



دراسات وبحوث

بقلم وحدة العمران والتنمية الحضرية



نحو إطار تشريعي وحوكمة حضرية مستدامة لمدينة بغداد

الملخص

تواجه مدينة بغداد تحديات حضرية متزايدة ترتبط بالنمو السكاني السريع، والتوسع العمراني غير المنظم، وتدهور البنية التحتية، وضعف كفاءة النقل الحضري، وتراجع جودة الخدمات العامة، فضلاً عن تداخل الصلاحيات بين المؤسسات المسؤولة عن إدارة العاصمة. وعلى الرغم من تعدد القوانين المنظمة للإدارة المحلية والبلديات والتخطيط العمراني، فإنها لا تشكل إطاراً قانونياً متكاملاً يستجيب لخصوصية بغداد بوصفها العاصمة السياسية والإدارية والاقتصادية للعراق. ويهدف هذا البحث إلى تقديم إطار تشريعي مقترح لإدارة مدينة بغداد يستند إلى مبادئ الحوكمة الحضرية والتنمية المستدامة، بما يعزز التكامل المؤسسي، ويرفع كفاءة التخطيط والتنفيذ، ويحقق الاستخدام الأمثل للموارد الحضرية. واعتمد البحث المنهج الوصفي- التحليلي من خلال تحليل الواقع الحضري والتشريعي للعاصمة، ومراجعة الأدبيات العلمية والتجارب الدولية ذات الصلة، وصولاً إلى صياغة رؤية تشريعية قابلة للتطبيق في البيئة العراقية. ويخلص البحث إلى أن إصدار قانون خاص لمدينة بغداد يمثل خطوة أساسية نحو بناء منظومة حضرية أكثر كفاءة ومرونة، قادرة على تحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز جودة الحياة، وصون الهوية التاريخية للعاصمة، وتطوير قدرتها التنافسية على المستويين الوطني والإقليمي.

المقدمة

تمثل العواصم الوطنية مراكز صنع القرار السياسي والإداري والاقتصادي، وتعكس مستوى التطور المؤسسي للدولة وقدرتها على إدارة مواردها الحضرية بكفاءة واستدامة. ومن هذا المنطلق، لم تعد إدارة العواصم في الفكر الحضري المعاصر تقتصر على تقديم الخدمات البلدية أو تنفيذ المشروعات العمرانية، بل أصبحت عملية استراتيجية تتطلب إطاراً تشريعياً واضحاً، ومؤسسات فاعلة، وآليات متكاملة للتخطيط والتنفيذ والمتابعة، بما يضمن تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز جودة الحياة.

وتعد بغداد من أعرق العواصم العالمية وأكثرها تأثيراً في التاريخ الحضري، إذ مثلت عبر قرون طويلة مركزاً للحكم والثقافة والاقتصاد في المنطقة. إلا أن المدينة واجهت خلال العقود الأخيرة تحديات متراكمة تمثلت في النمو السكاني المتسارع، والتوسع العمراني غير المنظم، وازدياد الضغوط على البنية التحتية والخدمات العامة، وتراجع كفاءة منظومة النقل الحضري، فضلاً عن التأثيرات المتبادلة للأوضاع السياسية والاقتصادية والأمنية التي انعكست على مسار التنمية الحضرية.

ورغم الجهود التي بذلتها الدولة العراقية لتطوير العاصمة، فإن إدارة بغداد ما تزال تستند إلى منظومة تشريعية متفرقة توزعت بين قوانين الإدارة المحلية والبلديات والتخطيط العمراني، دون وجود قانون موحد ينظم إدارة العاصمة بوصفها مدينة ذات وظائف سيادية واستراتيجية تختلف عن بقية المدن العراقية. وقد أدى هذا الواقع إلى تعدد الجهات المسؤولة عن التخطيط والتنفيذ، وتداخل الاختصاصات، وضعف التنسيق المؤسسي، الأمر الذي انعكس على كفاءة اتخاذ القرار وسرعة تنفيذ المشروعات التنموية.

وتشير التجارب الدولية إلى أن العواصم التي حققت نجاحاً في إدارة نموها الحضري اعتمدت أطراً تشريعية خاصة تراعي طبيعتها الوظيفية، وتوفر مرجعية مؤسسية واضحة، وترتبط بين التخطيط الحضري والإدارة والتمويل والرقابة ضمن رؤية تنموية طويلة الأمد. ويبرز مفهوم الحوكمة الحضرية بوصفه أحد أهم المداخل الحديثة لإدارة المدن، إذ يقوم على مبادئ الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، والتكامل المؤسسي، والاعتماد على التخطيط الاستراتيجي في توجيه التنمية الحضرية.

وانطلاقاً من ذلك، يسعى هذا البحث إلى الإجابة عن السؤال الرئيس الآتي:

كيف يمكن بناء إطار تشريعي متكامل لإدارة مدينة بغداد ينسجم مع مبادئ الحوكمة الحضرية، ويعالج أوجه القصور في المنظومة الحالية، ويسهم في تحقيق التنمية المستدامة؟

وللإجابة عن هذا السؤال، ينطلق البحث من فرضية مفادها أن تطوير بغداد لا يتطلب زيادة الموارد المالية أو تنفيذ مشاريع عمرانية جديدة فحسب، بل يستلزم قبل ذلك إصلاحاً تشريعياً ومؤسسياً شاملاً يعيد تنظيم إدارة العاصمة ويحقق التكامل بين التخطيط والتنفيذ والرقابة.

