

آليات تطبيق الأطر التنظيمية على المخالفات البنائية في البيئة العمرانية في مصر

The enforcement mechanisms of regulatory frameworks on building contraventions in the urban environment in Egypt

"ملخص مترجم للغة العربية لرسالة ماجستير بذات العنوان ولذات الباحث تم تقديمها للحصول على درجة ماجستير العلوم في الهندسة المعمارية بكلية الهندسة، جامعة عين شمس وتمت الموافقة على منح الدرجة بتاريخ 2022/10/10"

م/ لينة محمد مجدي محمد

حاصلة على ماجستير العلوم في الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة عين شمس 2022 - G18052683@eng.asu.edu.eg

أ.د/ محمد إبراهيم جبر

أستاذ بقسم الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة عين شمس - muhammad.i.gabr@eng.asu.edu.eg

د/ أيمن محمد عاصم

أستاذ مساعد بقسم الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة عين شمس - ayman.assem@eng.asu.edu.eg

المخلص

تواجه مصر تحديات مخالفات البناء منذ عقود، ومعظم سياسات التدخل التي تمت ممارستها فشلت في حلها بشكل فعال. سن قانون التصالح على بعض مخالفات البناء 2019/17 بتعدلاته فرض واقفاً جديداً كحلاً استثنائياً مؤقتاً لهذه الظاهرة، منتسباً في جداراً بسبب غموض النتائج المحتملة لتطبيقه على البيئة العمرانية، ومدى جدواه في حل المشكلة، لندرة البحث العلمي في ذلك السياق. لذا فهدف البحث هو دراسة نتائج تطبيق القانون الواقعة والمتمثل وقوعها، لتقديم توصيات لسياسة مقترحة للوصول لأفضل نتائج ممكنة من تجربة التصالح على البيئة العمرانية. يتكون البحث من مقدمة ثم خمسة محاور بحثية رئيسية يتبعها نتائج عامة وتوصيات. تم جمع البيانات عن آليات التعامل مع المخالفات وعن التقنين خاصة في المحور الأول، وعن مشكلة مخالفات البناء وقانون التصالح في المحور الثاني. في المحور الثالث تم جمع المعلومات عن نماذج التقنين الدولية، وتحديد المشابهة منها باختصاصها لعملية تصفية من مرحلتين باستخدام التحليل المقارن، وباستخدام معامل التشابه لقياس تشابه مجموعات البيانات. بعد ذلك تم جمع البيانات حول نتائج تطبيق النماذج المشابهة وتحليلها لتحديد إمكانية حدوثها في التجربة المصرية، ثم اختبار صحة الإمكانات المستنتجة بمقارنتها بنتائج تطبيق القانون حتى الآن على النطاق الكلي لمصر ولمدينة القاهرة الجديدة، كمثال على النطاق الجزئي، في المحور الرابع. نهاية في المحور الخامس، تم تقييم نتائج تطبيق القانون حتى الآن في ضوء أهدافه المعلنة. توصل البحث إلى أن التقنين كنهج للتعامل مع مخالفات البناء ليس مستخدماً محلياً أو دولياً. كما أن أغلب الإمكانات التي تم استخلاصها أثبتت صحتها عند اختبارها على المقاييس الكلي والجزئي. بصفة عامة، حتى الآن لم يحقق القانون أهدافه المعلنة. يتضح من البحث أنه لم يتم دراسة القانون بشكل كافٍ على جميع المستويات ذات الصلة قبل صدوره، الأمر الذي يعتبر السبب الرئيسي وراء ضعف النتائج. تم وضع سياسة مقترحة لتحقيق الأهداف المرجوة من القانون وتجنب التحديات المحتملة أو التخفيف من أثارها غير المواتية، مبنية على تحليل أهداف ونتائج القانون مع الاستنتاجات والدروس المستفادة من النماذج الدولية المماثلة.

الكلمات المفتاحية: قانون التصالح، تقنين المخالفات، مخالفات البناء، قوانين البناء، البيئة العمرانية

1. مقدمة

1.1 تمهيد

تواجه مصر تحديات مخالفات البناء منذ عقود، ومعظم سياسات التدخل التي اعتمدها الحكومة باءت بالفشل في حل مشكلاتها بشكل فعال¹. يشكل مخالفات البناء كل الإنشاءات التي تخالف في بعض أجزائها قوانين واشترطات البناء والتخطيط، أو التي بنيت بالكلية بشكل مخالف أو على أرض مغتصبة². منذ مارس 1881، تم إصدار سلسلة طويلة من القوانين والاشترطات للتحكم في أعمال البناء ولفرض العقوبات على المخالف منها، سواء المخالف لأحكام البناء وتقسيم الأراضي أو المتعدي على الأراضي الزراعية^{3,4,5}. وقد كان يتم تخطي قوانين البناء باستمرار من خلال سن القرارات الرئاسية والقوانين المؤقتة على امتداد التاريخ المصري^{4,6,7,8}. كما تميزت قوانين البناء تلك بطبيعتها الموحدة في كل أحكامها، الأمر الذي أدى إلى عدم موضوعية تطبيق تلك القوانين عند التعامل مع المخالفات ذات الطبيعة المختلفة، والأنشطة المختلفة، في المناطق والسياسات العمرانية المختلفة، باستخدام ذات الآليات والتدابير وبغض النظر عن اختلاف الاحتياجات^{6,9,10}. وقد جاء إنفاذ تلك القوانين والاشترطات ضعيفاً وعرضة لكثير من الفساد من قبل السلطات المحلية، مما أدى لزيادة أعداد المخالفات البنائية، والتعديت البنائية على الأراضي الزراعية وتكوين المستوطنات الغير رسمية. وقد فشلت كل المحاولات في لحد من تداعيات هذه الأزمة خاصة بعد 2011، مما أدى إلى زيادة أعداد المخالفات البنائية المنفذة ألقياً ورأسياً³. توجد تناقضات كبيرة في الأرقام والتقديرات الرسمية حول الأعداد الحقيقية للمخالفات البنائية في مصر. ومع ذلك، تشير التقديرات إلى أن المباني المخالفة تشكل أكثر من ثلثي إجمالي أعداد المباني القائمة في مصر^{3,11}. لذا، في عام 2019 أصدرت الحكومة قانون التصالح رقم 2019/17 في محاولة لحل المشكلة القائمة والمترابطة للمخالف في جميع أنحاء مصر. وقد جاء القانون كحل استثنائي مؤقت، يعطي فرصة لتقنين أي مخالفة لقوانين البناء (القانون رقم 2020/1)، باستثناء بعض الحالات التي حددها القانون في المادة رقم 1. فرض قانون التصالح واقفاً جديداً كحلاً استثنائياً مؤقتاً لظاهرة مخالفات البناء التي طال أمدها، بالسماح بتقنين والتصالح على المخالفات البنائية التي تم وصفها سابقاً كظاهرة واجبة الإزالة والتي تواجه مصر تحدياتها منذ عقود. وقد تسبب القانون في جدال على الأصعدة القانونية والسياسية والبيئية والاجتماعية بسبب غموض نتائجه وآثاره على البيئة العمرانية في مصر، الأمر الذي يتطلب دراسة متعمقة لهذه السياسة الجديدة، خاصة مع ندرة البيانات المتاحة بشأن هذا الموضوع. فمراجعة المادة العلمية المنشورة في هذا المجال تبين أن أغلبها تناول وضع المستوطنات غير الرسمية، والمباني العشوائية، والتعديت البنائية على الأراضي الزراعية بالبناء عليها، وغيرها. وحتى تلك التي تناولت تقنين وضع المباني غير الرسمية، كان تركيزها الأساسي على تقنين الملكيات وأمن الحيازة، بصرف النظر عن حالة المبنى والبيئة العمرانية. القليل جدا منها ناقش وضع المباني المخالفة التي تم بناؤها بشكل سليم إنشائياً ولكن مخالفة للاشترطات البنائية والمعايير الفنية، والتي تفتقر في معظم الأحيان إلى التراخيص اللازمة والملكيات الرسمية، ولكن لا يمكن وصفها بالعشوائية، والتي تشكل في الواقع معظم المباني المخالفة في مصر. لم تتم دراسة وتحليل آليات التعامل معها بشكل كافٍ، وخاصة فيما يتعلق بآليات التقنين والتجاوز عن الإزالة، كما لم يتم التطرق لنتائج تطبيق مثل هذه الآليات على البيئة العمرانية في مصر.

1.2 المشكلة البحثية

المشكلة البحثية تتمثل في غموض النتائج والآثار المحتملة لتطبيق قانون لتقنين المخالفات البنائية، على البيئة العمرانية في مصر، ومدى جدوى تطبيقه لحل مشكلة مخالفات البناء القائمة، بسبب ندرة البحث العلمي الذي يخصص سياسات تقنين المخالفات البنائية في مصر وأثر تطبيقها.

1.3 هدف البحث

الهدف من البحث هو دراسة نتائج وأثار تطبيق القانون الواقعة والمحتمل وقوعها، لتقديم توصيات لسياسة مقترحة للوصول لأفضل نتائج وأثار ممكنة من تجربة تقنين المخالفات البنائية، على البيئة العمرانية في مصر.

1.4 محددات البحث

النطاق الواسع للقانون جعل من المستحيل تغطية ورصد جميع آثار تطبيق القانون في جميع الحالات أو حتى تغطية جميع الآثار الممكنة بهذا البحث المحدود، ولذلك :

- تركيز البحث على المباني السكنية حيث تشكل حوالي 83.21% من إجمالي المباني في مصر وفقاً لإحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في عام 2017، ولمزيد من التحديد، فإن التركيز الأكبر على المباني السكنية في المناطق الحضرية، بالنسبة للمباني التي تخالف القوانين والاشتراطات البنائية ولكن لا يمكن وصفها بالعشوائية.
- يتطلب تقييم البيانات المُحللة والمستنتجة من التجربة المصرية إجراء دراسات على النطاق القومي، لذا بسبب محدودية موارد ومدة البحث ستتم دراسة وتحليل الإحصاءات العامة في مصر وتحليلها بالنسبة للنطاق الأوسع لتطبيق القانون، في حين أنه سيتم دراسة حالة مدينة القاهرة

الجديدة كمثال على النطاق الأضيق لتطبيق القانون، دون وجود أي هدف للتعيم ولكن فقط للمساعدة في رصد وتحديد الأخطاء الموجودة على الإمكانيات والآثار المحتملة التي سيتم استنتاجها. ذلك مع العلم بأنه لن يمكن إجراء دراسات كمية شاملة أو استطلاع آراء كل المتقدمين حتى على نطاق مدينة القاهرة الجديدة بسبب محدودية موارد البحث، وكذلك بسبب أن عملية التقنين لا تزال غير مكتملة بالنسبة لمعظم الطلبات المقدمة على النحو المبين بالبحث. لذا، فإن جميع المقابلات والدراسات الاستقصائية التي تم إجرائها هي نوعية فقط.

- * تم الانتهاء من هذا البحث في نهاية عام 2021. هذا مع العلم بأن القانون تم سنّه بتاريخ 8 إبريل 2019، ودخل حيز التنفيذ في 8 يوليو 2019 ليتم استقبال الطلبات لمدة ستة أشهر ولكن تم التعديل في 7 يناير 2020 بقانون 2020/1 ليتم تمديد مدة استقبال الطلبات لمدة ستة أشهر من تاريخ اللائحة التنفيذية المعدلة في 31 مارس 2020 بقرار 2020/800، مع إمكانية المد لمدة ستة أشهر أخرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء. وقد تم تمديد مدة تقديم الطلبات حتى وصلت إلى نهاية مارس 2021 من خلال قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2020/2725، ذلك مع العلم بأنه طبقاً للقانون 2019/1 وتعديله 2020/1 فإن مدة فحص الطلب يجب ألا تتجاوز ثلاثة شهور من تاريخ تقديم الطلب مستوفياً المستندات المطلوبة. جدير بالذكر أن القانون مازال قيد التطبيق حتى الآن، حيث أن عدداً كبيراً من الطلبات لم يتم البت فيها حتى الآن كما سيتم استعراضه خلال البحث.

1.5 هيكل البحث ومنهجه

يتكون البحث من مقدمة ثم خمسة محاور بحثية رئيسية يتبعها نتائج عامة وتوصيات، كما هو موضح بالشكل رقم 1. يبدأ البحث بمقدمة حيث يتم التمهيد للموضوع وعرض المشكلة البحثية وهدف البحث وأهميته ومنهجية البحث المتبعة، ثم ينتقل البحث للمحور الأول حيث قدم فهماً للأنظمة التنظيمية لعملية البناء ومكوناتها وأنواعها المختلفة، ومخالفات البناء والأساليب المختلفة للتعامل معها، وأدواتها ووسائل التدخل المختلفة. بعد ذلك تم التركيز على دراسة وتحليل أداة التقنين كونها موضوع قانون التصالح. فيما بعد، يتعلق المحور الثاني بشكل أساسي بالتجربة المصرية ككل وخلفياتها، لذا فقد حدد الوضع الحالي في مصر ومشكلة مخالفات البناء وكيفية التعامل معه، إلى جانب تحليلاً لقوانين البناء الحاكمة سابقاً. كما قدم ذلك المحور أيضاً دراسة معمقة وتحليلاً لإطار تطبيق قانون التصالح وآلياته. تم جمع البيانات نظرياً وعملياً عن طريق المقابلات الرسمية وغير الرسمية وجها لوجه. أما بالنسبة للمحور الثالث فيهدف إلى تحديد وتحليل نماذج التقنين المشابهة للتجربة المصرية، حيث كان التركيز بشكل رئيسي على تجارب البلدان النامية وأخذاً بعين الاعتبار البعدين الزمني والمكاني للتجربة لإجراء مقارنة شاملة وموضوعية، ثم منه إلى تحديد النماذج المشابهة عن طريق الخضوع لعملية تصفية من مرحلتين باستخدام التحليل المقارن، ومن ثم تم استخدام أسلوب معامل التشابه لقياس تشابه مجموعات البيانات التي تم تحليلها. تم تصنيف هذه الأمثلة الدولية بعد ذلك وفقاً لنتائج تشابهها مع التجربة المصرية إلى أربع فئات مبنية على كيفية الاستفادة من هذا التشابه. تم بعد ذلك جمع البيانات حول نتائج وأثار تطبيق النماذج المشابهة ثم دراستها وتحليلها تحليلاً مقارناً وفقاً للجوانب المحددة في الإطار التحليلي، من أجل تحديد إمكانية حدوثها في التجربة المصرية، إلى جانب الدروس المستفادة من تلك التجارب. أما في المحور الرابع فيتم التركيز على استكشاف النتائج التي أسفر عنها القانون حتى الآن، عن طريق جمع البيانات نظرياً وعملياً من خلال إجراء مقابلات رسمية نوعية متعددة مع المسؤولين ومقابلات أخرى غير رسمية مع آخرين من ذوي الصلة بتطبيق القانون، ومن ثم تحليل تلك البيانات وفقاً للجوانب المحددة في الإطار التحليلي المنتهى إليه بالبحث. سيتم بعد ذلك إخضاع هذه النتائج لاختبار مدى تحقق الإمكانيات التي تم التوصل إليها في المحور السابق من النماذج المشابهة، باستخدام التحليل المقارن، على المستوى الكلي لمصر بأكملها وكذلك حالة مدينة القاهرة الجديدة كمثال على النطاق الجزئي، ليس بهدف التعميم ولكن فقط للمساعدة في التعرف على الأدلة الموجودة على الإمكانيات التي تم التوصل إليها والتأثيرات المحتملة. في المحور الخامس يتم إجراء تقييماً للأداء الحالي لإطار تطبيق القانون ونتائجه حتى الآن، وذلك في ضوء أهدافه وغاياته المعلنة، وذلك عن طريق التحليل المقارن. نهايةً، تم استخلاص النتائج للتأثيرات المستقبلية المحتملة وتم تقديم توصيات لسياسة مقترحة للوصول لأفضل نتائج وأثار ممكنة من تجربة التصالح على المخالفات البنائية، على البيئة العمرانية في مصر.

