحات قليلة متمثلة بمصنعين متوقفة عن العمل وهيكلمستشفى قديم. ج- العقارات المملوكة للدولة (ملك عام أو لأشخاص مفوضة او باللزمة): ملكية جميع ارض المعسكر وفق القانون والمعترف به بدائرة التسجيل العقاري هي ملكية عامة للدولة باسم وزارة المالية والتي انتقلت اليها بعد عام ٢٠٠٣ من وزارة الدفاع. ٢- استعمالات الأرض: أ-نسبة ٨٣% من ارض المعسكر خالية من المشيدات مما يسهل عملية اعدادها للمشروع السكني ب-نسبة قليلة ٤% من السكن العشوائي ج- المصانع: عدد ٣ للدولة متوقفة حالياً وعدد ٢ لأشخاص تجاوز لا تحوي مشيدات ثابتة وهيكلمستشفى العسكري القديم د-نسبة قليلة من المشيدات للأغراض العسكرية.	حيابة الملكية العقارية لمعسكر الرشيد

المصدر: عمل الباحث

٢-٣ منهجية الآلية الجديدة المقترحة لحيابة الملكية العقارية:

١-٢-٣ لماذا نحتاج الى تلك الآلية لدعم مشاريع التطوير الحضري (تحديات الملكية العقارية)؟

وتواجه العاصمة بغداد عددا من التحديات ذات الصلة ببيئتها الحضرية واحدها حيابة الملكية العقارية ومع نمو مدنا 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 وبنائيات وغيرها، تصبح استعمالات الأراضي الحالية غير فعالة بشكل متزايد، مما يتيح الفرصة لأعاده تطويرها (التجديد الحضري). ومرة أخرى تشكل حيابة الملكية عتبة لذلك التطور والذي يتطلب احيانا توسعة للملكيات وإعادة الفرز والتقسيم وتخطيط مختلف لعنوان الملكية وحسب حاجة

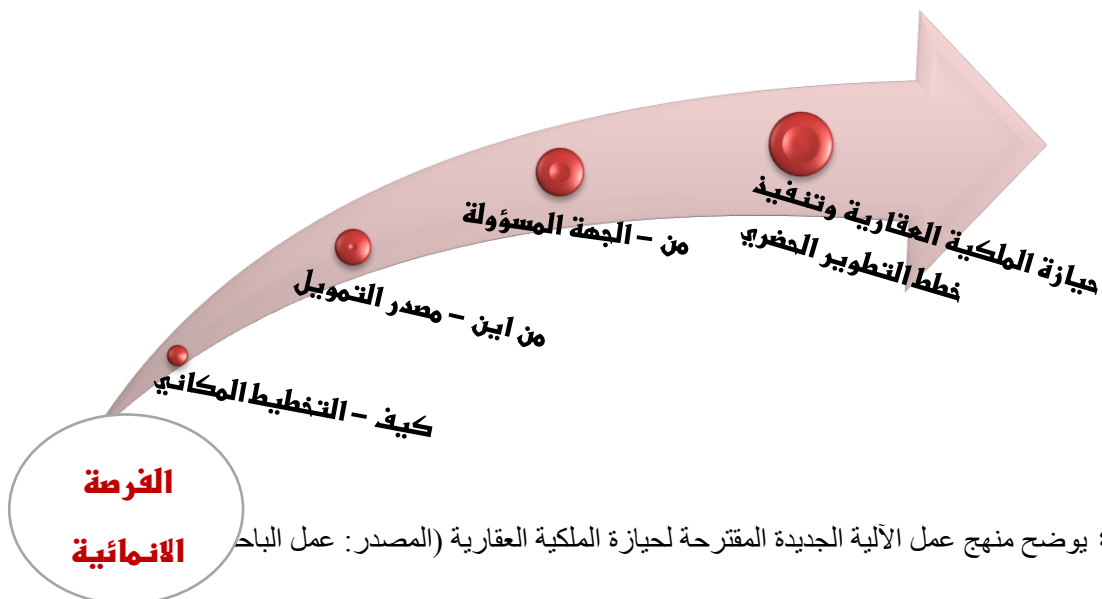
كل مشروع، ومن الصعب جداً بـمكان انجاز ذلك مع اجراءات الإدارة الحالية ومع مجموعة القوانين المعقدة القائمة.