ويهدف البحث إلى:

- تحليل واقع الإدارة الحضرية والتشريعية في مدينة بغداد.
 - تشخيص أوجه القصور في الإطار القانوني والمؤسسي الحالي.
 - الاستفادة من المبادئ العامة للتجارب الدولية في إدارة العواصم.
 - اقتراح إطار تشريعي متكامل لإدارة مدينة بغداد ينسجم مع مبادئ الحوكمة الحضرية والتنمية المستدامة.
- واعتمد البحث المنهج الوصفي-التحليلي، من خلال تحليل الأدبيات العلمية، ومراجعة التشريعات ذات العلاقة، ودراسة واقع الإدارة الحضرية للعاصمة، مع الاستفادة من الخبرات الدولية في مجال إدارة المدن، وصولاً إلى بناء تصور تشريعي يمكن أن يساهم في تطوير منظومة إدارة بغداد.

وتتمثل أهمية هذا البحث في أنه لا يقتصر على تشخيص المشكلات الحضرية، بل يقدم رؤية تشريعية متكاملة تربط بين القانون والإدارة والتخطيط الحضري، بما يجعله مساهمة علمية يمكن أن تدعم جهود تطوير التشريعات المتعلقة بالعاصمة العراقية، وأن تشكل أساساً للحوار بين الجهات التشريعية والتنفيذية والمؤسسات الأكاديمية والمهنية بشأن مستقبل إدارة مدينة بغداد.

الإطار المفاهيمي للحوكمة الحضرية والتشريع الحضري

شهدت المدن خلال العقود الأخيرة تحولات متسارعة نتيجة النمو السكاني والتوسع العمراني والعولمة والتطور التكنولوجي، الأمر الذي أدى إلى تغير جوهري في فلسفة إدارتها. فلم تعد الإدارة الحضرية تقتصر على تقديم الخدمات البلدية أو تنفيذ مشاريع البنية التحتية، بل أصبحت عملية متكاملة تهدف إلى تحقيق التوازن بين التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية وحماية البيئة، ضمن إطار مؤسسي وتشريعي قادر على الاستجابة للتغيرات المتسارعة. وفي هذا السياق برز مفهوم الحوكمة الحضرية (Urban Governance) بوصفه أحد أهم المداخل الحديثة لإدارة المدن، لما يوفره من آليات تضمن التنسيق بين المؤسسات المختلفة، وتعزز المشاركة المجتمعية، وترفع كفاءة اتخاذ القرار.

وتعرف الحوكمة الحضرية بأنها منظومة من القواعد والمؤسسات والعمليات التي تنظم العلاقة بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية في إدارة التنمية الحضرية، بما يحقق مبادئ الكفاءة والشفافية والمساءلة والمشاركة وسيادة القانون. ويمثل هذا المفهوم انتقالاً من الإدارة المركزية التقليدية إلى نموذج يقوم على الشراكة والتنسيق وتكامل الأدوار، بما يتيح إدارة أكثر مرونة واستجابة لاحتياجات المجتمع.

وتؤكد الأدبيات الحديثة أن نجاح الحوكمة الحضرية يعتمد على مجموعة من المبادئ الأساسية، أهمها وضوح توزيع الصلاحيات، وشفافية اتخاذ القرار، والمساءلة المؤسسية، والمشاركة الفاعلة لأصحاب المصلحة، والاعتماد على التخطيط الاستراتيجي، واستخدام البيانات والتقنيات الحديثة في إدارة المدينة. كما ترتبط الحوكمة الحضرية ارتباطاً وثيقاً بأهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الهدف الحادي عشر من أهداف الأمم المتحدة، الذي يدعو إلى جعل المدن أكثر شمولاً وأماناً وقدرة على الصمود واستدامة.

ويعد التشريع الحضري أحد المرتكزات الرئيسة للحوكمة الحضرية، إذ يشكل الإطار القانوني الذي ينظم العلاقة بين المؤسسات العامة، ويحدد اختصاصاتها، ويبين حقوق وواجبات الأطراف المختلفة، ويوفر الأساس القانوني لإعداد المخططات العمرانية وتنفيذها ومراقبة تطبيقها. ومن دون تشريع واضح ومتوازن، تصبح الإدارة الحضرية عرضة لتدخل الصلاحيات، وتعدد مراكز اتخاذ القرار، وضعف التنسيق بين الجهات التنفيذية، وهو ما يؤدي إلى انخفاض كفاءة التخطيط والتنفيذ وارتفاع كلفة التنمية.

وتتميز العواصم الوطنية بخصائص تختلف عن بقية المدن، فهي تضم مؤسسات الدولة العليا، وتمثل مركز النشاط السياسي والإداري والاقتصادي والثقافي، الأمر الذي يجعل إدارتها أكثر تعقيداً، ويستلزم وجود تشريعات خاصة تراعي هذه الخصوصية. ولذلك اتجهت العديد من الدول إلى إصدار قوانين مستقلة لتنظيم عواصمها، بحيث تحدد بوضوح الهيكل المؤسسي، وآليات التنسيق بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، ومسؤوليات الجهات المختلفة في التخطيط والتنفيذ والرقابة.