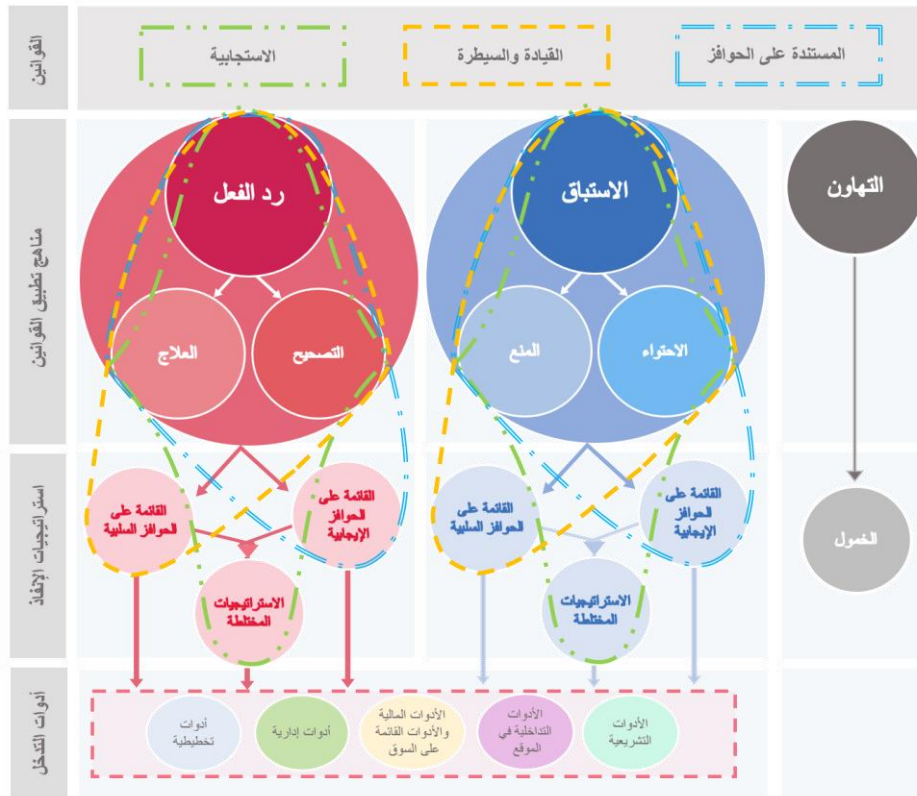
2. تقنين مخالفات البناء: تعريف وتحليل

تختلف القوانين من حيث طبيعتها ما بين؛ (أ) قوانين القيادة والسيطرة، (ب) القوانين المستندة على الحوافز و (ج) القوانين الاستجابية¹²، في حين أن أنواع استراتيجيات الإنفاذ تشمل أنواع مثل؛ (أ) الاستراتيجيات القائمة على الردع/ النظم القائمة على الحوافز السلبية، (ب) الاستراتيجيات القائمة على الامتثال/الأنظمة القائمة على الحوافز الإيجابية و (ج) استراتيجيات الإنفاذ المختلطة¹³. أما فيما يتعلق بالمخالفات البنائية، فتختلف أنواعها وفقاً لجوانب متعددة؛ (أ) وفقاً للقوانين التي تنتهكها (حجم المخالفة)، (ب) من حيث حالة المبنى، (ج) وفقاً لاستخدام المبنى، (د) وفقاً لاستيفاء مستندات الترخيص المطلوبة، (هـ) الانتهاك السلبي (الامتناع عن تنفيذ القرارات النهائية تجاه المخالفات)، (و) وفقاً لملكيات الأراضي وكيف تم تطوير هذه الأراضي¹⁴، (ز) وفقاً لاحتياجات الإنسان وسلوكياته، سواء كانوا من فائزين أو الخاسرين من العمران الغير رسمي، وما إذا كانت هذه المخالفات مبررة أو غير مبررة¹⁵، (ح) وفقاً للضغط العمراني¹⁶، و (ط) وفقاً لمخزون سوق الإسكان¹⁷. تتعدد تصنيفات أساليب التعامل مع المخالفات البنائية، استناداً إلى طبيعة نهج تدخل الدولة؛ كنهج رد الفعل، والاستباقية¹⁸، أو نهج التهاون¹⁹⁻²⁰ أو غيره وفقاً لإطار القانون الاختياري (Optional Law Framework)²¹. ويتعين استخدام النهج المناسب في كل حالة مع وضعها المحدد من؛ السياق العمراني ووضع

الشاغليين والمسئولية والاستدامة وما إلى ذلك. أما بالنسبة للأدوات المستخدمة في إنفاذ أي وسيلة تدخل للتعامل مع المخالفات البنائية، فقد تم تصنيفها كالآتي: (أ) الأدوات الإدارية (ب) الأدوات التخطيطية، (ج) الأدوات المالية والأدوات القائمة على السوق¹⁰، (د) الأدوات التشريعية و (هـ) في الأدوات التداخلية في الموقع. تم توضيح أنواع وسائل التدخل وتسلسلها الهرمي في الشكل 2.



الشكل 1: هيكل البحث ومنهجه. (المصدر: الباحث²²)



الشكل 2: أنواع وسائل التدخل التي تم التوصل إليه، وتسلسلها الهرمي. (المصدر: الباحث²²)

عند تحديد مشكلة مخالفات البناء لاختيار وسيلة التدخل المناسبة، ظهر من الأدبيات والمادة العلمية التي تمت مراجعتها وجود فجوة معرفية في تحديد المعايير التي يتم على أساسها اختيار آليات التدخل المناسبة، وانعكست هذه الفجوة على المصطلحات المستخدمة، حيث يظهر على الصعيد الدولي جدلاً بشأن تعريف الظاهرة التي بصدها هذا البحث وينطوي ذلك الجدل على مجموعة متنوعة من المصطلحات، ما بين "غير الرسمي"، "غير القانوني"، "غير المؤثق"، "غير المتوافق"، "المسيء"، "نبيه الرسمي"، "الرسمي سابقاً" و "المخالف" وغيرها^{15,20,25}. أما بالنسبة لقانون التصالح 2019/17 بتعديلاته - والذي هو الموضوع الرئيسي للبحث- فقد اهتم فقط بوضع المبني بالنسبة لقانون البناء والاشتراطات البنائية، سواء متوافق/غير متوافق، وبصرف النظر عن أي جوانب أخرى، وشاملاً في ذلك كل المخالفات البنائية في الدولة بطيها الواسع، والتي تتراوح من التعديلات البسيطة كتحريك الجدران الداخلية، إلى غيرها الجسم كتنكوير المناطق العشوائية. بسبب ذلك، واستناداً إلى ما سبق، سيتم استخدام لفظ "المخالف" أو "غير القانوني" خلال البحث لوصف المباني التي خاطبها قانون التصالح، لاستيعاب ذلك النطاق واسع من الأعمال البنائية الغير قانونية، وبالتالي سيتم استخدام المصطلحات العامة مثل "المخالفات"، والانتهاكات " للإشارة إلى تلك الأفعال. تم مسح عدد كبير من آليات التدخل للتعامل مع المخالفات البنائية والأدوات المستخدمة في ذلك، ومن ثم تم استعراضها وتصنيفها (جدول 1)، علماً أن تلك الوسائل الموضحة ليست حصرياً ولكن تم استعراضها فقط كأتملة على وسائل التدخل الممكنة. بعض الوسائل الموضحة هي وسائل تقليدية يتم استخدامها على نطاق واسع وفي جميع السياقات المختلفة، مثل؛ عملية الرصد والتفتيش، في حين أن البعض الآخر هي وسائل مبتكرة تم تطبيقها في سياقات محددة، مثل؛ المشاركة بين القطاع العام والخاص في إنفاذ القانون، وبعضها حتى مقترحات

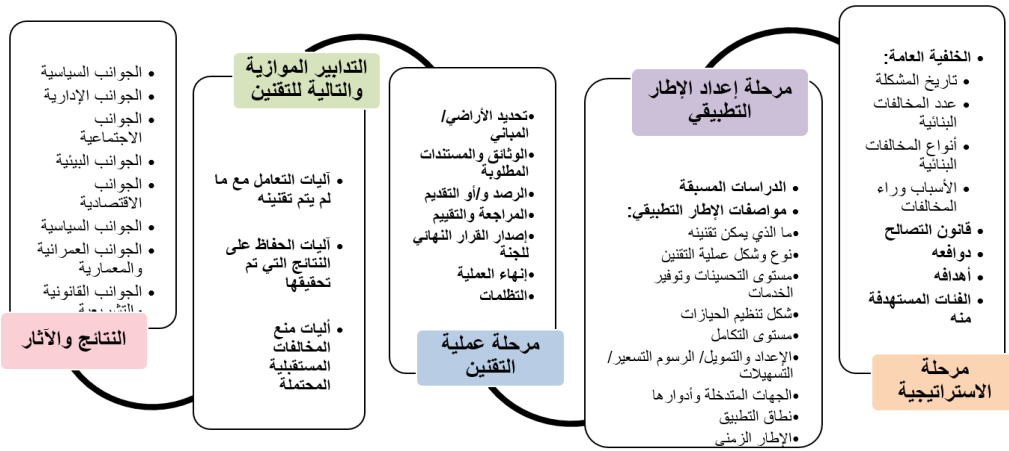
الزمن	الحاضر		المستقبل	
	نهج رد الفعل		نهج الاستباقية	
	رادكالية	مرونة	رادكالية	مرونة
الزمن	العلاج		الاحتواء	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	التصحيح		المنع	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	الأدوات التنشيطية		الأدوات السلبية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات إدارية		أدوات إدارية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات تخطيطية		أدوات تخطيطية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات تنظيمية		أدوات تنظيمية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات قانونية		أدوات قانونية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات اقتصادية		أدوات اقتصادية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات اجتماعية		أدوات اجتماعية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات بيئية		أدوات بيئية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات ثقافية		أدوات ثقافية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
الزمن	أدوات سياسية		أدوات سياسية	
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية
	المختلطة	الحوافز الإيجابية	المختلطة	الحوافز الإيجابية
	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية	الحوافز السلبية	الحوافز الإيجابية

الجدول 1: جدول يوضح توزيع بعض وسائل التدخل طبقاً للتصنيف السابق الذي تم استنتاجه سابقاً، وتوقيع وضع التقنين منه. (المصدر: الباحث²²)

تجريبية قدمها مبتكروها في محاولة لحل مشكلة مخالفات البناء، مثل؛ توفير الإسكان والخدمات باستخدام المساحات غير المستخدمة في الأحياء، وتقييمات تأثير عدم الامتثال وغيرها. وقد تم تحديد موقع عملية التقنين من هذا التصنيف، كأداة تشريعية تتبع الاستراتيجية القائمة على الحوافز الإيجابية، وتتبع في ذلك نهج رد الفعل العلاجي.

بعد ذلك تم التركيز على آلية التقنين واستعراضها من خلال مصطلحاتها المتنوعة، ما بين "التقنين" و"العفو" و"الإعفاء" و"التوثيق" "إضفاء الطابع الرسمي" و"التصالح" وغيرها. وبما أن هذه الدراسة تهتم بشكل رئيسي بسياسة التقنين الجديدة في مصر (قانون التصالح رقم 17 لسنة 2019 بتعديلاته) واستكشاف الأمثلة الدولية المشابهة من أجل محاولة تحقيق أكبر استفادة ممكنة من التجربة الحالية وتحقيق أفضل النتائج، لذا فإن نطاق الدراسة سوف يقتصر على النطاق المحدد من قبل القانون، فيما يخص أعمال مخالفات البناء شاملاً في ذلك كل أشكال مخالفات البناء سواء الحسية أو القانونية، وسواء كانت مخالفة لبعض الاشتراطات أو مبنية بالكلية بالمخالفة للقانون أو إذا مبنية على أرض معتبسة، في جميع المناطق والبيئات والسياقات العمرانية المختلفة، باستثناء الحالات المحددة في المادة رقم 1 بالقانون وتعديلاته. كما تمت دراسة وتحليل الأدبيات والمادة العلمية التي تناولت الأطر التطبيقية لعمليات التقنين، حيث ركز البعض على تفصيل العناصر والخصائص التي يلزم أن تكون واضحة بشكل كافٍ عند إعداد استراتيجية عملية التقنين²³، في حين اهتم آخرون بتحديد خطوات عملية التقنين²⁴، فضلاً عن الدراسات الأخرى التي اهتمت بوضع المبادئ الإرشادي وفصلت الخطوات اللازمة لعملية تقنين المنشآت غير الرسمية²⁵، التي تبني فيه على الخبرة المكتسبة من التجارب السابقة البحوث السابقة في البلدان الخاضعة للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (UNECE) ويتناول بشكل أساسي مع التقنين الدائم للمباني والمنشآت الغير رسمية التي عادةً ما تكون جيدة البناء، ولكن لا تمثل للقوانين والاشتراطات البنائية، وغالباً ما تنفقر إلى إثبات الملكية الرسمي – كما هو الحال بالنسبة لمُعظم المباني المخالفة القائمة في مصر- والتي لا يمكن وصفها بالعشوائية.

إجمالاً وتلخيصاً لجميع المساهمات المذكورة أعلاه، فقد تم وضع إطار تحليلي مُقترح ليتم استخدامه خلال البحث في تحليل كل تجارب التقنين التي سيتم استعراضها، سواء الدولية أو المحلية كقانون التصالح 2019/17 بتعديلاته، كما موضَّح بالشكل 3.

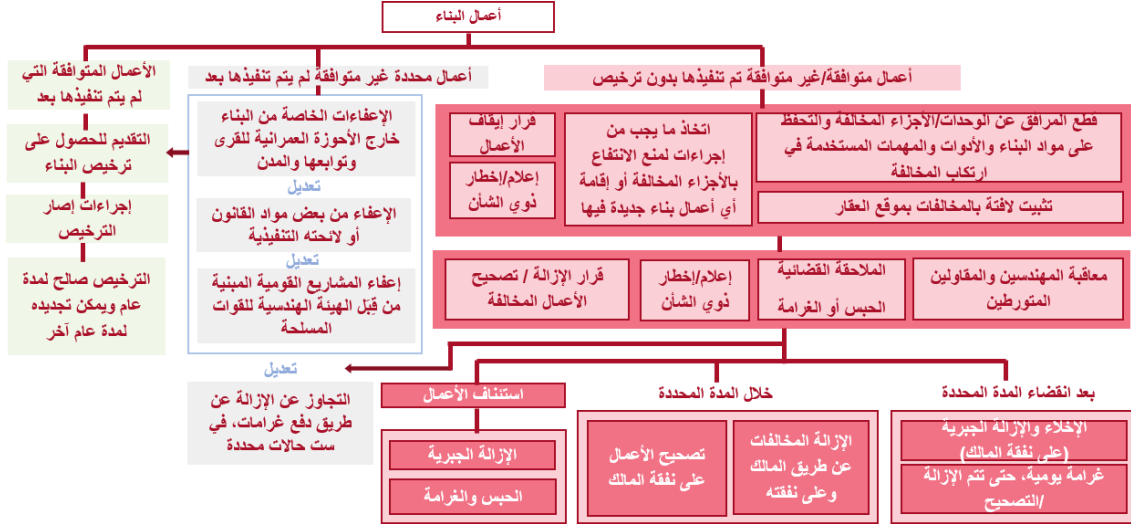


الشكل 3: الإطار التحليلي المُستنتج لتجارب تقنين المخالفات. (المصدر: الباحث²²)

3. السياق المصري: مشكلة مخالفات البناء وسنّ قانون التصالح

يهتم هذا المحور بشكل أساسي بالتجربة المصرية ككل. يبدأ القسم الأول بالمرحلة الأولى من الإطار التحليلي المُستنتج (الشكل 3)، حيث تم تحديد خلفية الوضع الراهن لمشكلة المخالفات البنائية في مصر، وتاريخها، وصف وتحليل الظروف الحالية، وعدد المخالفات البنائية وأنواعها. تبين وجود تناقضات كبيرة في الأرقام الرسمية المُعلنة التي تخص العدد الإجمالي الفعلي للمخالفات البنائية في مصر. ولكن في جميع الأحوال، من الواضح أن النهج الذي اتبعته الحكومة بشكل عام، وخاصةً بعد 2011، لم يحقق النتائج المرجوة منه في السيطرة على المخالفات البنائية القائمة أو التعديلات البنائية على الأراضي الزراعية، أو تقليص تلك الأعداد، أو منع وقوع المخالفات المُحتمل حدوثها بالمستقبل³. على العكس، لم تستمر تلك الظاهرة فحسب، بل تفاقمت أيضاً بشكل كبير. يمكن استنتاج ضعف سيادة القانون بمقارنة أعداد المخالفات المُعلن عنها مع أعداد قرارات إيقاف الأعمال والإزالة الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية، مع عدد ما تم إنفاذه منها، والذي يشير إلى عدم القدرة على تنفيذ تلك الإزالات سواء لمخالفات البناء²⁶ أو التعديلات البنائية على الأراضي الزراعية²⁷. تم التركيز بعد ذلك على قوانين البناء المصرية وكيفية تناولها لموضوع مخالفات البناء وآليات التعامل معها. أنواع مخالفات البناء وفقاً للقوانين والتشريعات التي تنتهكها تنقسم إلى: (أ) مخالفات (جرائم) البناء في قانون العقوبات المصري، (ب) مخالفات البناء وفقاً لقوانين البناء مثل: القانون رقم 2008/119 والقانون رقم 1976/106. وقد تم استعراض تعريف وتصنيف كل منها.