الحل يكمن بإيجاد آلية لحيازة الملكية العقارية بالتنسيق مع إدارة الأرض الحضرية لأغراض تنفيذ خطط التطوير الحضري بشكل يحقق المساواة والعدالة بين كل الأطراف، وأخيراً المساهمة في عملية تنمية البلد والنهضة العقارية.

٣-٢-٢ الآلية الجديدة المقترحة:

وبعد فهم المشكلة في سياق التنمية، تم تنظيم الآلية المقترحة الجديدة على شكل ثلاث أسئلة (كيف؟ من أين؟ 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 أين 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 الأوسع 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 اهتمام

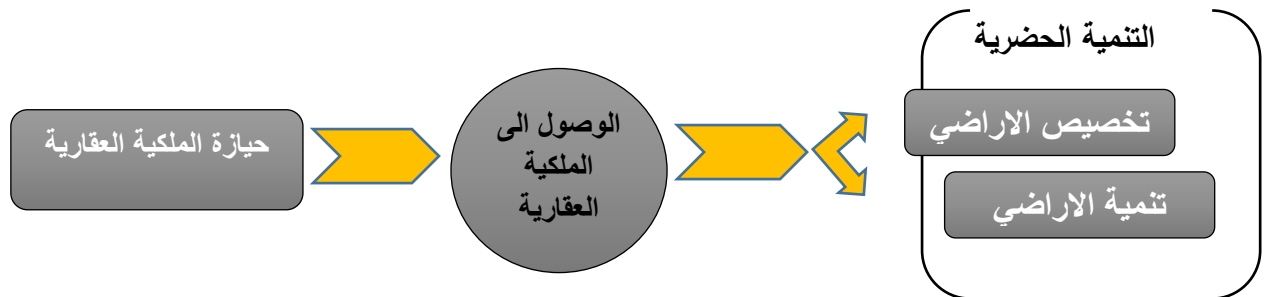
للملكية العقارية بين هذين المستويين (الباحث: بالاعتماد على بيانات امانة بغداد ٢٠١٨). ولذلك ينبغي الإشارة الى إعطاء المزيد من الاهتمام لتلك الإجراءات وهي:

١- 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 اي طريقه 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 ٢٠١٨-٢٠٢٢، وزارة التخطيط، ص٢٠١ والمنظور العالمي لإدارة الأراضي) ويمكن توضيح العملية أعلاه بالمخطط (٢) الاتي:



مخطط ١ يوضح الربط بين حيازة الملكية العقارية وعمليات التنمية الحضرية (المصدر: عمل الباحث)

٢- 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 اي نص محدد في القوانين والتشريعات التخطيطية يدعو أمانة العاصمة بغداد والبلديات ان تدرج عملية تطوير اكتساب الملكية العقارية وتنميتها في خططها التنموية المتكاملة، ونذكر هنا قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ الذي حدّد فيه مهام البلديات ومن ضمنها أمانة العاصمة من "القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وجه" (المادة رقم ٢) 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 ١٩٣٥.

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 ٢٠١٨-٢٠٢٢، وزارة التخطيط، ص ٢١١)

٣- 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 ١٦ لسنة ١٩٩٥ المعدل) بالنسبة للقيام بالمشاريع التنموية على اعداد الخطط للمشاريع وتنفيذها وأدائها وتشغيلها، بغض النظر عن وضع حيازة الملكية ، اما (قانون المخطط الأساس 1971) لمدينة بغداد والذي انيط مهام الاشراف عليه 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 ضمنية 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. وايضاً 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 والمتنزهات 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 اليها (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: -

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

٢ - 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 استنادا إلى "خطط الإطار التنموي المكاني"، وفقا لمناهج وبرامج عملية "تطوير حيازة الملكية العقارية وتنميتها".