ولا يقتصر دور التشريع الحضري على تنظيم العلاقات الإدارية، بل يمتد إلى توجيه التنمية المكانية، وحماية البيئة، وإدارة الموارد الطبيعية، وصيانة التراث العمراني، وتنظيم الاستثمار، وتحسين جودة الخدمات العامة. ولذلك فإن التشريع الفاعل يمثل أداة للتنمية بقدر ما يمثل أداة للتنظيم، ويؤثر بصورة مباشرة في قدرة المدن على جذب الاستثمار وتحقيق العدالة المكانية وتعزيز القدرة التنافسية.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول إن تطوير مدينة بغداد لا يتطلب تحديث المخططات العمرانية أو تنفيذ مشاريع خدمية فحسب، وإنما يستلزم إعادة بناء المنظومة التشريعية التي تحكم إدارة العاصمة، بما ينسجم مع مبادئ الحوكمة الحضرية ويؤسس لعلاقة أكثر تكاملاً بين التخطيط والتنفيذ والرقابة. ومن هذا المنطلق، فإن الإطار التشريعي المقترح في هذه الدراسة لا يمثل مجرد تعديل قانوني، بل رؤية شاملة لإصلاح منظومة إدارة بغداد، وجعلها أكثر قدرة على الاستجابة لمتطلبات التنمية المستدامة والتحديات المستقبلية.

وتأسيساً على ذلك، ينطلق البحث من أن التشريع الحضري الفاعل يشكل الحلقة التي تربط بين الرؤية الاستراتيجية والتنفيذ المؤسسي، وأن نجاح أي إصلاح حضري في بغداد سيظل مرهوناً بوجود إطار قانوني واضح يحدد المسؤوليات، ويضمن استمرارية السياسات، ويعزز التنسيق بين مختلف الجهات ذات العلاقة. ومن ثم، فإن الانتقال إلى مناقشة واقع بغداد في القسم التالي يأتي بوصفه تطبيقاً عملياً للمفاهيم النظرية التي تم عرضها في هذا القسم، تمهيداً لبناء الإطار التشريعي المقترح.

واقع إدارة مدينة بغداد والتحديات المؤسسية والتشريعية

تمثل بغداد أكبر تجمع حضري في العراق، وتؤدي وظائف سياسية وإدارية واقتصادية وثقافية تجعلها محور التنمية الوطنية. إلا أن نمو المدينة خلال العقود الماضية لم يرافقه تطور مماثل في منظومة إدارتها أو في التشريعات المنظمة لها، الأمر الذي أدى إلى اتساع الفجوة بين متطلبات التنمية الحضرية والقدرات المؤسسية القائمة. وقد نتج عن ذلك تراكم مشكلات عمرانية وخدمية وبيئية، انعكست بصورة مباشرة على كفاءة المدينة وجودة الحياة فيها.

ورغم اعتماد بغداد على منظومة قانونية تشمل قوانين الإدارة المحلية والبلديات والتخطيط العمراني وعدداً من التشريعات القطاعية، فإن هذه المنظومة تطورت بصورة متفرقة لمعالجة قضايا محددة، ولم تُصمم لتشكيل إطار قانوني متكامل لإدارة العاصمة. كما أن توزيع المسؤوليات بين أمانة بغداد، ومحافظة بغداد، والوزارات القطاعية، والهيئات المركزية، خلق حالة من تداخل الاختصاصات وتعدد مراكز اتخاذ القرار، مما أثر في كفاءة التخطيط والتنفيذ وأضعف القدرة على إدارة المشروعات الإستراتيجية.

التحديات المؤسسية

يُعد تعدد الجهات المسؤولة عن إدارة بغداد من أبرز التحديات التي تواجه الإدارة الحضرية. فغياب مرجعية مؤسسية موحدة يؤدي إلى تكرار الصلاحيات، وضعف التنسيق بين المؤسسات، وتأخر تنفيذ المشاريع، فضلاً عن صعوبة تحديد المسؤولية عند تعثرها. كما أن اختلاف الأولويات بين الجهات المختلفة يؤدي في كثير من الأحيان إلى غياب الرؤية المشتركة، فتُنفذ مشاريع جزئية لا تحقق الأثر التنموي المطلوب.

وتنعكس هذه الإشكالية بصورة واضحة في إعداد الخطط الحضرية، إذ تعمل كل مؤسسة ضمن اختصاصها القانوني دون وجود إطار مؤسسي يضمن التكامل بين التخطيط العمراني، وإدارة النقل، والإسكان، والبنية التحتية، والاستثمار، وحماية البيئة. ونتيجة لذلك، تغيب الرؤية الشاملة لإدارة المدينة، وتصبح المعالجات آتية بدلاً من أن تكون إستراتيجية.

التحديات العمرانية والخدمية

شهدت بغداد توسعاً عمرانياً متسارعاً تجاوز في كثير من الأحيان حدود المخطط الأساسي، مما أدى إلى انتشار المناطق غير المنظمة، والتجاوز على الأراضي الزراعية، وتزايد الضغط على الخدمات العامة. كما أسهم النمو السكاني في رفع الطلب على السكن والبنية التحتية والنقل، في وقت لم تتمكن فيه المؤسسات المختصة من مواكبة هذه الزيادة بالسرعة المطلوبة.

ويعد النقل الحضري من أكثر القطاعات تأثراً، إذ تعتمد المدينة بصورة كبيرة على المركبات الخاصة، في ظل محدودية وسائل النقل الجماعي، الأمر الذي أدى إلى تفاقم الاختناقات المرورية وارتفاع كلف التنقل واستهلاك الطاقة. كما تعاني شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء من ضغوط متزايدة نتيجة تقادم أجزاء كبيرة منها وعدم توافقها مع حجم النمو العمراني.