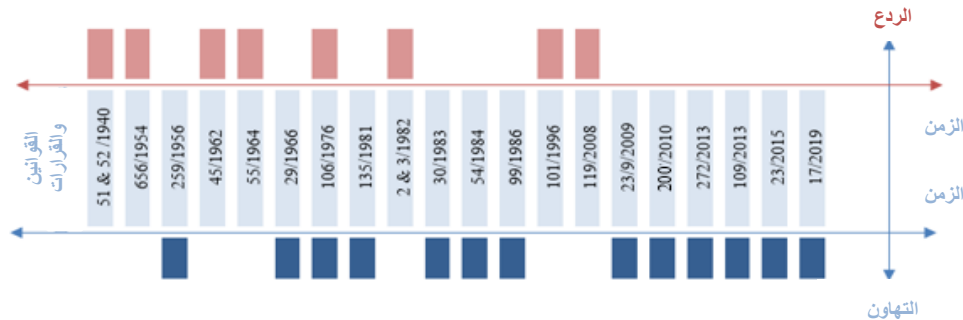
قسم قانون البناء 2008/119 جرائم البناء إلى أربعة أنواع وفقاً لمراحل البناء: (أ) بناء بدون ترخيص، (ب) مخالفة شروط والتزامات ترخيص البناء أثناء التنفيذ، (ج) الامتناع عن تنفيذ ما قضى به الحكم أو القرار النهائي بالإزالة أو الاستكمال أو التصحيح، (د) جريمة الإخلال بواجبات الوظيفة العامة في نطاق قانون البناء²⁸. وقد تم تعريف المخالفات البنائية بالمادة 39 بذات القانون، بأنها مخالفة إنشاء مبان أو منشآت أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعديتها أو تعديلها أو تدعيمها أو ترميمها أو هدم المباني غير الآيلة للسقوط جزئياً أو كلياً أو إجراء أية تشطيبات خارجية بدون الحصول على ترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة قبل البدء بتنفيذ هذه الأعمال. كما تم تصنيف هذه المخالفات إلى أربعة فئات طبقاً لقانون البناء رقم 2008/119؛ (1) الأعمال الصادر بشأنها قرار بإيقاف الأعمال والتي يتطلب تصحيحها (مادة 59)، (2) الأعمال الصادر بشأنها قرار نهائي بالإزالة والتي يتطلب إزالتها (مادة 60)، (3) الأعمال التي يقع باطلها أي تصرف فيها (مادة 66)، و(4) الأعمال التي يمكن تجاوز عن إزالتها (مادة 153 مكرر من اللائحة التنفيذية للقانون). وقد تم تحديد العقوبات القانونية لكل من هذه المخالفات بشقيها: (1) العقوبات الأساسية، كالحبس و/أو دفع الغرامات، و(2) العقوبات التكميلية، كالإزالة أو تصحيح الأوضاع بإعادة الشيء لأصله. من ثم، وبناءً على دراسة وتحليل مواد قانون البناء 2008/119 بتعديلاته، تم عرض آليات القانون في التعامل مع المخالفات البنائية لكل حالة من الحالات الآتية؛ (1) الأعمال المتوافقة التي لم يتم تنفيذها بعد، (2) أعمال محددة غير متوافقة لم يتم تنفيذها بعد، (3) أعمال متوافقة/غير متوافقة تم تنفيذها بدون ترخيص (الشكل 4).



الشكل 4: مخطط يوضح آليات تعامل قانون البناء 2008/119 مع أعمال البناء بمختلف حالاتها. (المصدر: الباحث 2022, 29)

ذات التحليل تم تطبيقه على القانون البناء 1976/106، كما تم بالنسبة لقانون البناء 2008/119. تمت دراسة جميع المحاولات السابقة لتقنين المخالفات قبل سن قانون التصالح، كما تم التركيز على قوانين البناء السابقة من حيث ما أقرت به من آليات لتقنين المخالفات البنائية في بعض الحالات. بعض هذه المحاولات كانت آليات تقنين مباشرة مثل الآليات التي حددتها قوانين البناء للتجاوز عن بعض الإزالات وتقنين وضعها، والبعض الآخر من هذه المحاولات كانت آليات غير مباشرة للتقنين مثل القرارات الخاصة بالسماح بتوصيل المرافق، وخاصة الكهرباء، للمباني والوحدات المخالفة⁸.

تم استعراض هذه المحاولات، وغيرها من القوانين والقرارات الخاصة بالبناء، وتوزيعها على مقياس زمني أفقي، مقسم رأسياً ما بين الميل للتهاون أو الردع من جهة الحكومة في التعامل مع المخالفات (الشكل 5)، والذي يظهر منه أن سن قانون التصالح قد جاء متمشياً مع الدورة النموذجية التي تم استنتاجها من هذا المقياس ما بين التهاون والردع خلال العقود الماضية. حيث يتم سن قوانين لردع المخالفات وعندما تفشل في حل المشكلة وتحقيق الأهداف المرجوة منها يتم تعليقها بإصدار قوانين وقرارات جديدة للتقنين ولكن عندما تزداد المشكلة سوءاً بعدها ولا يتم التمكن من حلها يتم الإحجام عنها وإصدار قوانين تمنع تلك التجاوزات والتهاون فيها وهكذا. والتي تبين أن هذه الدورة تتكرر على فترات زمنية متقاربة، كما أن إصداره جاء بعد حزمة من التسهيلات التي أقرتها الدولة فيما يخص التعامل مع المخالفات، فكان إصدار مثل هذا القانون متوقفاً بشكل كبير ومتماشياً مع توجه الدولة العام في الفترة الأخيرة تجاه التعامل مع المخالفات البنائية، بسن مجموعة من القوانين والقرارات التي تسهل من التجاوز عن الإزالات، الأمر الذي يدل على الضعف المتزايد لسيادة القانون وعدم القدرة على تنفيذ الإزالات على نطاق واسع²⁹.

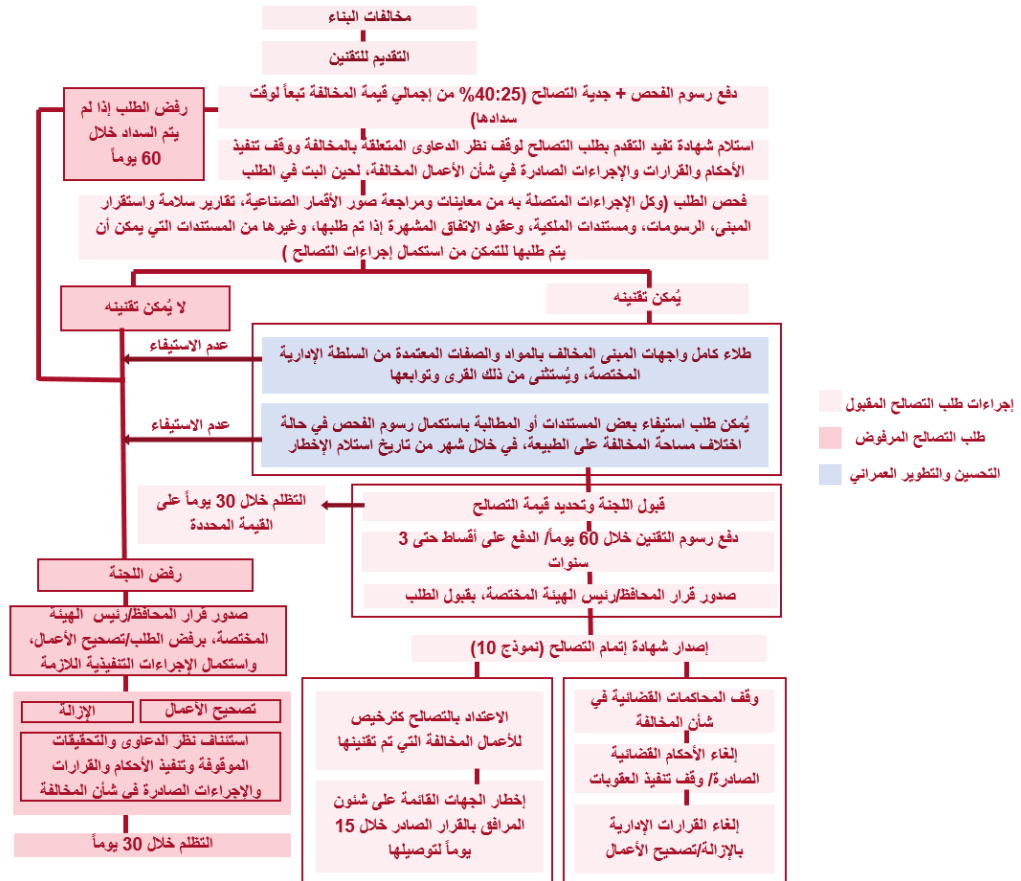


الشكل 5: مخطط يوضح تباين طبيعة التشريعات والقوانين البنائية بين الردع والتهاون زمنياً. (المصدر: الباحث 2022, 29)

وبمقارنة قانون 2008/119 بقانون 1976/106 بتعديلتهما، يظهر أن قانون 2008/119 أكثر صرامة من قانون 1976/106 فيما يتعلق بالتعامل مع المخالفات البنائية، حيث لم يسمح بتقنين المخالفات التي سمح بها قانون 1976/106، كما فرض عقوبات أكثر قسوة على من قاموا بارتكاب هذه المخالفات، من تلك التي فرضها قانون 1976/106. أما بالحديث عن معايير واشتراطات البناء، فمن بين الانتقادات الرئيسية أن معظمها تمثل مستوىً عالياً من بالنسبة لمستوى الكثير من مساكن محدودي ومنخفضي الدخل، بالنظر لاحتياجاتهم الفعلية³⁰، الأمر الذي يجعله منهجاً يتسم بالمثالية، حيث تتعارض هذه المثالية مع الواقعية المتمثلة في مختلف احتياجات المواطنين وبيئاتهم العمرانية. علاوةً على ذلك، فإن هذه القوانين غالباً ما يتم تجاوزها بقرارات رئاسية ووزارية مؤقتة^{4,6,7,8}. أما الواقعية فتفرض بدورها حتمية وقوع مخالفات وتجاوزات لهذه القوانين المثالية، والتي يجب أن يتم التعامل معها بشكل مناسب من أجل استدامة إدارة البيئة العمرانية⁸.

أما فيما يتعلق بسياسات تقنين المخالفات البنائية، فيوجد جديلاً واسعاً حولها حيث يرى البعض^{6,7,10}، أنها تؤدي إلى زيادة المخالفات البنائية، في حين يرى آخرون مثل يحيى شوكت^{8,31} وبعض الأبحاث المنشورة من مؤسسات ذات صلة مثل UNESCAP³² ضرورة وجود متنفس أو شكل من أشكال الإرخاء لبعض القيود حتى يُمكن إعادة إدماج هذه المخالفات بالنظام الرسمي. هذا المتنفس يُمكن أن يكون في شكل استعاضة عن الإزالات بسداد غرامات مناسبة، مُصاحبة بإجراءات تصحيحية إذا لزم الأمر، أو في شكل استثناءات وإعفاءات من بعض الاشتراطات في حالات معينة، بشرط عدم تعريض ذلك لأرواح أو ممتلكات المواطنين لأي خطر. اتفق العلماء على أن محاولة تحقيق المرونة والتوازن بين الردع والتهاون هو مفتاح إدارة أي بيئة مجتمعية^{33,34}. وفي حالة قوانين البناء الدائمة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى وقفها بإلغائها أو تعديلها أو تعليقها بشكل مؤقت لتطبيق السياسات الجديدة، كما هو الحال فيما تم استعراضه في مصر على مدار العقود الماضية²⁹.

في القسم التالي، تمت دراسة وتحليل قانون التصالح 2019/17 بتعديلته، طبقاً للإطار التحليلي المُستنتج (الشكل 3)، من خلال المراحل الأربع الأولى منها. تم تجميع البيانات المتعلقة بالإطار التطبيقي للقانون وتحليلها لتحديد الجوانب التالية: (1) بنود القانون، (2) تعديلاته، (3) الأهداف المرجوة منه، (4) الإطار الزمني لتطبيق القانون، (5) الدراسات السابقة لسن القانون، (6) المجموعات المستهدفة من القانون، (7) التسعير، (8) التسهيلات، (9) مستوى التحسين المادي وتقديم الخدمة، (10) وضع تقنين الحياة، (11) الجهات المتدخلة وأدوارها وفقاً للقانون، وكذلك (12) الدوافع خلف الحاجة إلى التقنين. كما تم بعد ذلك استعراض مخطط سير الإجراءات بعملية التقنين، حيث شمل كل الحالات الممكنة للطلبات



الشكل 6: مخطط يوضح خطوات الإطار التطبيقي لقانون التصالح 2019/17، شاملا كل الحالات الممكنة للطلبات المقدمة. (المصدر: الباحث 22, 29)