"ومن خلال ما تقدم والذي أدرج تحت السؤال من اين (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 اين 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 حدا للمعارك بين مختلف الإدارات فيما يتعلق لمن تكون المسؤولية عن إدارة المسائل المتعلقة بالأراضي الحضرية. ويمكن النظر في الإدارات الاتية: (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. ستتضمن 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: -

١ - صلاحيات بالعمل على التعديل قوانين الملكية العقارية وحسب حاجة المشاريع التنموية للمنفعة العامة بعد المناقشات مع الجهات ذات العلاقة (التشريعية ووزارة العدل).
٢ - 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 وطاقتها او قلة كوادرها المختصة.

٣ - وعلى المستوى الاوسع تمتلك تشريع يمكنها من اللجوء الى المحكمة العليا في حالة تعارض قراراتها مع الحكومة الاتحادية وخصوصاً بالتصرف بالأراضي العامة.

٤ - 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:

اولاً: الاستنتاجات العامة

- ١-وجود السياقات المتغيرة والمتعددة لحقوق ونظم الملكية العقارية في الموارد والتي تتبع النمو الحضري والتحضّر 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 المتراكمة والمتأتية 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.

٥-أن ضعف التنسيق والازدواجية في الأنشطة بالنسبة للإدارات المسؤولة التي تحكم 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 تمكننا 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:

١-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.

٢-ضرورة التأكيد على تفعيل القرار ٥٨١ لسنة ١٩٨١ 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.

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

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

المصادر:

الكتب العربية:

- ١- سعيد، سراج، وهيلاري ليم، "الأرض والقانون والإسلام"، ط١، زيد للكتب المحدودة، لندن، ٢٠٠٦ م
- ٢- أبو زهره، محمد، "الملكية ونظرية العقد في الشريعة الإسلامية"، نشر دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٦ م
- ٣- مصطفى، حامد، "الملكية العقارية في العراق"، ج١ (الحقوق العينية الاصلية)، معهد الدراسات العربية العالية، القاهرة، ١٩٦٤ م.
- ٤- ش دراوي، جورج ن، "حق الملكية العقارية"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس-لبنان، ٢٠٠٦ م.

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 ٣٧، العدد ٣، جامعة أسيوط، ٢٠٠٩.
- 2- احمد، علي غسان "الأثر المترتب على تخلف إجراءات تسجيل العقار"، مجلة كلية الحقوق/جامعة النهريين، ٢٠١٢
- 3- العبيدي، ضياء علي عبد، "قواعد بناء أنظمة المعلومات الجغرافية لخرائط الكادسترو العراقية والتصرفات العقارية"، (مكتبة الهيئة العامة للمساحة) ٢٠٠٦
- 4- العبيدي، ضياء علي عبد، "قانونية الأراضي وفنية الخرائط العقارية والكادسترائية العقارية"، (مكتبة الهيئة العامة للمساحة) ٢٠٠٨
- 5- محمود، هديل موفق، "أثر القوانين والتشريعات العمرانية في إدارة الاراضي وتخطيط المدن"، المجلة العراقية لهندسة العمارة، ٢٠١٤
- 6- ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، تاريخ الدخول ٦-٨-٢٠١٨
- 7- صحيفة المدى برس الالكترونية، ٢٠١٤، تاريخ الدخول ١٠-٩-٢٠١٨
- 8- وكالة انباء برائا الالكترونية، ٢٠٠٨، تاريخ الدخول ٩-٨-٢٠١٨

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:

- ١ - القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ ، جريدة الوقائع العراقية، عدد: ٣٠١٥
- ٢ - قانون التسجيل العقاري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧١ ، جريدة الوقائع العراقية، عدد: ١٩٩٥
- ٣ - قانون توحيد اصناف اراضي الدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٦ ، جريدة الوقائع العراقية، عدد: ٢٥٣١
- ٤ - قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ ، جريدة الوقائع العراقية، عدد: ٢٨١٧
- ٥ - قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٠ المعدل، جريدة الوقائع العراقية، عدد: ٢٨٩
- ٦ - نظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ وتعديلاته، جريدة الوقائع العراقية، عدد: ١٤٦٥
- ٧ - قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد رقم (١٥٦) لسنة ١٩٧١ ، جريدة الوقائع العراقية ، عدد : ٢١٢
- ٨- قانون امانة بغداد رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥ المعدل " ، جريدة الوقائع العراقية عدد: ٣٥٨٣
- ٩- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٥٨١ لسنة ١٩٨١ جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٨٣٠