القصور في الإطار التشريعي

لا يكمن التحدي الرئيس في نقص التشريعات، وإنما في غياب التكامل بينها. فالقوانين الحالية تنظم قطاعات منفصلة، بينما تتطلب إدارة العاصمة إطاراً قانونياً موحداً يربط بين التخطيط الحضري، والإدارة المحلية، والاستثمار، والنقل، والبيئة، والتراث، ضمن رؤية مؤسسية واحدة.

كما أن التشريعات القائمة لا توفر آليات واضحة للتنسيق بين المؤسسات، ولا تفرض إعداد رؤية إستراتيجية طويلة الأمد للعاصمة، ولا تعتمد مؤشرات لقياس الأداء الحضري أو مراجعة السياسات بصورة دورية. ونتيجة لذلك، تبقى إدارة المدينة مرتبطة بالقرارات الإدارية الآنية أكثر من ارتباطها بخطة تنمية مستدامة.

الحاجة إلى قانون خاص لمدينة بغداد

إن خصوصية بغداد بوصفها عاصمة جمهورية العراق تفرض تبني نموذج تشريعي يختلف عن التشريعات المنظمة لبقية المدن. فالعاصمة تضم مؤسسات الدولة العليا، وتمثل المركز الرئيس للنشاط الاقتصادي والثقافي، الأمر الذي يتطلب إطاراً قانونياً يحدد بوضوح مسؤوليات الجهات المختلفة، ويضمن التكامل بين التخطيط والتنفيذ، ويعزز الاستقرار المؤسسي واستمرارية السياسات العامة.

ولا يعني إصدار قانون خاص إنشاء طبقة جديدة من الإدارة، بل يهدف إلى إعادة تنظيم العلاقة بين المؤسسات القائمة، وتحديد الاختصاصات بصورة أكثر وضوحاً، واعتماد آليات للتنسيق والمتابعة والتقييم، بما يرفع كفاءة إدارة المدينة ويعزز قدرتها على تنفيذ مشاريعها الإستراتيجية.

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن القول إن معظم التحديات التي تواجه بغداد ليست ناتجة عن نقص الموارد أو ضعف الخبرات الفنية فحسب، وإنما ترتبط بغياب إطار تشريعي ومؤسسي متكامل. ومن هنا، فإن الانتقال إلى صياغة إطار تشريعي جديد لا يمثل خياراً تنظيمياً فحسب، بل يعد مدخلاً أساسياً لإصلاح الإدارة الحضرية وتحقيق التنمية المستدامة. ولذلك، يتناول القسم التالي ملامح الإطار التشريعي المقترح، مستنداً إلى مبادئ الحوكمة الحضرية وأفضل الممارسات الدولية، مع مراعاة الخصوصية الإدارية والقانونية للعاصمة العراقية.

التجارب الدولية في إدارة العواصم والدروس المستفادة لمدينة بغداد

تشترك العواصم العالمية في كونها مراكز للسلطة السياسية والإدارة والاقتصاد والثقافة، إلا أن خصوصية وظائفها وتعقيد بنيتها الحضرية فرضاً على العديد من الدول اعتماد أطر تشريعية ومؤسسية خاصة لإدارتها. ورغم اختلاف النظم السياسية والإدارية، فإن التجارب الدولية تكشف وجود مبادئ مشتركة تقوم على وضوح المسؤوليات، والتكامل المؤسسي، والتخطيط الإستراتيجي، والاعتماد على التشريع بوصفه الأداة الرئيسة لتنظيم التنمية الحضرية. ولا تهدف هذه الدراسة إلى نقل تلك التجارب بصورة حرفية، بل إلى استخلاص الدروس التي يمكن تكييفها مع الواقع العراقي.

تجربة لندن (المملكة المتحدة)

تمثل لندن نموذجاً متقدماً في إدارة العاصمة من خلال وجود إطار تشريعي ينظم العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، ويحدد بوضوح اختصاصات المؤسسات المختلفة. ويقود إدارة المدينة عمدة منتخب وهيئة تشريعية محلية، في حين تتولى مؤسسات متخصصة مسؤولية النقل والتخطيط والتنمية الاقتصادية والبيئية ضمن إطار تنسيقي واضح..

ويتميز النموذج البريطاني بالاعتماد على خطط إستراتيجية ملزمة، يتم تحديثها بصورة دورية، مع استخدام مؤشرات أداء

لقياس كفاءة تنفيذ السياسات العامة. كما يتيح التشريع مشاركة واسعة للقطاع الخاص والجامعات والمجتمع المدني في إعداد السياسات الحضرية، الأمر الذي يعزز استمرارية التنمية ويحد من تأثير التغيرات السياسية قصيرة الأجل.

الدرس المستفاد لبغداد: إن وجود جهة قيادية واضحة، مدعومة بإطار قانوني يحدد الصلاحيات ويضمن التنسيق بين المؤسسات، يعد شرطاً أساسياً لرفع كفاءة إدارة العاصمة

تجربة باريس (فرنسا)

شهدت باريس خلال السنوات الأخيرة إصلاحات مؤسسية هدفت إلى تعزيز التكامل بين المدينة وضواحيها من خلال إنشاء هياكل إدارية أكثر تنسيقاً، بما يسمح بالتعامل مع قضايا النقل والإسكان والبيئة والتخطيط العمراني على مستوى حضري شامل، وليس ضمن الحدود الإدارية التقليدية فقط.

وتبرز أهمية هذه التجربة في اعتمادها على التخطيط طويل الأمد، وربط التنمية الحضرية بالاستثمار في النقل العام، وحماية التراث العمراني، وتحسين جودة الفضاءات العامة، مع المحافظة على الهوية التاريخية للمدينة.