المقدمة، بدءاً من تقديم طلب التصالح وحتى إصدار القرار النهائي بقبول طلب التصالح (نموذج 10)، أو قرار لجنة التظلمات في حالة رفض الطلب والتظلم على قرار اللجنة أو في حالة التظلم على المبلغ المحدد أو التظلم على المخالفة المحددة، كما موضّح بالشكل 6. بعد ذلك تم فرد مساحة لمناقشة أهلية التقنين طبقاً لقانون التصالح؛ توضيحاً لما يمكن التصالح عليه وما لا يمكن التصالح عليه، وعقد تحليلاً مقارناً بين هذه الحالات وبين مثيلاتها في قوانين البناء السابق سنهاً لقانون التصالح؛ القانون 2008/119 و 1976/106 بتعديلاتهما من حيث آليات التعامل معها، من أجل التوصل إلى معرفة أوجه اختلاف قانون التصالح عن غيره من قوانين البناء فيما يخص التعامل مع هذه المخالفات البنائية، وتحديد مدى الحاجة لسن مثل هذا القانون. بمقارنة المسموح وغير المسموح تقنينه من المخالفات البنائية- من الناحية التشريعية فقط - يتضح أن القانون جاء كحالة استثنائية لتوسيع نطاق المخالفات المسموح بتقنينها، حيث سمح بتقنين جميع المخالفات باستثناء بعض الحالات المحددة، حيث اختلف التعامل مع هذه الحالات ما بين القوانين الثلاثة؛ 1976/106، 2008/119 و 2019/17؛ حيث أصبح التعامل في القانون الجديد أكثر مرونة في بعض الحالات مثل؛ توسيع مجال التصالح لحالات أكثر من المخالفات وعدم التقيد بحالات محددة أو نسب محددة للتعديلات، وأيضاً في حالات تغيير النشاط في المناطق التي توجد لها مخططات تفصيلية معتمدة -خاصةً بالنسبة لأجزاء المباني- حال موافقة السلطة الإدارية المختصة. وقد جاء أكثر صرامة في البعض الآخر مثل؛ تغيير النشاط في المناطق التي لا يوجد لها مخططات تفصيلية معتمدة، والتعدي على خطوط التنظيم أو التعدي على حقوق الارتفاق في حالة عدم وجود عقد ارتفاق مسجل بذلك بين المشتركين في تلك الحقوق، وأيضاً المخالفات التي سبباً تقنينها بإزالة أية مخالفات أخرى لم يتم التقدم للتصالح عليها حيث يجب رفض هذه الطلبات. جاء التعامل غير متغيراً في باقي الحالات لعدم توفر عوامل السلامة الإنشائية والسلامة من أخطار الحريق، ولتعدي لقيود ارتفاعات القوات المسلحة والطيران المدني، والتعامل مع المباني التراثية والمباني ذات الطراز المعماري المميز، والبناء على الأراضي المحمية بموجب قانون حماية الآثار وقانون حماية نهر النيل، وعدم تحقيق اشتراطات كود انتظار السيارات بالنسبة لمساحات الانتظار المطلوبة في حال الموافقة على تغيير النشاط. لذا لا يمكن اعتبار القانون جاء للتسهيل في جميع الحالات. كما تم بعد ذلك دراسة وتحليل التدابير الموازية والتالية للتقنين التي قامت باتخاذها الحكومة بالنسبة لكل ما يخص البيئة العمرانية، شاملةً في ذلك موضوعات مثل: (1) حالة البناء والبيئة العمرانية؛ مثل: الطلاب الكامل لواجهات المباني الغير مشطبة كشرط لتقنين المباني المخالفة (مادة 9 من القانون)، توصيل شبكات المرافق والبنية التحتية (مادة رقم 7 من القانون)؛ إصدار كود الحماية من أخطار الحريق بالنسبة للمباني القائمة³⁵؛ سن قانون تنظيم انتظار المركبات في الشوارع³⁶؛ إصدار كود مواصفات أماكن انتظار السيارات الجديد 2020-2021 وقرارات نزع ملكية جميع الجراجات المغلقة أسفل العقارات السكنية غير المستغلة لإعادة تشغيلها³⁷؛ مبادرات وضع المبادئ الإرشادية لمخططات التنمية والتطوير³⁸. (2) سيادة القانون؛ مثل: وحدات التدخل السريع لضبط المخالفات وإحالة جرائم مخالفات البناء إلى النيابة العسكرية في ظل تطبيق قانون الطوارئ³⁹؛ مشروع الرقم القومي للعقارات⁴¹؛ إنشاء قنوات للتواصل والإبلاغ عن أية تجاوزات⁴². (3) القوانين والاشتراطات البنائية والتخطيطية؛ مثل: وقف إصدار التراخيص الخاصة بإقامة أعمال البناء أو توسعتها أو تعديتها أو تعديلها أو تدعيمها للمساكن الخاصة في القاهرة الكبرى والإسكندرية وكافة المدن الكبرى⁴³؛ وإصدار منظومة الاشتراطات والتراخيص الجديدة⁴⁴. (4) أمن الحياة؛ مثل: سن قانون تسجيل الملكيات العقارية 2020/186، وتعديل قانون نزع الملكيات 2020/187. (5) مبادرة البنك المركزي للتمويل العقاري⁴⁵؛ (6) عجز توفير وحدات الإسكان الاجتماعي⁴⁶؛ (7) آليات التعامل مع كل ما لم يتم تقنينه⁴⁹ وحكم المحكمة الإدارية العليا 63/6252 بعدم جواز التعامل بأثر رجعي بتطبيق عقوبات قانون 2008/119 على المخالفات التي تمت قبل سنه⁵⁰.

لذا، وبناءً على كل ما سبق يُمكن استنتاج الآتي:

- ورث قانون التصالح الكثير من مشكلات قانون البناء 2008/119 مثل؛ النطاق الواسع والطبيعة الموحدة لبنود وأحكام القانون التي تسببت في عدم الموضوعية في التعامل مع المخالفات ذات الطبيعة المختلفة والأنشطة المختلفة، في المناطق والسياقات المختلفة، بذات الآليات والتدابير،

- حيث أن الفارق الوحيد الذي أقره القانون هو بين المناطق الريفية والحضرية فقط فيما يخص الأسعار والاستثناء من وجوب تشطيب الواجهات الخارجية كشرط لإنهاء إجراء التصالح (مادة 6 من تعديل القانون، 2020/1).
- لم يقدم القانون حلول مستدامة للتعامل مع المخالفات المستقبلية المحتملة لإدراجها في المجال الرسمي.
- لم ينظم القانون أية آليات خاصة لردع المخالفات البنائية المحتملة.
- لم ينظم القانون أية اعتبارات أو استثناءات بالنسبة للفئات الفقيرة والمعدومة، أو وضع تدابير خاصة لإعادة تسكينهم في حالة استحالة التقنين.
- بمراجعة قوانين البناء السابقة لقانون التصالح بتعديلاتها، وكيف تعاملت مع المخالفات البنائية، اتضح أن جميعها أقرت آليات لتقنين المخالفات ضمن إطار تطبيقها ولكن ينسب متفاوتة، لذا لا يمكن القول بأن قانون التصالح هو أول قانون يتناول موضوع تقنين المخالفات البنائية.
- جميع تلك القوانين السابقة فشلت في احتواء أو ردع مخالفات البناء المتزايدة وقت سريانها.
- سن قانون التصالح قد جاء متماشياً مع الدورة النموذجية التي تم استنتاجها كما موضح أعلاه، ما بين توجه التهاون والردع من جهة الحكومة.
- اختيار سياسة تقنين المخالفات البنائية في الوقت الحالي جاء متماشياً مع الوضع الحالي للمخزون العقاري الذي يتسم بالجودة العامة والبنية جيدة، حيث أن معظم تلك المباني المخالفة موصلة بخطوط شبكات المرافق العامة، بالرغم من كونها أقل جودة من تلك المقدمة إلى المباني الرسمية³. هذا إلى جانب وضع حيازات الأراضي الآمن نسبياً في المناطق الحضرية والريفية في أغلب الحالات³، وندرة عمليات الإخلاء والإزالة الجماعية، والتي إن تم تنفيذها في هذه الحالة، ستعتبر إهداراً للموارد.
- بمقارنة المسموح وغير المسموح تقنيته من المخالفات البنائية من الناحية التشريعية فقط بين القوانين الثلاثة؛ 1976/106، 2008/119 و 2019/17؛ حيث أصبح التعامل في القانون الجديد أكثر مرونة في بعض الحالات، وأكثر صرامة في البعض الآخر، وغير متغيرة مجموعات أخرى في باقي الحالات، لذا لا يمكن اعتبار القانون جاء للتسهيل في جميع الحالات.
- يعتبر قانون رقم 1976/106 الأسهل والأقل تكلفة والأكثر شمولاً في التعامل مع المخالفات البنائية، خاصة تلك التي لا تتعارض مع القوانين والاشتراطات البنائية الحاكمة أو حتى تؤثر على استقرار وسلامة المنشأ، ولكن ينقصها فقط الترخيص، تلك الحالات التي لم تعالجها مادة رقم 60 من قانون 2008/119، والمادة رقم 135 مكرر من لائحته التنفيذية، مثيرة بذلك العديد من المشكلات، حيث تجب إزالة تلك المخالفات ثم إعادة بنائها مرة أخرى بعد الحصول على الترخيص اللازم، الأمر الذي يُعد إهداراً للأموال والوقت والجهد.
- بمقارنة قانون التصالح 2019/17 مع قوانين وقرارات التقنين السابقة التي تمت دراستها، ظهر تشابهاً كبيراً مع قانون 1983/30، المادة رقم 3 التي جاءت كتعديل لقانون 1976/106، حيث كان قانوناً مؤقتاً ومتاحاً فقط للمخالفين الذين قاموا بتقديم طلبات التقنين قبل التاريخ المحدد لتعليق أي إجراءات عقابية ضدهم في مقابل دفع غرامات، ما لم يتم إصدار قرارات نهائية ضدها، أو إذا ثبت تعريض هذه المخالفات حياة المواطنين وممتلكاتهم للخطر، أو تعديها لقيود الارتفاعات المفروضة من الطيران المدني^{8، 51}.

4. أمثلة لتجارب التقنين الدولية: التحليل والدروس المستفادة

في هذا المحور، تم استكشاف عدد من تجارب التقنين الدولية، حيث أن التركيز الأساسي كان على الأمثلة التي توجد لها بيانات ومعلومات كافية ومتاح الوصول إليها، وأن تكون تلك الأمثلة متباينة بالشكل الكافي الذي يسمح بتغطية أكبر قدر ممكن من التنوع، للوصول لأكبر تشابه ممكن من تجارب التقنين في الدول النامية مع التجربة المصرية. تم تحليل كل منها مع الأخذ في الاعتبار البعد الزمني والمكاني للتجربة لمقارنة موضوعية، لأن ليس كل تلك الأمثلة تم تطبيقها على ذات نطاق محلي أو تم تطبيقها في ذات توقيت تطبيق قانون التصالح.

التجارب الدولية التي تم اختيارها هي كالاتي؛ ألبانيا في 2004 و 2006؛ السنڤ (باكستان) في 2001 و 2011؛ غوجارات (الهند) في 2001 و 2011؛ شننتشن (الصين) في 2001 و 2009 وسياسات التقسيم الاختياري (Optional Zoning Policies)؛ مونتينيڤرو في 2016 و 2018؛ بيرو في 1996؛ تركيا في 1984؛ البرتغال في 2014؛ إيطاليا في 2003؛ قبرص في 2011؛ البرازيل في 2009؛ شمال مقدونيا في 2011

البيانات المشابهة لتلك الخاصة بتجربة التصالح ف مصر 2019

المؤشر	الدولة/المقاطعة		السنة											
	2019	2006	2011	2016	1984	2003	2014	2011	2001 & 2011	2001 & 2011	2001	1996	2009	
التجارة	المنطقة	1,001,450	28750	9,250	13,810	785,350	301,340	92,226	25,710	196,024	140,914	2,050	1,285,220	8,515,770
	نسبة المساحة / المساحة (م / م ²)	2.46	3.2	70.1	21.82	9.36	25.8	19.6	0	9.16	1.916	0.13	1.89	0.896
البيانات الاقتصادية	المجموعه الدخل (تصنيف الفرد من الدخل القومي الإجمالي)	وسطى-دنيا	وسطى-دنيا	عليا	عليا	وسطى-دنيا	عليا	عليا	وسطى-عليا	وسطى-دنيا	وسطى-عليا	وسطى-دنيا	وسطى-دنيا	وسطى-عليا
	المؤشر الناتج المحلي الإجمالي (سوية)	5.6	5.9	0.401	2.949	6.7	0.139	0.8	2.3	4.824	5.241	3.554	2.748	8.3
	استهلاك الأسرة (من الناتج المحلي الإجمالي)	82.94	77.62	65.8	76.76	63.04	59.39	66.14	73.91	64.15	56.21	76.21	81.15	46.52
	معدل التضخم %	9.2	2.37	3.29	-0.3	48.39	2.7	-0.28	3.905	3.8	8.9	3.1	11.9	0.719
	البيوت الخارجية (من الدخل القومي الإجمالي)	39.39	27.48	--	140.98	36.95	--	--	59.49	20.68	18.51	41.42	30.73	13.963
الإسكان والمرافق CPI	100	99	--	103.3	--	69.5	104	--	--	88*	--	--	--	4600

الجدول 2: جزء من جدول مقارنة بين مؤشرات الوضع القائم في التجربة المصرية 2019 والتجارب الدولية الأخرى- المرحلة الأولى من التصفية موضح عليها نتائج مقارنة البيانات. (المصدر: الباحث²²)

وحتى يُمكن تحديد أي من هذه التجارب الأكثر تشابهاً مع التجربة المصرية، خضعت تلك التجارب لعملية تصفية على مرحلتين. وبم أن البيانات بكل تجربة تنقسم إلى بيانات كمية وبيانات نوعية، فتم اختيار أن تكون مرحلة التصفية الأولى خاصة بالبيانات الكمية، وخاصة تلك التي تتمثل في صورة مؤشرات دولية معتمدة، وذلك لتسهيل المقارنة مع الأعداد الكبيرة من التجارب الدولية، وعليه فإن المرحلة الثانية ستختص بالبيانات النوعية التي تم جمعها من دراسة وتحليل الأدبيات والمادة العلمية، كما ستختص أيضاً بالبيانات التي يتم التعبير عنها في صورة بالأرقام، ولكنها في جوهرها عبارة عن سرد للصفات الخاصة بالعملية، والتي قد تتضمن آراء وأحكام شخصية أو معلومات غير موضوعية. لذا فالمرحلة الأولى هي الخاصة بالبيانات الكمية التي تم جمعها عن الظروف القائمة وقت تطبيق القانون بكل تجربة، بحيث تغطي جميع الجوانب ذات الصلة مثل؛ الجغرافية والموقع، والحالة الاقتصادية، والحالة السياسية وظروف الحكم، والعوامل المجتمعية، وكلها ممثلة عن طريق المؤشرات الدولية المعتمدة التي من شأنها وصف أبعاد الوضع القائم من حيث الميل لارتكاب المخالفات والميل نحو تقنين وضعها، حيث يتم بعد ذلك مقارنتها مع تلك الخاصة بالتجربة المصرية. (جدول 2). تم استخدام أسلوب معامل التشابه (Jaccard) لحساب نسب التشابه بين مجموعات البيانات بكل من نقاط المقارنة، وتم تعيين الأوزان بشكل متساو نظرياً بين مجموعات المقارنة الأربعة بنسبة 25%. وعليه تم بعد ذلك حساب مجموع معاملات التشابه لكل تجربة بالأوزان التي تم ذكرها ومن ثم ترتيب النماذج حسب درجة تشابهها.