الدرس المستفاد لبغداد: إن إدارة العاصمة ينبغي أن تنظر إلى بغداد بوصفها منظومة حضرية متكاملة، تتطلب تنسيقاً بين مختلف الوحدات الإدارية، وربط مشاريع النقل والإسكان والخدمات ضمن رؤية واحدة

تجربة سنغافورة

تعد سنغافورة من أبرز النماذج العالمية في التكامل بين التشريع والتخطيط الحضري، حيث تركز إدارة المدينة على مؤسسات تتمتع بصلاحيات واضحة، وتستند إلى قوانين مرنة تسمح بتحديث السياسات وفق المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ويتميز هذا النموذج بالاعتماد على البيانات الرقمية ونظم المعلومات الجغرافية، وربط استعمالات الأراضي بالبنية التحتية والنقل والاستثمار، مع تطبيق معايير صارمة لحماية البيئة وتحقيق كفاءة استخدام الموارد.

الدرس المستفاد لبغداد: ينبغي أن يتضمن القانون المقترح نصوصاً تدعم التحول الرقمي، وتلزم باستخدام قواعد البيانات المكانية في التخطيط الحضري، بما يساهم في رفع كفاءة اتخاذ القرار وتقليل الهدر في الموارد

تجربة سيؤول (كوريا الجنوبية)

أولت سيؤول اهتماماً كبيراً للحكومة الحضرية من خلال تعزيز الشفافية، وإشراك المواطنين في صنع القرار، واعتماد التقنيات الرقمية في إدارة الخدمات العامة، فضلاً عن تطوير منظومة متقدمة للنقل الجماعي وربطها بسياسات استعمالات الأراضي.

وقد أسهم هذا النهج في تحسين كفاءة الإدارة، وزيادة ثقة المجتمع بالمؤسسات العامة، ورفع جودة الخدمات، وتحقيق مستويات متقدمة من الاستدامة الحضرية.

الدرس المستفاد لبغداد: إن نجاح أي إصلاح تشريعي يجب أن يقترن بتعزيز المشاركة المجتمعية، وإتاحة المعلومات، واعتماد نظم رقمية للمتابعة والتقييم، بما يعزز الشفافية والمساءلة

الدروس المستفادة وإمكانات توظيفها في بغداد

توضح التجارب السابقة أن نجاح إدارة العواصم لا يرتبط بنموذج إداري واحد، وإنما بمجموعة من المبادئ المشتركة التي يمكن تكييفها مع الخصوصيات الوطنية. وفي حالة بغداد، يمكن الاستفادة من هذه التجارب من خلال بناء إطار تشريعي يقوم على:

- تحديد واضح لاختصاصات المؤسسات ومنع تداخل الصلاحيات.
- إنشاء جهة تنسيقية عليا تقود التنمية الحضرية للعاصمة.

- اعتماد رؤية إستراتيجية طويلة الأمد تتجاوز الدورات الحكومية.
 - ربط التخطيط العمراني بسياسات النقل والإسكان والاستثمار والبيئة.
 - تعزيز التحول الرقمي واستخدام نظم المعلومات الجغرافية في إدارة المدينة.
 - إشراك الجامعات والنقابات المهنية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في إعداد السياسات الحضرية.
 - اعتماد مؤشرات أداء حضرية وتقييم دوري لقياس مستوى الإنجاز وكفاءة التنفيذ.
- ومن المهم التأكيد أن الاستفادة من الخبرات الدولية لا تعني استنساخها، وإنما تكييف مبادئها بما يتوافق مع البيئة القانونية والإدارية العراقية، وبما يراعي مكانة بغداد بوصفها عاصمة ذات خصوصية تاريخية وسياسية واجتماعية. ومن ثم، فإن هذه التجارب تشكل مرجعاً يساعد في صياغة إطار تشريعي معاصر، دون أن يكون بديلاً عن الحلول الوطنية المستندة إلى احتياجات المدينة وإمكاناتها.

الدروس المستفادة لبغداد	أبرز عناصر النجاح	الأطر المؤسسي	المدينة
إنشاء هيئة عليا للعاصمة	قيادة إستراتيجية موحدة	هيئة لندن الكبرى	لندن
توحيد السياسات الحضرية	تكامل العاصمة والضواحي	متروبول باريس الكبرى	باريس
التحول الرقمي والأدارة الذكية	الأدارة الرقمية والبيانات	حكومة العاصمة	سيؤول
2050 إعادة رؤية بغداد	التخطيط الطويل الأمد	هيئة إعادة التطوير الحضري	سنغافورة

الإطار التشريعي المقترح لإدارة مدينة بغداد

تشير نتائج التحليل الواردة في الأقسام السابقة إلى أن التحديات التي تواجه مدينة بغداد لا تعود إلى نقص الموارد أو محدودية الإمكانيات الفنية فحسب، وإنما ترتبط بصورة أساسية بغياب إطار تشريعي متكامل ينظم إدارة العاصمة ويحدد العلاقة بين المؤسسات المختلفة. ولذلك فإن أي مشروع لإصلاح بغداد ينبغي أن يبدأ بإصلاح البنية القانونية التي تحكم إدارتها، بما يضمن وضوح المسؤوليات، واستقرار السياسات، وتحقيق التكامل بين التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

فلسفة القانون المقترح

يقوم القانون المقترح على اعتبار بغداد مدينة ذات طبيعة استثنائية، تختلف عن بقية المدن العراقية بحكم كونها العاصمة السياسية والإدارية والاقتصادية والثقافية للدولة. ومن ثم، فإن إدارتها ينبغي أن تستند إلى تشريع خاص يراعي هذه الخصوصية، ويمنح المؤسسات المعنية إطاراً واضحاً للتنسيق والعمل المشترك.