تم بعد ذلك، استبعاد التجارب الأقل تشابهاً بحيث تبقت التجارب الدولية للقوانين الآتية؛

<p>• شنتشن (الصين) في 2001 و 2009 وسياسات التقسيم الاختياري (Optional Zoning Policies)</p> <p>(1) قواعد منطقة شنتشن الاقتصادية الخاصة بشأن التعامل مع المنازل الخاصة التاريخية الغير قانونية رقم 304 لسنة 2001، ولائحتها التنفيذية رقم 305 لسنة 2002.</p> <p>(2) قرار اللجنة الدائمة لمجلس الشعب لمنطقة شنتشن بشأن التعامل مع المباني غير القانونية المتبقية من عملية التجول الحضري للريف رقم 387 لسنة 2009، والإجراءات التنفيذية التجريبية الخاصة بها رقم 455</p> <p>(3) قاعدة تقسيم المناطق الاختيارية التي ظهرت بمرور الوقت من خلال مشاريع إعادة تطوير القرى المختلفة في شنتشن، مع الأخذ في الاعتبار؛</p> <p>قرار اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني حول العديد من القضايا الكبرى بشأن تعزيز الإصلاح والتنمية في المناطق الريفية في سنة 2008؛ والخطة الشاملة لإصلاح نظام إدارة الأراضي في مدينة شنتشن في سنة 2012؛ والآراء حول تحسين تخصيص الموارد المكانية لتعزيز التحول الصناعي والارتقاء في سنة 2013</p>	<p>• ألبانيا في 2004 و 2006</p> <p>(1) قانون رقم 9209 بتاريخ 2004/3/23 "عن تقنين التوسعات والإضافات للمباني القائمة"، وقانون رقم 9404 بتاريخ 2004/10/29 "عن التقنين والتخطيط العمراني للمناطق غير الرسمية"</p> <p>(2) قانون رقم 9482 لسنة 2006 "عن التقنين، والتوسع الحضري ودمج المستوطنات غير الرسمية، وإنشاء الوكالة الخاصة بالتقنين، والتوسع الحضري ودمج المستوطنات والمباني غير الرسمية "</p>
<p>• مونتينيرو في 2016 و 2018</p> <p>(1) قانون تنظيم المنشآت غير الرسمية (الجريدة الرسمية لمونتينيرو، العدد 56، بتاريخ 23 أغسطس 2016)</p> <p>(2) قانون التخطيط المكاني وبناء المنشآت، (مادة رقم (x)-بعنوان تقنين المنشآت غير القانونية)، الذي تم اعتماده في جلسة الدورة الاستثنائية الثالثة في عام 2017، في 30 سبتمبر 2017، والذي تم تعديله في عام 2020</p>	<p>• السنڠ (باكستان) في 2001 و 2011</p> <p>(1) تعديل قانون حكم البناء في السنڠ، 2001</p> <p>(2) قانون تنظيم وحكم استخدام قطع الأراضي وتشييد البناء في السنڠ، 2002</p> <p>(3) تعديلات اشتراطات البناء وتخطيط المدن في كاراتشي، 2011</p>
<p>• تركيا في 1984</p> <p>القانون رقم 2981 لسنة 1984 (قانون إعادة التطوير) وتعديلاته (القانون رقم 3290 والقانون رقم 3366).</p>	<p>• غوجارات (الهند) في 2001 و 2011</p> <p>(1) قانون تقنين البناء الغير مصرح به في غوجارات، 2001 (قانون رقم 23 لسنة 2001)</p> <p>(2) قانون تقنين البناء الغير مصرح به في غوجارات، 2011 (قانون رقم 26 لسنة 2011) وتعديله في 2012</p> <p>• بيرو في 1996</p> <p>القانون رقم 26557 لسنة 1995، و 803 لسنة 1996، و 26878 لسنة 1997 - "برنامج التقنين الجماعي"</p>

وقد تمت دراسة كل تجربة من هذه التجارب وتحليلها في القسم التالي الخاص بالإعدادات للمرحلة الثانية من التصفية، وذلك وفقاً لبيانات الوصف النوعي التي تم جمعها للإطار التحليلي الذي تم استنتاجه سابقاً (شكل 3) من حيث المراحل الأربعة الأولى.



البيانات المشابهة لتلك الخاصة بتجربة التصالح في مصر 2019

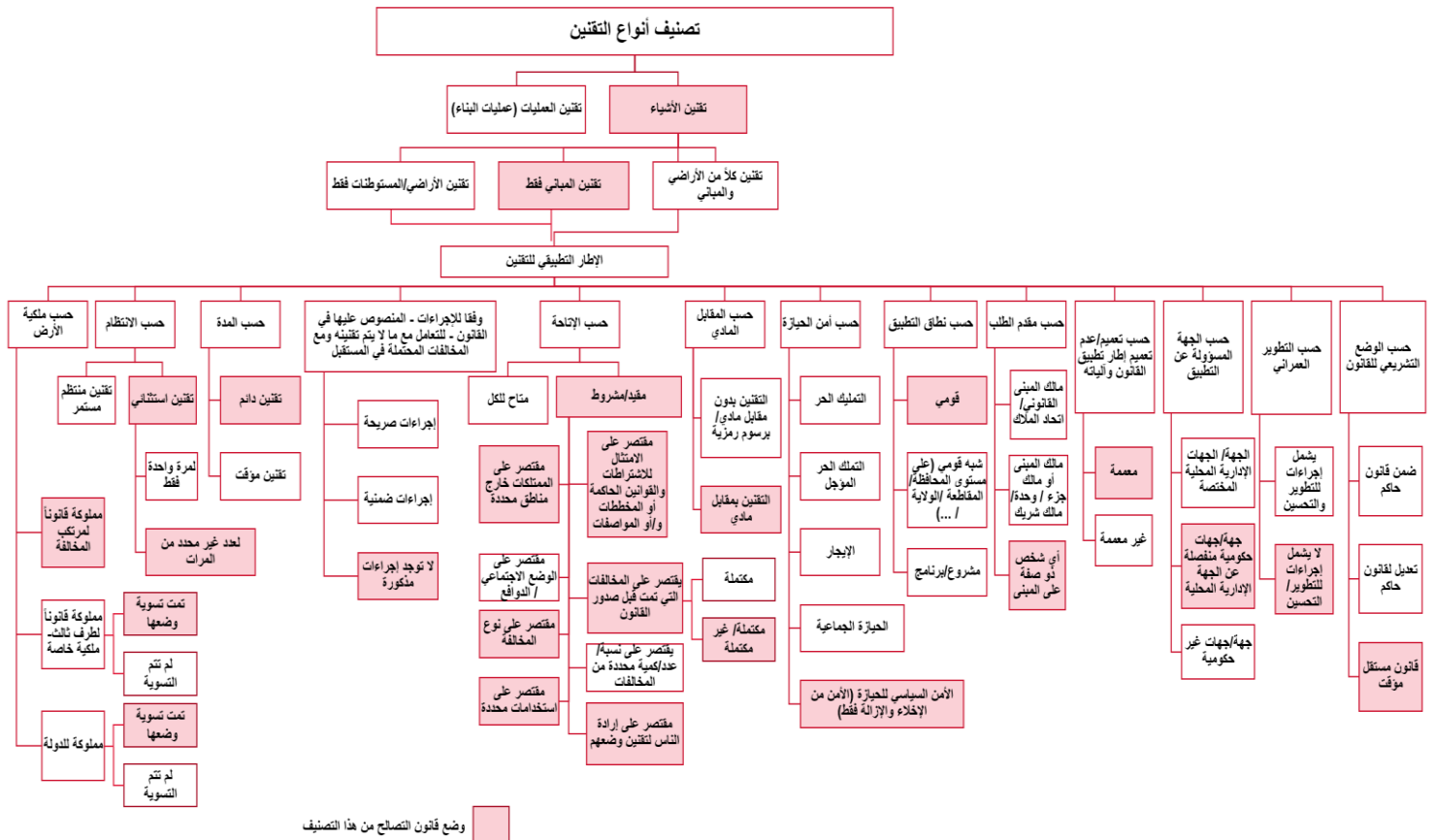
النقاط المحددة في كل جزء في الجداول التالية هي مخرجات جمع جميع نتائج التحليل لجميع الامثلة المدروسة في كل نقطة، وإطار الممارسه المتالي، مع التأكيد على الحالة المصرية كونها التجريبي التي تم مقارنة التجارب الاخرى بآلتسيه لها

البيانات	السنڠ، باكستان 2011-2001	بيرو 1996	غوجارات، الهند 2011-2001	تركيا 1984	شنتشن، الصين 2009، سياسة التقسيم الاختياري	مونتينيرو 2018-2016	مصر 2019	اسباب المشكله
ازيادة السكانيه	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	ازيادة السكانيه
تخصر السريخ	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	تخصر السريخ
بغداد الهجرة من الريف إلى الحضر	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	بغداد الهجرة من الريف إلى الحضر
تصنيف المرآقيه / الحوكمه	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	تصنيف المرآقيه / الحوكمه
تأليه معايير البناء / إعادة التطوير المنطويه	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	تأليه معايير البناء / إعادة التطوير المنطويه
غياب المخططات تفصيليه/ المساحيه المحدته للمدينه	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	غياب المخططات تفصيليه/ المساحيه المحدته للمدينه
تصنيف توفير المساكن/ قطع الأراضي بأسعار مناسبه للفقراء ذات الدخل المنخفض	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	تصنيف توفير المساكن/ قطع الأراضي بأسعار مناسبه للفقراء ذات الدخل المنخفض
زيادة الضرائب وعدم القدرة / عدم الرغبه في الدفع	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	زيادة الضرائب وعدم القدرة / عدم الرغبه في الدفع
غياب الإرادة السياسيه لتفصيلات الإزاله	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	غياب الإرادة السياسيه لتفصيلات الإزاله

الجدول 3: جزء من جدول المقارنة بين التجربة المصرية وغيرها من التجارب الدولية -المرحلة الثانية من التصفية وموضح عليها نتيجة مقارنة البيانات. (المصدر: الباحث²²)

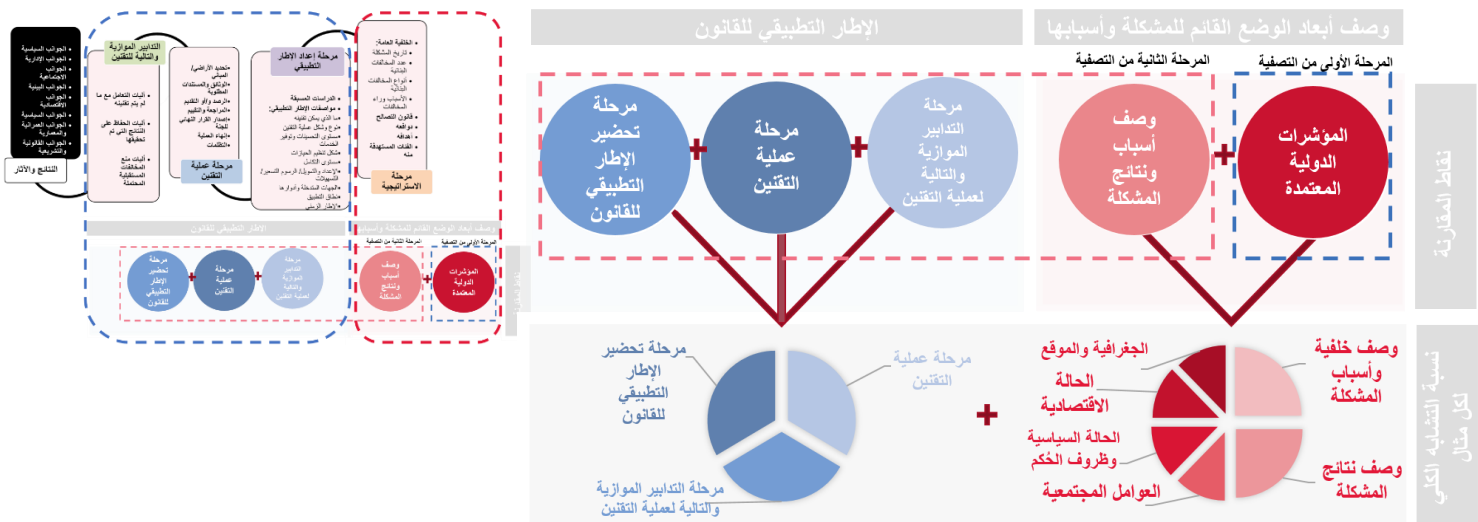
كما أنه تم استعراض سير إجراءات تطبيق تلك القوانين بدايةً من مرحلة التحضير وحتى التدابير الموازية واللاحقة للتقنين (إذا وُجدت)، شاملاً خلال ذلك كل الحالات الممكنة للطلبات المقدمة، سواء قُبِلت أو رُفِضت، وآليات التعامل مع تلك المرفوضة (إن وُجدت). نتيجة تحليل الأطر التطبيقية لهذه التجارب، ظهر أن هذه السياسات على الرغم من التشابه النسبي بينها إلا أنها تختلف وفقاً للقرارات والأولويات التي تتخذها الحكومات. لذا، في القسم التالي سيتم تحديد الأنواع والتصنيفات المختلفة لعملية التقنين، كما تم استنتاجها من التحليل السابق لمختلف تجارب التقنين التي تم استعراضها من الدول المختلفة، حيث سيتم تحديد موقع قانون التصالح من هذا التصنيف. (الشكل رقم 7)

القسم التالي يخص المرحلة الثانية من التصفية، حيث جمعها هنا في هذه المرحلة هي بيانات نوعية مبنية على دراسة وتحليل الأدبيات والمادة العلمية التي تم جمعها لكل تجربة. وقد تمت مقارنة هذه النتائج مع تلك التي تخص التجربة المصرية من أجل تحديد التجارب الأكثر تشابهاً، وعليه استنتاج النتائج الممكنة لتجربة التصالح. تم استخدام ذات المنهج لتحديد درجة التشابه في هذه المرحلة حيث تم استخدام أسلوب معامل التشابه (Jaccard) لحساب نسب التشابه بين مجموعات البيانات بكل من نقاط المقارنة، وتم تعيين الأوزان بشكل متساوي نظرياً بين مجموعات المقارنة الأربعة بنسبة 25%. وعليه تم بعد ذلك حساب مجموع معاملات التشابه لكل تجربة بالأوزان التي تم ذكرها ومن ثم ترتيب



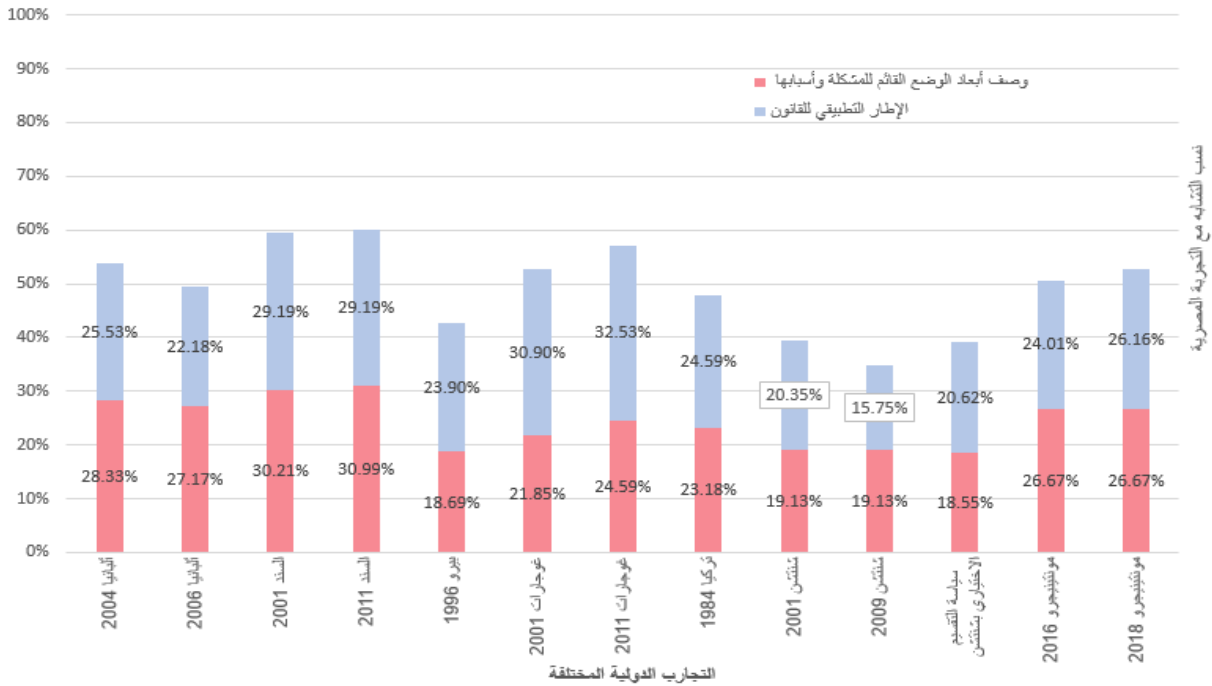
الشكل 8: التصنيف المُستنتج لأنواع التقنين من التحليل السابق للتجارب الدولية، وتحديد وضع قانون التصالح ضمن هذا التصنيف. (المصدر: الباحث²²)

طبقاً للإطار التحليلي فإن تحليل كل تجربة ينقسم إلى؛ جزء خاص بوصف أبعاد الوضع القائم للمشكلة وأسبابها، وجزء خاص بالإطار التطبيقي للقانون (شكل 3 و 8). لحساب نسب التشابه النهائية واستخلاص النتائج المطلوبة من التحليل المقارن، تم تقسيم الأوزان بالتساوي- نظرياً- بين مجموعة البيانات الخاصة بوصف أبعاد الوضع القائم للمشكلة وأبعادها ومجموعة البيانات الخاصة بالإطار التطبيقي للقانون الموضوع لحل المشكلة؛ بنسبة 50% لكل منها (شكل 8)، وذلك إعمالاً بمبدأ أن الوصف الجيد للمشكلة يعتبر نصف الحل، للتأكيد على أهمية الوصف الدقيق لأبعاد أي مشكلة للتمكن من حلها⁵² وذلك لأن وضع السياسات يقوم بالأساس لحل المشكلات⁵³. ومن ثم تم تعيين الأوزان لمجموعات البيانات الأربعة بكل مجموعة بشكلٍ متساوٍ نظرياً (بين المؤشرات الدولية المعتمدة: 25%، ووصف أسباب ونتائج المشكلة: 25%، بالنسبة للجزء الخاص بوصف أبعاد الوضع القائم للمشكلة، وبين مرحلة تحضير الإطار التطبيقي للقانون: 16.67% ومرحلة عملية التقنين: 16.67% ومرحلة التدابير



الشكل 7: رسم توضيحي لمراحل التصفية واستخراجها، ومكونات كل مرحلة والأوزان المستخدمة. (المصدر: الباحث²²)

الموازية والتالية لعملية التقنين: 16.67%، بالنسبة للجزء الخاص بآليات التعامل بالقانون الموضوع لحل المشكلة) وعليه تم بعد ذلك حساب مجموع معاملات التشابه لكل تجربة بالأوزان التي تم ذكرها، ومن ثم ترتيب التجارب وفقاً لدرجات التشابه المستنتجة من كلاً من مجموعتي المقارنة (الشكل 9).



الشكل 9: نسب التشابه بين تجربة التصالح في مصر والتجارب التقنين الدولية. (المصدر: الباحث²²)

استنادا إلى النتائج أعلاه، يتضح أنه لم يتحقق التشابه الكامل بين أي من التجارب الدولية والتجربة المصرية، ولكن بوجه عام، فإن التجارب التي حققت أعلى النتائج في التشابه هي بالترتيب؛ الهند (باكستان) في عام 2011، الهند (باكستان) في عام 2001، غوجارات (الهند) في عام 2011، وألمانيا في عام 2004 (الشكل 9). مع ذلك، يمكن تصنيف جميع التجارب التي تمت دراستها إلى أربعة مجموعات استناداً إلى كيفية الاستفادة منها؛ (1) الحالات التي لديها نسب تشابه أعلى في وصف أبعاد الوضع القائم للمشكلة، وتشابه أقل في الإطار التطبيقي لعملية التقنين، التي يمكن الاستفادة من الدروس المستخلصة من الآليات الناجحة المستخدمة، والتي يمكن أن تثبت نجاحها نظرياً-إذا تم تطبيقها في الحالة المصرية ذات الظروف المماثلة، وتجنب المشكلات التي نشأت من تنفيذ تلك الآليات قبل الاضطلاع بتطبيقها، مثل؛ ألمانيا في 2004 و 2006 ومونتينيرو في 2016 و 2018. (2) الحالات التي لديها نسب تشابه أقل في وصف أبعاد الوضع القائم للمشكلة، وتشابه أعلى في الإطار التطبيقي لعملية التقنين، والتي يمكن الاستفادة من الدروس المستخلصة من الآليات الناجحة المستخدمة إذا تم تطبيقها نظرياً-في ظروف مماثلة (إن أمكن)، مثل؛ غوجارات (الهند) 2001 و 2011. (3) الحالات التي لديها نسب أعلى في وصف أبعاد الوضع القائم للمشكلة والإطار التطبيقي لعملية التقنين، والتي يمكن الاستفادة من الآليات الناجحة المستخدمة وتجنب المشكلات التي نشأت من تنفيذ تلك الآليات قبل الاضطلاع بتطبيقها، مثل: الهند (باكستان) في 2001 و 2011. (4) الحالات التي لديها نسب أقل في وصف أبعاد الوضع القائم للمشكلة والإطار التطبيقي لعملية التقنين مثل: بيرو في 1996 وشنشي (الصين) في 2001 و 2009، وسياسات التخطيط الاختيارية، يمكن أن تساعد الممارسات الجيدة والمشاكل التي نشأت في هذه الحالات، في إعادة النظر في الوسائل العامة المستخدمة في عملية التقنين.

التفاهات التي لها نفس النتائج في جميع الأمثلة | التجارب ذات التشابه العالي | التجارب ذات أعلى درجة تشابه

التجارب والتقنين	مونتينيرو 2016-2018	شنشي، الصين 2009-2001-سياسات التعميم الاختياري	تركيا 1984	غوجارات 2001-2011	إيران 1996	الهند، بانهشن 2001-2011	ألمانيا 2004-2006
النتائج والآثار	الممتلكات المكتسبة 50922 طنًا تم تقديمه، بحلول الموعد النهائي في 16 يونيو 2018	من عام 2009 إلى عام غير واضح عام 2010، تم تقديم 57400 طلب فقط	تم تقديم حوالي 20 طنًا من ماله المدني المخالفة بطلبات لتقنين ممتلكات	تم تحقيق حوالي 25% من المبلغ المستهدف البالغ 15,000,000	بين أغسطس 1996 ونovمبر 2006 تم تقنين حوالي 2000 طلب لتصل إلى 1,400-500 في عام 2006	لم يتقبل أي عام 2004، تم استلام 4,379 طنًا، وتم الانتهاء في عام 2016، أعلنت ALUZIN خصص طلب من حوالي 90,000 طنًا مع 186-22 مع إصدار 62,655 تصريح تجزئة تقنين وتقديم 13,885 تسجيل في 'IPRO'	من بين 314-789 طنًا بحلول الموعد النهائي، 24 إبرس 2005، تم تقديم 54000 طلب من حوالي 90,000 طنًا مؤهل، ولكن تم الانتهاء من عدد
المخالفات الجديدة والتبعات على الأراضي الزراعية	غير واضح، ولكن عدد ما يختار المواقف للتقديم لأنه يترك لهم المزيد من الدخل	من عام 1999 إلى عام 2010، تم تقديم 221,600 طلب فقط 348,400	لا يوجد هذا تشكّل المسكن كعقار غير القوي، والأرض العمارة الخاصة	لا تستطع الحكومة المضي قدمًا في عمليات الإزالة حتى بعد إصدار إخطارات متعددة، حيث أن أعداد المخالفات كانت كبيرة جدًا إلى جانب الأضرار إلى حماية الشريعة	نوع: ازدياد المخالفات في عام 2002 أثناء الإزالة حول مرسوم عام 2002 ومن عام 2001 إلى عام 2011، زادت مناطق المعاوليات بنسبة 2% فقط ولكن زاد عدد سكان الأحياء الفقيرة بنسبة 18% بسبب زيادة ضائقة الأحياء الفقيرة الموجودة	نوع: تم بناء حوالي 80,000 إلى 100,000 طنًا مخالف جديد بعد عام 2006	نوع: تم بناء حوالي 80,000 إلى 100,000 طنًا مخالف جديد بعد عام 2006
إتاحة التعديلات والإزالة للمخالفات البيئية	لا توجد عقوبات	لا، اصبح تقنين الإزالة معرفة بين الحكومة والمواطنين	لا، تم تعديل السياسة عدة مرات، وصدرت سياسات مماثلة جديد	لا، تم تعديل السياسة عدة مرات، وصدرت سياسات مماثلة جديد	نوع: لم يتقبل	نوع: لم يتقبل	نوع: لم يتقبل
تعديل المدة	نوع: تم تعديل الموعد النهائي بعدة مرات	نوع: تم تعديل الموعد النهائي بعدة مرات	نوع: تم تعديل الموعد النهائي بعدة مرات	نوع: تم تعديل الموعد النهائي بعدة مرات	نوع: لم يتقبل	نوع: لم يتقبل	نوع: لم يتقبل

الجدول 4: جزء من جدول المقارنة بين التجارب الدولية المشابهة بناءً على نتائج وآثار التطبيق، موضح عليه نتائج المقارنة مع الأخذ في الاعتبار نسب التشابه المستنتجة (المصدر: الباحث²²)

بعد تحديد تجارب التقنين الدولية المشابهة وتصنيفها، سنتم دراسة وتحليل نتائج وآثار تطبيق تلك القوانين، من أجل تحديد إمكانية حدوث نتائج مماثلة في التجربة المصرية، وكذلك تحديد الدروس المستفادة من تلك التجارب. تم جمع البيانات الخاصة بنتائج وآثار تطبيق تلك القوانين على البيئة العمرانية، وإجراء تحليل المقارن بينها (الجدول 4، جزء من جدول المقارنة الكامل)، حيث تم تحليل هذه النتائج طبقاً للجوانب المحددة في الإطار التحليلي المستنتج (الشكل 3)، الذي يشمل: (1) الجوانب السياسية، (2) الجوانب الإدارية، (3) الجوانب الاجتماعية، (4) الجوانب البيئية، (5) الجوانب الاقتصادية، (6) الجوانب السياسية، (7) الجوانب العمرانية والمعمارية و (8) الجوانب القانونية والتشريعية.

تم تحديد النتائج المشتركة في هذه التجارب مع أخذ نسب التشابه بعين الاعتبار عند تحديد الإمكانيات المحتملة لهذه النتائج والآثار عند تطبيق عملية التقنين في التجربة المصرية. تم عمل تحليل مقارن بين التجارب المختلفة، حيث تم التحليل لكل تجربة بشكل رأسي (عمودياً على جدول المقارنة 4) لاستخلاص النتائج الخاصة بالتجربة ككل مروراً بكل موضوعات المقارنة، كما تم أيضاً بشكل أفقي (أفقياً على جدول المقارنة 4) لكل نقطة مقارنة في سياقات التجارب المختلفة، من أجل تسهيل استخلاص الاستنتاجات والدروس التي يمكن الاستفادة منها، على النحو التالي:

الإمكانيات التي تم التوصل من التحليل المقارن إليها تشمل:

الموضوع	النتائج الممكن حدوثها
التأثير على البيئة العمرانية المبنية	<ul style="list-style-type: none"> عدم تحقيق تحسينات ملموسة في البيئة العمرانية المبنية وتدهورها زيادة الكثافة العمرانية التأثير على البيئة المبنية الجديدة الموجودة على مقربة كبيرة من المباني التي تم تقنينها تدهور البنية التحتية والخدمات العامة تأثيرات بيئية سلبية مشاكل تخص التكديس المروري وعدم كفاية مواقف انتظار السيارات
أعمال مخالفات البناء	<ul style="list-style-type: none"> استمرار وزيادة مخالفات البناء زيادة الزحف العمراني والتعديت البنائية على الأراضي الزراعية تمديد مدة تطبيق القانون أو إصدار قوانين جديدة لاحقة
الدراسات السابقة وحقوق الفئات المستهدفة	<ul style="list-style-type: none"> ضعف نتائج سياسة التقنين بسبب استنكار المواطنين أو عدم ثققتهم أو قلة وعيهم انخفاض مستويات رضا المواطنين عدم المساواة بين الملتزمين بالقانون والمخالفين له عدم حماية حقوق الملتزمين بالقانون وعدم وجود تدابير خاصة للتعامل مع الفئات الضعيفة والمحتاجة من أجل تقنين مساكنهم
تسجيل الملكيات	<ul style="list-style-type: none"> زيادة المعاملات غير الرسمية
توفير المسكن الميسور	<ul style="list-style-type: none"> تحسين وضع الاحتياج للمسكن الملائم استخدام سياسة التقنين كأداة لتحقيق الربح والمضاربة العقارية ضعف الإقبال على التقديم للتقنين ومقاومته بسبب زيادة الرسوم والضرائب بعد التقنين
التمكين وسيادة القانون	<ul style="list-style-type: none"> تفويض سيادة القانون إضعاف سلطة الحكومة تمكين المطورين غير القانونيين ضعف عدد طلبات التقديم المقدمة ضعف عدد الطلبات التي تم الانتهاء من البت فيها بطء عملية التقنين مشاكل من ضعف كفاءة ونقص الخبرة والموارد غير الكافية في الإدارات المحلية المختصة. تفويض الفساد لفاعلية السياسة وسيادة القانون ضعف عائدات الحكومة من سياسة التقنين
التدابير والمستندات والشروط المسبقة المطلوبة للتقنين	<ul style="list-style-type: none"> مشكلات مثل تزوير تقارير سلامة واستقرار البناء المساومات على عوامل الأمان والاستقرار أثناء فحص الطلبات تزوير شهادات التقنين للاستفادة من السياسة الجديدة مشاكل بسبب التعميم مشاكل بسبب عدم وجود حلول لتقنين جميع حالات المخالفات المستهدفة
اللامركزية / الاستقلال	<ul style="list-style-type: none"> التأثير الجيد لانفصال سلطة التقنين على بناء ثقة المواطنين تأخير العملية بسبب فقدان بيانات المبنى/الأرض أو عدم اكتمالها الغموض والتفسير الخاطئ للقواعد التنظيمية للقانون
الدستورية	<ul style="list-style-type: none"> الطعن في دستورية القانون
القدرة على تحمل تكاليف التقنين	<ul style="list-style-type: none"> مشكلات بسبب عدم القدرة على تحمل تكاليف التقنين بعد تحديدها ضعف الإقبال على التقنين بسبب عدم القدرة على تحمل أعباء إضافية للتقنين

الجدول 5: الإمكانيات الوارد حدوثها، والتي تم التوصل إليها من التحليل المقارن. (المصدر: الباحث22)

تم استخلاص الدروس المستفادة من كل تجربة، واستند بعضها إلى الإمكانيات المذكورة أعلاه من أجل التغلب على التحديات المحتملة أو تحسين النتائج التي تم تحقيقها.

5. تطبيق قانون التصالح: مسح وتحليل

يهتم المحور الرابع بشكل أساسي بالنتائج التي تم تحقيقها حتى الآن من تطبيق قانون التصالح وآثاره على البيئة العمرانية في مصر، وينقسم إلى قسمين؛ القسم الأول يتناول استكشاف وتحليل نتائج وأثار تطبيق القانون على مختلف الجوانب ذات الصلة والمحددة بالإطار التحليلي المستنتج (الشكل 3). هذا مع العلم بأن تطبيق القانون لم ينته بعد بشكل كامل حيث أن عدداً كبيراً من طلبات التصالح لا تزال قيد الفحص، كما أن بعض الآثار المترتبة على بعض جوانب لا تزال غير واضحة حتى الآن، وقد تظهر فقط على المدى الطويل.

سنتم دراسة وتحليل الإحصاءات العامة في مصر وتحليلها بالنسبة للنطاق الأوسع لتطبيق القانون، في حين أنه سيتم دراسة حالة مدينة القاهرة الجديدة كمثال على النطاق الأضيق لتطبيق القانون، ليس لأي هدف يخص التعميم ولكن فقط للتمكن من رصد وتحديد الأدلة الموجودة على الإمكانات والآثار المحتملة التي سيتم استنتاجها، والتي سيتعذر رصدها على النطاق الأكبر. وقد تم جمع البيانات الخاصة بتطبيق القانون وإجراء عدد من المقابلات الرسمية وغير الرسمية (كما موضح بالجدول رقم 6) بهدف الوصول للمعلومات اللازمة لدراسة الوضع القائم. المقابلات التي تم إجرائها هي مقابلات نوعية فقط لاستحالة إجراء استقصاء كمي شامل يتم فيه استجواب كل مقدمي الطلبات وغيرهم من ذوي الصلة بتطبيق القانون سواء في مصر أو حتى في مدينة القاهرة الجديدة، بسبب محدودية موارد البحث، وأيضاً بسبب عدم الانتهاء الكامل بالبت في كل الطلبات المقدمة حتى الآن بالنسبة لمعظم المتقدمين.