ولا يهدف القانون إلى استحداث مستويات إدارية جديدة أو زيادة التعقيد المؤسسي، بل إلى إعادة تنظيم العلاقة بين المؤسسات القائمة، وتحديد مسؤولياتها بصورة دقيقة، ووضع آليات ملزمة للتنسيق، بما يمنع تضارب القرارات ويعزز كفاءة الإدارة الحضرية.

المبادئ الحاكمة للإطار التشريعي

يقترح البحث أن يستند القانون إلى المبادئ الآتية:

- وحدة إدارة العاصمة وتكاملها المؤسسي.
 - وضوح توزيع الاختصاصات ومنع تداخل الصلاحيات.
 - اعتماد التخطيط الإستراتيجي طويل الأمد.
 - الالتزام بمبادئ الحوكمة الحضرية والشفافية والمساءلة.
 - حماية البيئة والتراث الثقافي والعمراني.
 - تعزيز المشاركة المجتمعية وإشراك الجامعات والنقابات المهنية في رسم السياسات.
 - دعم الاستثمار المستدام وتحسين البيئة الاقتصادية.
 - اعتماد التحول الرقمي والبيانات المكانية في التخطيط والإدارة.
- وتشكل هذه المبادئ الأساس الذي تبنى عليه بقية أحكام القانون، بما يضمن اتساقه مع متطلبات التنمية الحديثة.

الهيكل المؤسسي المقترح

يقترح البحث إنشاء المجلس الأعلى لتطوير مدينة بغداد بوصفه الجهة العليا المسؤولة عن رسم السياسات الحضرية للعاصمة، على أن يضم ممثلين عن مجلس الوزراء، وأمانة بغداد، ومحافظة بغداد، والوزارات ذات العلاقة، إضافة إلى خبراء مستقلين وممثلين عن الجامعات والنقابات المهنية.

ويتولى المجلس المهام الآتية:

- إعداد الرؤية الإستراتيجية طويلة الأمد للعاصمة.
 - اعتماد المخطط الهيكلي ومتابعة تحديثه.
 - تنسيق المشروعات الإستراتيجية بين الجهات الحكومية.
 - متابعة تنفيذ الخطط والبرامج التنموية.
 - إصدار تقرير سنوي عن مؤشرات الأداء الحضري.
 - اقتراح التعديلات التشريعية اللازمة لمواكبة المتغيرات.
- ويهدف هذا المجلس إلى توفير قيادة مؤسسية موحدة، دون المساس بالاختصاصات التنفيذية للجهات القائمة، بما يحقق التكامل بدلاً من الازدواجية.

التخطيط الحضري وإدارة التنمية

ينبغي أن ينص القانون على إلزام جميع الجهات الحكومية بالعمل وفق رؤية إستراتيجية موحدة لمدينة بغداد تمتد حتى عام 2050، مع مراجعتها كل خمس سنوات في ضوء المتغيرات السكانية والاقتصادية والبيئية.

كما يجب أن يربط القانون بين التخطيط العمراني، وسياسات الإسكان، والنقل، والبنية التحتية، والاستثمار، وإدارة الموارد الطبيعية، بحيث تصبح جميع المشاريع جزءاً من برنامج تنموي متكامل، وليس مبادرات منفصلة.

ويؤكد البحث ضرورة اعتماد نظم المعلومات الجغرافية (GIS) وقواعد البيانات الحضرية في إعداد الخطط واتخاذ القرارات، بما يرفع من كفاءة الإدارة ويعزز الشفافية

الإدارة المالية والاستثمار الحضري

لا يمكن تحقيق التنمية الحضرية دون إطار مالي واضح يدعم تنفيذ المشاريع الإستراتيجية. لذلك ينبغي أن يتضمن القانون أحكاماً تنظم مصادر تمويل مشاريع العاصمة، وآليات إعداد الموازنات متعددة السنوات، وتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما يضمن استدامة التمويل ويقلل من الاعتماد على الموازنات السنوية التقليدية.

كما ينبغي أن يوفر القانون بيئة تنظيمية مستقرة لجذب الاستثمار في مجالات الإسكان، والنقل، والطاقة، وإعادة تأهيل المناطق الحضرية، مع ضمان توافق هذه الاستثمارات مع الرؤية الإستراتيجية للعاصمة.

التحول الرقمي والمدينة الذكية

أصبح التحول الرقمي أحد المرتكزات الأساسية لإدارة المدن المعاصرة، ولذلك ينبغي أن يتضمن القانون نصوصاً تلزم المؤسسات باستخدام الأنظمة الرقمية في إدارة الخدمات، وإصدار التراخيص، ومتابعة المشاريع، وإدارة البيانات الحضرية.

كما يقترح البحث إنشاء منصة رقمية موحدة لمدينة بغداد، تتيح تبادل البيانات بين المؤسسات، وتوفير معلومات محدثة تدعم اتخاذ القرار، وتعزيز الشفافية أمام المواطنين والمستثمرين.

المتابعة والتقييم

إن نجاح أي تشريع يعتمد على وجود آليات واضحة للمتابعة والتقييم. ولذلك ينبغي أن ينص القانون على إعداد تقرير سنوي عن حالة مدينة بغداد يتضمن مؤشرات أداء في مجالات النقل، والإسكان، والخدمات، والبيئة، والاستثمار، وجودة الحياة.