من تمت معه المقابلة		اسلوب التواصل	نوع المقابلات التي تم إجرائها	عدد المقابلات التي تم إجرائها
7	1	وجها لوجه	مقابلات نوعية رسمية ومعدّة مسبقاً	2
	2	وجها لوجه	مقابلات نوعية رسمية ومعدّة مسبقاً	1
	3	وجها لوجه + عن طريق الاتصالات التليفونية	مقابلات نوعية غير رسمية	2
مدينة القاهرة الجديدة	4	للتراخيص والمشروعات	مقابلات نوعية رسمية ومعدّة مسبقاً	2
	5	للتجمع الثالث	وجها لوجه	2
	6	رؤساء وأعضاء لجان التصالح	وجها لوجه + عن طريق الاتصالات التليفونية	2
	7	مجموعة عشوائية من المتقدمين بطلبات للتصالح	وجها لوجه + عن طريق الاتصالات التليفونية	18
	8	مجموعة عشوائية من سكان مدينة القاهرة الجديدة الذين لم يقوموا بارتكاب مخالفات بنائية	وجها لوجه + عن طريق الاتصالات التليفونية	10
	9	مجموعة عشوائية من المهندسين والاستشاريين المعتمدين من نقابة المهندسين المصرية، المتخصصين في تصميم المباني وإصدار تراخيص البناء وكذلك التصالح على المخالفات البنائية	وجها لوجه + عن طريق الاتصالات التليفونية	6
	10	الموظفون في جهاز المدينة من أعضاء الأمانة الفنية للجان التصالح	وجها لوجه	2
	11	مهندسين بإدارة تراخيص البناء	وجها لوجه	8
	12	مهندسين بإدارة التخطيط والمشروعات	وجها لوجه + عن طريق الاتصالات التليفونية	2 (1+ من مدينة الشيخ زايد)

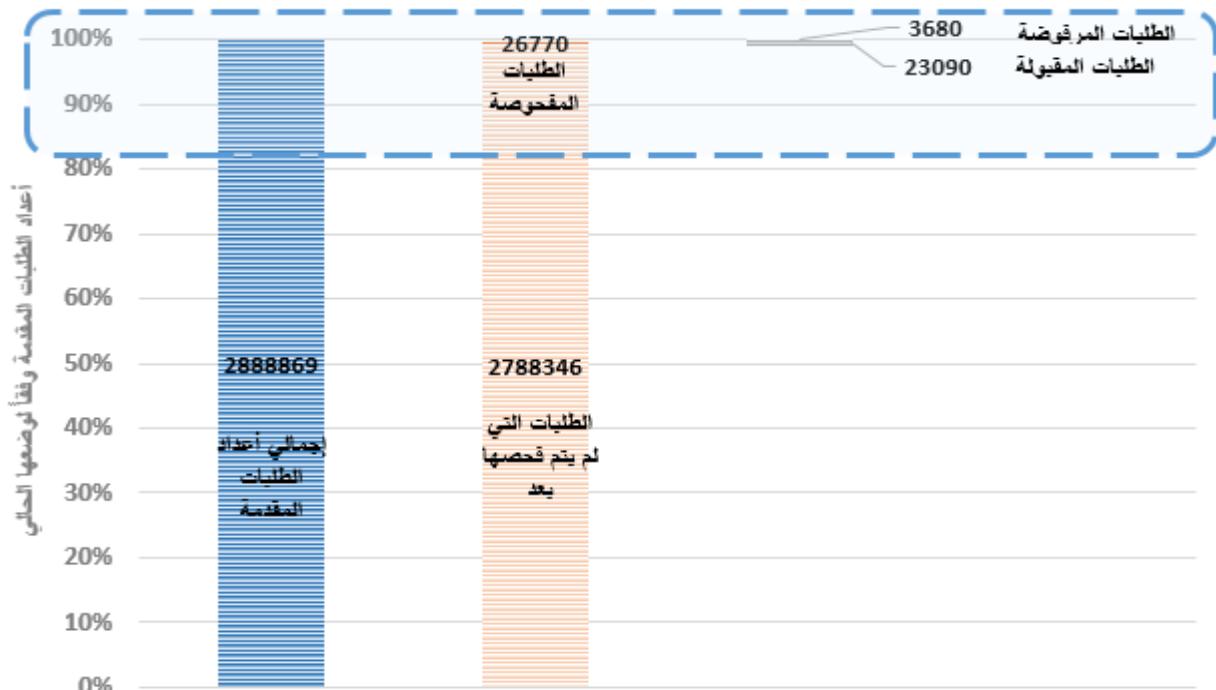
الجدول 6: المقابلات التي تم إجرائها من قبل الباحث²².

5.1 نتائج تطبيق قانون التصالح في أرقام (حتى وقت البحث)

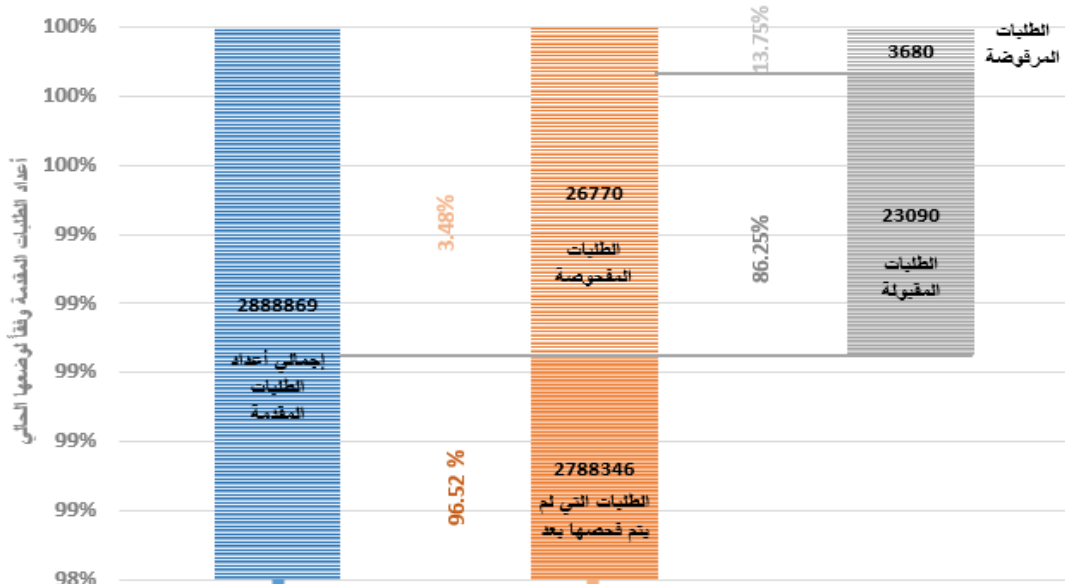
5.1.1 التحليل الكمي

5.1.1.1 عدد الطلبات المقدمة

أعداد طلبات التصالح المقدمة في محافظات مصر، وفقاً لوضعها الحالي

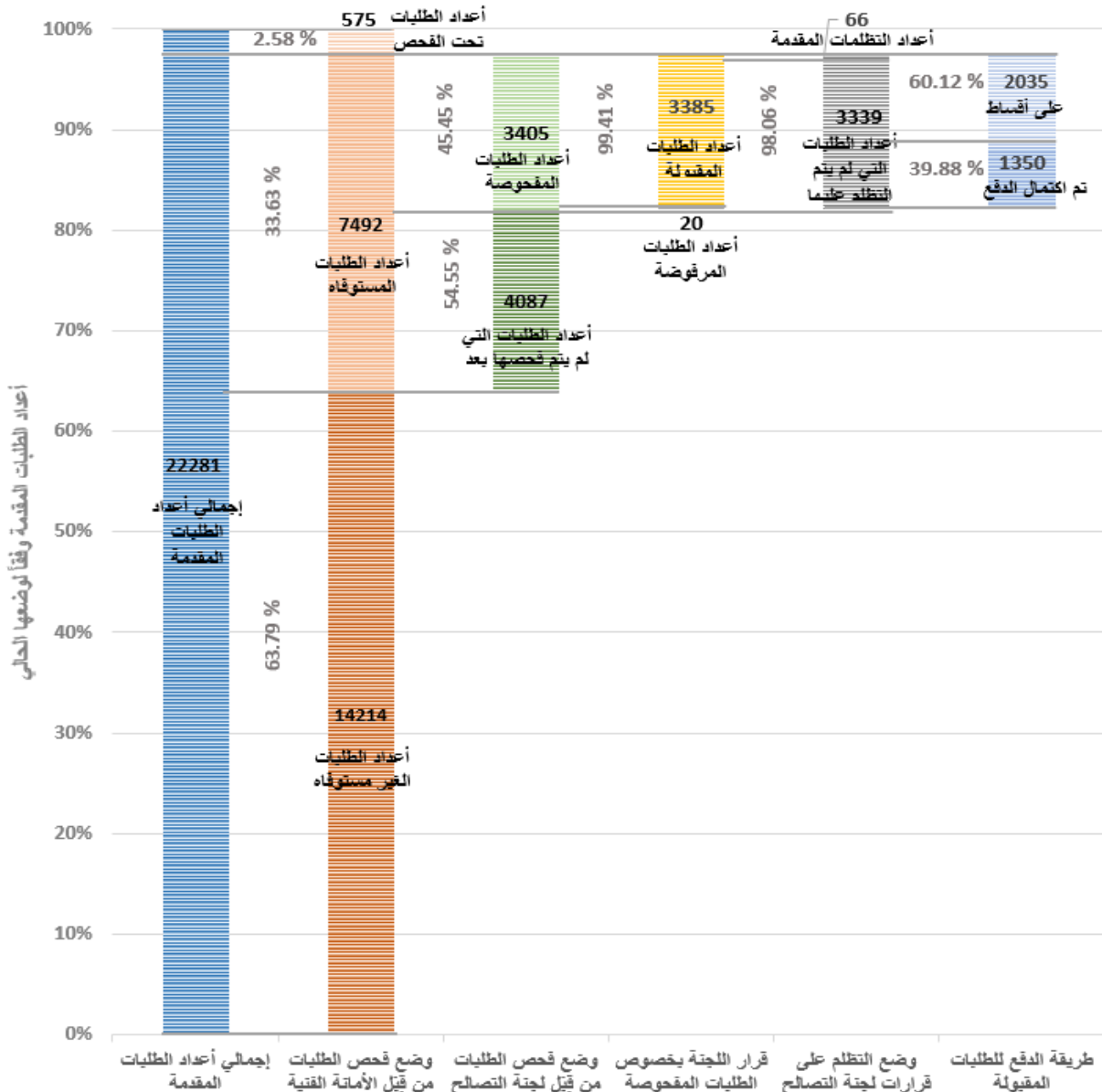


الشكل 10: أعداد طلبات التصالح المقدمة في محافظات مصر، وفقاً لوضعها الحالي. (طبقاً للبيانات التي تم الحصول عليها من وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية في 2021/9/2 من قبل الباحث²²)



الشكل 11: شكل مقرب للجزء المحدد في الشكل السابق رقم 14. (طبقاً للبيانات التي تم الحصول عليها من وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية في 2021/9/2 من قبل الباحث²²)

أعداد طلبات التصالح المقدمة في مدينة القاهرة الجديدة، وفقاً لوضعها الحالي



الشكل 12: أعداد طلبات التصالح المقدمة في مدينة القاهرة الجديدة، وفقاً لوضعها الحالي. (طبقاً للبيانات التي تم الحصول عليها من جهاز مدينة القاهرة الجديدة في يونيو 2021 من قبل الباحث²²)

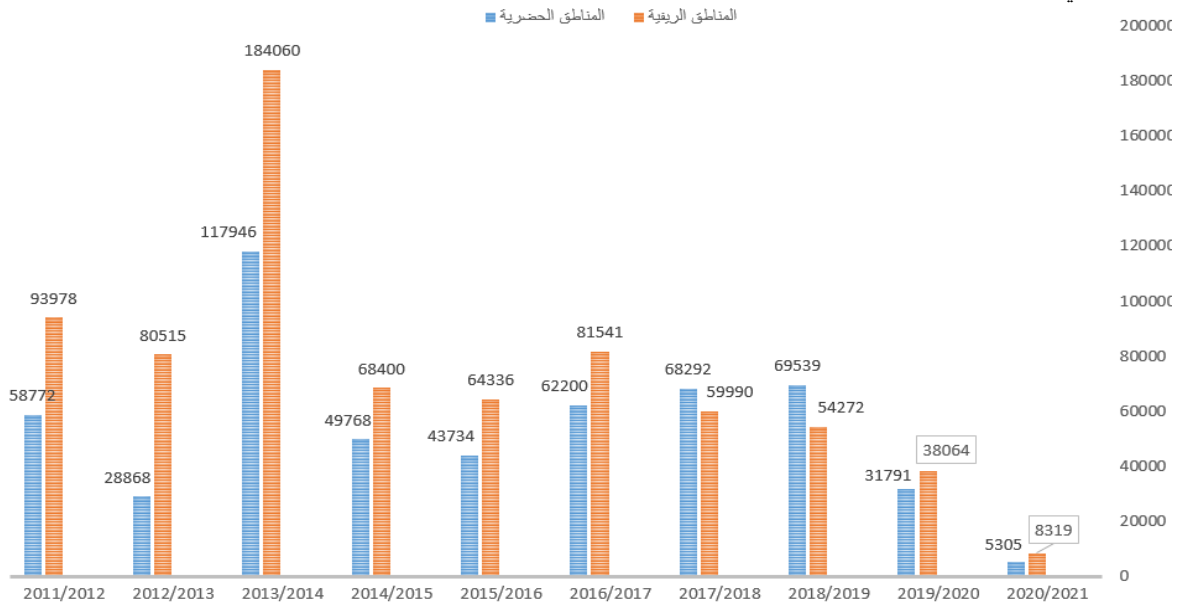
حتى يُمكن قياس فعالية هذه البيانات، يجب مقارنتها بأعداد مخالفات البناء الحالية، والمخالفات التي تمت بعد سن القانون:
5.1.1.2 أعداد مخالفات البناء
 طبقاً ل:

مرصد العمران	8,2 مليون وحدة سكنية تم بناؤها بدون ترخيص من عام 2007 إلى عام 2020 ^{3,54}
جهاز التفتيش الفني على أعمال البناء	6.5 مليون وحدة مخالفة تم رصدها من 2011 إلى 2015 ⁵⁵
وزارة التنمية المحلية	بلغ إجمالي عدد مخالفات البناء بالمحافظات حوالي 2.87 مليون مبنى مخالف من يناير 2000 حتى سبتمبر 2017 ⁵⁶
وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية	بلغ إجمالي عدد مخالفات البناء في مصر من 2011 إلى 2019 نحو 1.25 مليون مخالفة ¹¹

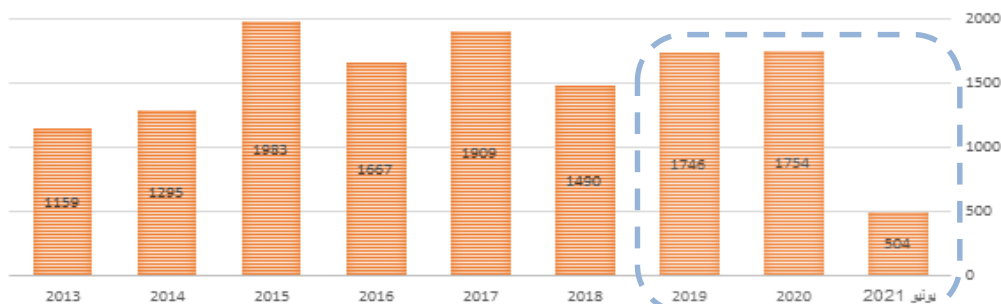
إجمالي عدد طلبات التصالح في مصر بنهاية الموعد النهائي للتقديم في 2021/3/31 بلغ حوالي 2815116 (2.8 ملايين) طلب¹¹. بمقارنة عدد الطلبات المقدمة مع عدد مخالفات البناء القائمة التي رصدها مرصد العمران، فإن عدد الطلبات المقدمة ضعيف جداً، حيث تجاوز عدد الوحدات السكنية المخالفة 8.2 مليون وحدة، فقط بين عام 2007 و2020، مشكلاً حوالي 77٪ من إنتاج الإسكان³. على العكس، بمقارنة أعداد الطلبات المقدمة مع الإحصاءات التي أعلنتها وزارة التنمية المحلية، فستكون النسبة في هذه الحالة مرتفعة، حيث رصدت حوالي 2.87 مليون مبنى مخالف من يناير 2000 وحتى سبتمبر 2017 فقط في المحافظات، بصرف النظر عن المدن الجديدة. كما أن النسبة ستكون مرتفعة أيضاً في حالة مقارنتها مع الأعداد التي أعلنتها وزارة الإسكان، حيث رصدت حوالي 1.25 مليون مخالفة بناوية في كلاً من المناطق الحضرية والريفية، فقط بين عام 2011 إلى 2019. نقطة هامة يجب توضيحها هنا هي أن عدد طلبات التصالح لا يساوي بالضرورة عدد المباني المخالفة التي تم التقديم للتصالح عليها، حيث سمح القانون بتقديم الطلبات للتصالح على الوحدات أو الأجزاء المخالفة بالمباني، وبالتالي على سبيل المثال، إذا كان المبنى المخالف يتكون من 8 وحدات (مكوناً من 4 أدوار وكل دور به وحدتين)، إلى جانب الوحدات المخالفة بأدوار البدروم والسطح، فيمكن أن يصل عدد الطلبات المقدمة إلى 10 طلبات على الأقل. وعليه، فإن المقارنة هنا يجب أن تكون مع إجمالي عدد الوحدات المخالفة وليس عدد المباني المخالفة، الأمر الذي سيؤدي بدوره للإشارة إلى ضعف عدد الطلبات المقدمة للتصالح. لا يختلف الوضع بالنسبة لمدينة القاهرة الجديدة حيث جاءت أعداد طلبات التقنين ضعيفة بالنسبة للمنفذ والمرصود من أعداد المخالفات البنائية.