كما يقترح البحث إنشاء نظام مستقل لمراجعة تنفيذ الخطط الإستراتيجية، يتيح تقييم الأداء بصورة دورية، وتحديد جوانب القصور، واقتراح الإجراءات التصحيحية، بما يضمن استمرارية التطوير المؤسسي.

الأثر المتوقع للإطار التشريعي المقترح

من المتوقع أن يسهم تطبيق هذا الإطار التشريعي في :

- توحيد المرجعية القانونية لإدارة العاصمة.
- رفع كفاءة التنسيق بين المؤسسات الحكومية.
- تسريع تنفيذ المشاريع الإستراتيجية.
- تحسين جودة التخطيط الحضري.
- تعزيز الشفافية والمساءلة.
- زيادة جاذبية بغداد للاستثمار.
- حماية التراث والبيئة الحضرية.
- تحسين جودة الحياة وتعزيز القدرة التنافسية للعاصمة.

وبذلك فإن القانون المقترح لا يمثل مجرد معالجة قانونية لمشكلة إدارية، بل يشكل إطاراً وطنياً لإعادة بناء منظومة إدارة مدينة بغداد وفق مبادئ الحوكمة الحضرية والتنمية المستدامة، ويؤسس لرحلة جديدة تقوم على التخطيط طويل الأمد، والتكامل المؤسسي، والإدارة القائمة على البيانات، والشراكة بين الدولة والمجتمع.

متطلبات وآليات تنفيذ الإطار التشريعي المقترح

الإرادة السياسية والدعم المؤسسي

- أهمية تبني الحكومة والسلطة التشريعية للقانون.
- ضمان استمرارية السياسات بعيداً عن تغير الحكومات.

الإصلاح المؤسسي

- إعادة تنظيم العلاقة بين أمانة بغداد ومحافظة بغداد والوزارات.
- بناء هيكل مؤسسي واضح للصلاحيات.

التمويل المستدام

- تنويع مصادر التمويل.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- استثمار الأراضي والمشاريع الحضرية.

بناء القدرات

- تدريب الكوادر.
- تطوير المهارات في التخطيط الحضري.
- تعزيز التعاون مع الجامعات ومراكز البحوث.

التحول الرقمي

- نظم المعلومات الجغرافية. (GIS)
- قواعد البيانات الحضرية
- الحكومة الإلكترونية
- مؤشرات الأداء الحضري

المشاركة المجتمعية

- دور المواطنين
- دور النقابات المهنية
- دور الجامعات
- دور القطاع الخاص

المتابعة والتقييم

- إعداد تقرير سنوي عن حالة بغداد
- مراجعة الخطة كل خمس سنوات
- مؤشرات قياس الأداء
- مراجعة التشريعات عند الحاجة

الاستنتاجات

- في ضوء التحليل الذي قدمه البحث لواقع إدارة مدينة بغداد، ومراجعة الأدبيات ذات العلاقة، والاستفادة من التجارب الدولية، يمكن استخلاص الاستنتاجات الآتية:
- تعاني مدينة بغداد من تحديات حضرية متشابكة تتجاوز الجوانب العمرانية والخدمية، وترتبط بصورة مباشرة بغياب إطار تشريعي ومؤسسي متكامل لإدارة العاصمة.
 - إن تعدد التشريعات النافذة وتوزع الاختصاصات بين المؤسسات المختلفة أدى إلى ضعف التنسيق، وتداخل المسؤوليات، وانخفاض كفاءة التخطيط والتنفيذ، الأمر الذي انعكس سلباً على إدارة التنمية الحضرية.
 - أظهرت التجارب الدولية أن نجاح إدارة العواصم يعتمد على وجود تشريع خاص يحدد بوضوح الصلاحيات، ويؤسس لمرجعية مؤسسية موحدة، ويضمن التكامل بين التخطيط والإدارة والتنفيذ.
 - تمثل الحوكمة الحضرية إطاراً مناسباً لإصلاح إدارة مدينة بغداد، لما تقوم عليه من مبادئ الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، والتخطيط الاستراتيجي، والإدارة القائمة على البيانات.
 - إن إصدار قانون خاص لمدينة بغداد لا ينبغي أن ينظر إليه بوصفه تعديلاً تشريعياً محدوداً، بل باعتباره مشروعاً إصلاحياً شاملاً يعيد تنظيم منظومة إدارة العاصمة، ويؤسس لعلاقة أكثر تكاملاً بين مؤسسات الدولة والسلطات المحلية.
 - يعتمد نجاح الإطار التشريعي المقترح على توافر إرادة سياسية داعمة، وإصلاح مؤسسي متدرج، وتمويل مستدام، وتطوير القدرات البشرية، وتبني التحول الرقمي، بما يضمن استمرارية تنفيذ السياسات الحضرية.
 - يقدم البحث إطاراً تشريعياً أولياً يمكن أن يشكل أساساً علمياً لتطوير مشروع قانون متكامل لإدارة مدينة بغداد، مع إمكانية تطويره من خلال الحوار المؤسسي والمراجعة التشريعية.

التوصيات

- استناداً إلى نتائج البحث، يوصي الباحث بما يأتي :
- إعداد مشروع قانون خاص بمدينة بغداد يحدد بوضوح الهيكل المؤسسي للعاصمة، وينظم العلاقة بين الجهات التنفيذية والتشريعية ذات الصلة.
 - إنشاء المجلس الأعلى لتطوير مدينة بغداد ليكون الجهة المسؤولة عن إعداد الرؤية الاستراتيجية للعاصمة، وتنسيق المشاريع الكبرى، ومتابعة تنفيذها.
 - إعداد رؤية بغداد 2050 بوصفها وثيقة وطنية ملزمة، ترتبط بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتخضع للمراجعة الدورية.
 - تحديث المخطط الهيكلي للعاصمة وربطه بمنظومة رقمية تعتمد نظم المعلومات الجغرافية. (GIS) - بما يعزز كفاءة التخطيط واتخاذ القرار
 - إنشاء مرصد حضري لمدينة بغداد يتولى جمع وتحليل البيانات الحضرية، وإعداد تقارير سنوية عن مؤشرات التنمية

- وجود الحياة، لدعم رسم السياسات العامة.
- اعتماد نظام مؤسسي لقياس الأداء الحضري، يستند إلى مؤشرات كمية ونوعية، ويضمن المتابعة والتقييم المستمر لمشروعات التنمية.
- تعزيز مشاركة الجامعات، والنقابات المهنية، ومراكز البحوث، ومنظمات المجتمع المدني في إعداد السياسات الحضرية، بما يربط القرار التنفيذي بالمعرفة العلمية والخبرة المهنية.
- تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنفيذ مشاريع البنية التحتية، والنقل، والإسكان، وإعادة تأهيل المناطق الحضرية، ضمن إطار قانوني يضمن الشفافية والمساءلة.
- حماية الهوية العمرانية والتراث الثقافي لمدينة بغداد، من خلال دمج متطلبات الحفاظ على التراث ضمن جميع برامج التخطيط والتنمية.
- اعتماد مراجعة دورية للتشريعات والسياسات الحضرية كل خمس سنوات، لضمان مواكبتها للمتغيرات السكانية والاقتصادية والتكنولوجية والبيئية.

الخاتمة

إن مدينة بغداد، بما تمثله من مكانة تاريخية وسياسية وثقافية، تستحق إطاراً تشريعياً حديثاً يواكب تعقيداتها الحضرية ويستجيب لتحدياتها المستقبلية. وقد بين هذا البحث أن إصلاح إدارة العاصمة لا يبدأ بالمشروعات العمرانية وحدها، بل بإعادة بناء المنظومة القانونية والمؤسسية التي تحكم عملية التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

ويقدم البحث رؤية تشريعية متكاملة تستند إلى مبادئ الحوكمة الحضرية والتنمية المستدامة، مستفيداً من الخبرات الدولية مع مراعاة الخصوصية العراقية. ولا يدعي هذا البحث أنه يقدم الصيغة النهائية لقانون مدينة بغداد، وإنما يطرح إطاراً علمياً يمكن أن يشكل أساساً للحوار بين مجلس النواب، ومجلس الوزراء، وأمانة بغداد، والجامعات، والنقابات المهنية، ومراكز البحوث، وصولاً إلى إعداد تشريع عصري يعزز كفاءة الإدارة الحضرية ويواكب التحولات المستقبلية.

إن نجاح أي مشروع لتطوير بغداد لن يتحقق بإصدار قانون جديد فحسب، بل بتوافر إرادة سياسية واضحة، ومؤسسات كفوءة، وشراكة مجتمعية واسعة، وآليات شفافة للمتابعة والتقييم. وعندئذٍ يمكن أن يتحول القانون من مجرد نصوص تشريعية إلى أداة فاعلة لإعادة بناء العاصمة، وتحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز مكانة بغداد بوصفها مدينة للتاريخ، وعاصمة للمستقبل.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

- أمانة بغداد. (2023). تقرير واقع الخدمات والبنية التحتية في مدينة بغداد. بغداد: أمانة بغداد.
- الجادرجي، رفعة. (1986). في سببية وجدلية العمارة. بغداد: دار الشؤون الثقافية العامة.
- الجهاز المركزي للإحصاء (2024). المجموعة الإحصائية السنوية. بغداد: وزارة التخطيط.
- جمهورية العراق. (2005). دستور جمهورية العراق. بغداد.
- وزارة الإعمار والإسكان والبلديات العامة (2023). سياسات التنمية الحضرية والإسكان في العراق. بغداد.
- وزارة التخطيط. (2018) الخطة الوطنية للتنمية (2018-2022). بغداد.
- وزارة التخطيط. (2024). الاستراتيجية الوطنية للتنمية الحضرية في العراق. بغداد.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Campbell, S. (1996). Green cities, growing cities, just cities? Journal of the American Planning Association, 62(3), 296–312.
- Calthorpe, P. (2011). Urbanism in the Age of Climate Change. Island Press.
- Florida, R. (2014). The Rise of the Creative Class (Revised ed.). Basic Books.

- Gehl, J. (2010). Cities for People. Island Press.
- Hall, P., & Pain, K. (2006). The Polycentric Metropolis. Earthscan.
- Healey, P. (2006). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Jacobs, J. (1961). The Death and Life of Great American Cities. Random House.
- Lynch, K. (1960). The Image of the City. MIT Press.
- Newman, P., & Kenworthy, J. (2015). The End of Automobile Dependence. Island Press.
- OECD. (2021). The Governance of Land Use in OECD Countries. OECD Publishing.
- OECD. (2023). National Urban Policy Review. OECD Publishing.
- United Nations. (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations.
- UN-Habitat. (2020). International Guidelines on Urban and Territorial Planning. United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat. (2022). World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities. United Nations Human Settlements Programme.
- World Bank. (2023). Iraq: Public Sector Modernization and Urban Development Report. World Bank.

شكراً لكم