البيانات والإحصاءات التي تم جمعها عن طلبات التصالح المقدمة والعوائد الحكومية، على نطاق التطبيق الأوسع في مصر والنطاق الأضيق في مدينة القاهرة الجديدة تُظهر أن:

- أعداد الطلبات التي تم تقديمها بنهاية الموعد النهائي لتقديم الطلبات، إلى جانب أعداد الطلبات التي تم البت فيها بشكل نهائي جاءت ضعيفة جداً.
 - ضعف الأعداد يشير إلى ضعف الإقبال على تقديم الطلبات من جانب المواطنين، وإخفاق الحكومة على حث المواطنين على التقديم على الرغم من تنوع الأدوات المستخدمة ما بين الردع⁵⁷ والتشجيع^{58,59,60} إلى جانب إخفاقها في إنجاز الطلبات المقدمة بفعالية وفي الوقت المحدد.
- من أجل قياس الفعالية النسبية لهذه البيانات، يتعين مقارنتها مع أعداد مخالفات البناء قبل سن قانون التصالح، والمخالفات تم تنفيذها بعد سن القانون، كما يلي:

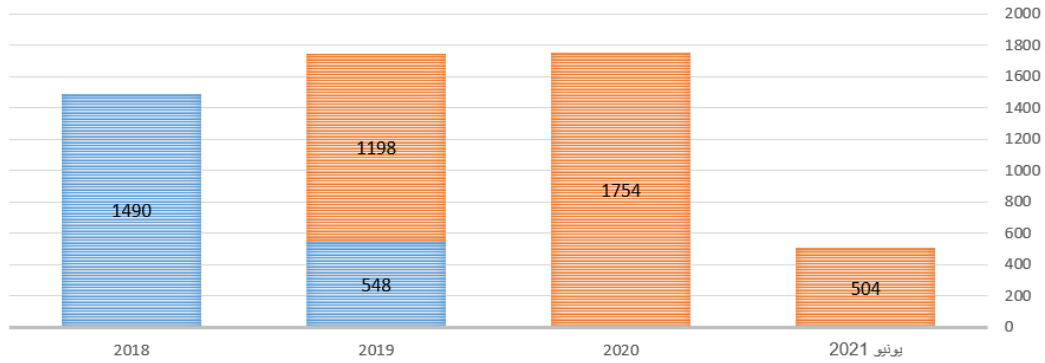


الشكل 13: أعداد المخالفات البنائية المرصودة في مصر في الريف والحضر بين 2011 و2021. (طبقاً للبيانات التي تم الحصول عليها من وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية في 2021/9/2 من قبل الباحث^{22,29})

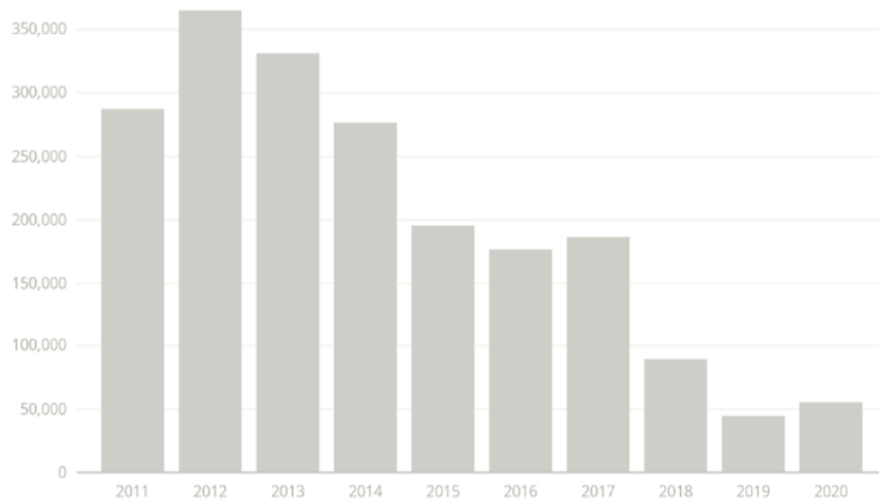


الشكل 14: قرارات إيقاف أعمال البناء في مدينة القاهرة الجديدة بين 2013/1 و2021/6. (طبقاً للبيانات التي تم الحصول عليها من جهاز مدينة القاهرة الجديدة في يونيو 2021 من قبل الباحث²²)

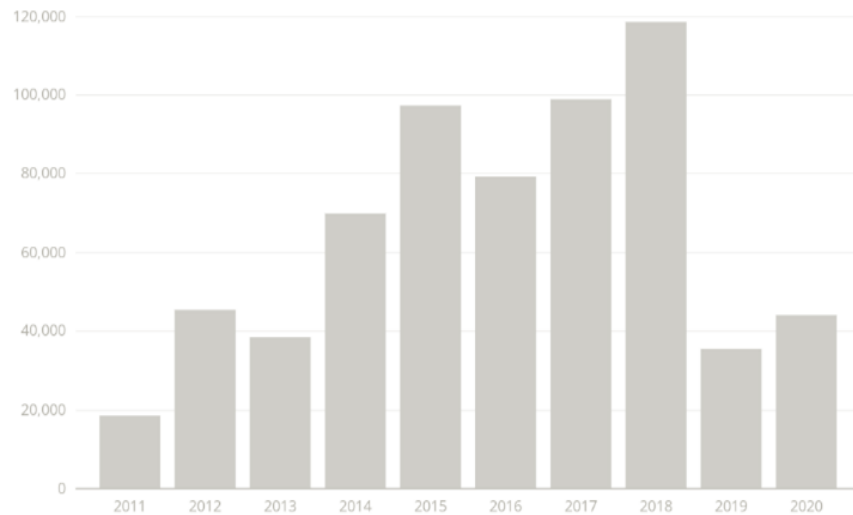
قرارات إيقاف أعمال البناء الصادرة بين 6/2021 و 1/2013



الشكل 15: شكل مقرب للجزء المحدد في الشكل السابق رقم 18. (طبقاً للبيانات التي تم الحصول عليها من جهاز مدينة القاهرة الجديدة في يونيو 2021 من قبل الباحث²²)



الشكل 16: أعداد التعديلات على الأراضي في مصر من 2011 إلى 2020.



الشكل 17: أعداد التعديلات على الأراضي التي تمت إزالتها في مصر من 2011 إلى 2020.

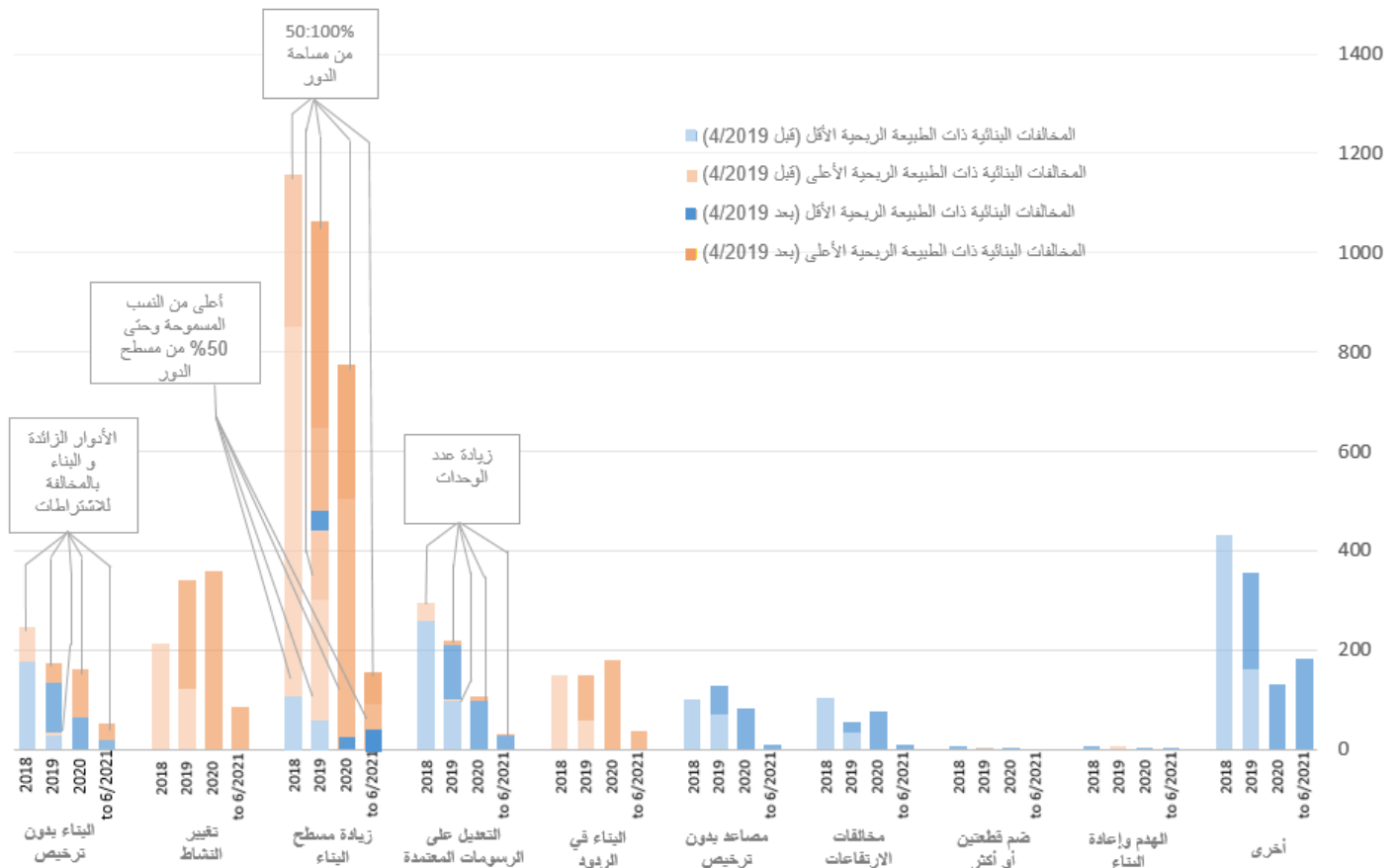
- بالاستناد إلى الشكل رقم 13 و 14 و 15، يتبين أن مخالفات البناء استمرت بعد سن القانون، ولكن بمعدلات أقل في الحضر، وأعلى في الريف.
- ازدياد الزحف العمراني على الأرض الزراعية بعد سن القانون، حيث كان من السهل رصد هذا التغير بسبب تقنيات التصوير الجوي.
- وأظهرت الإحصاءات التي تم نشرها في عام 2020 عن طريق الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن هذه الظاهرة لم تستمر فحسب بعد سن القانون، بل زادت أيضاً بشكل كبير، خاصةً مع ضعف أعداد الإزالات المنفذة، كما موضح في الشكل 16 و 17^{61، 62}.
- يُمكن استنتاج الوضع الضعيف لسيادة القانون وضعف عمليات المراقبة والتفتيش إلى جانب شبهات الفساد، وذلك عن طريق مقارنة إجمالي أعداد المخالفات، وأعداد قرارات الإزالة التي تم إصدارها ضدها عن طريق السلطات الإدارية المحلية، جنباً إلى جنب مع أعداد طلبات التصالح المقدمة، مع العلم بأن ليس كل المخالفات تم التقديم للتصالح عليها.

5.1.2 التحليل النوعي

على نطاق الدراسة الأضيق، في مدينة القاهرة الجديدة، تم جمع وتحليل وتصنيف أكثر من 5494 مخالفة بنائية تم تنفيذها ورصدها بين يناير

2018 ويونيو 2021 (الشكل 18) وفقاً للأصناف الآتية:
 - سواء تم تنفيذها قبل أو بعد إصدار القانون
 - سواء كانت ذات طبيعة ربحية أقل أو طبيعة ربحية أعلى

المخالفات البنائية المرصودة في مدينة القاهرة الجديدة بين 1/2018 و 6/2021



الشكل 18: أعداد وأنواع المخالفات البنائية المرصودة في مدينة القاهرة الجديدة بين 1/2018 و 6/2021. (طبقاً للبيانات التي تم الحصول عليها من جهاز مدينة القاهرة الجيدة في يونيو 2021 من قبل الباحث²²)

النتائج

- من الناحية الكمية، يُلاحظ وجود انخفاض عام في أعداد المخالفات. فقط المخالفات مثل "تغيير استخدام المبنى" و"البناء في الردود" زادت خلال عامي 2019 و2020.
- من الناحية النوعية، توجد زيادة واضحة في أعداد المخالفات ذات الطبيعة الربحية الأعلى، بعد سن القانون في الثامن من إبريل 2019، وخاصةً في عام 2020.

تمت دراسة وتحليل نتائج وأثار تطبيق القانون المُحققة حتى الآن من حيث:

<ul style="list-style-type: none"> الطلبات المقدمة طلبات التصالح التي تم البت فيها مدة العملية الاستورية سيادة القانون وأعداد مخالفات البناء آليات التعامل مع كل ما لم يتم تقنينه الإشراف الغموض والتعقيد استقلالية قرار التقنين 	<ul style="list-style-type: none"> الجوانب الخاصة بالسياسة الموضوعية 	<ul style="list-style-type: none"> الصورة والشخصية العمرانية الشكل الخارجي للمبنى الدراسات المسبقة الشاملة ارتفاعات المباني الكثافة العمرانية والتأثير على البنية التحتية الإضاءة والتهوية الطبيعية تغيير النشاط أماكن انتظار السيارات المواقف الخاصة 	<ul style="list-style-type: none"> الجوانب المعمارية والعمرانية
<ul style="list-style-type: none"> منظومة الاشتراطات الجديدة سيادة قانون البناء 2008/119 تأثير قوانين البناء الحاكمة سابقاً على وضع المخالفات البنائية الحالي التعميم 	<ul style="list-style-type: none"> الجوانب التشريعية 	<ul style="list-style-type: none"> المخططات التفصيلية ومخططات إعادة تحديد الأحوزة العمرانية 	<ul style="list-style-type: none"> التخطيط والتكامل
<ul style="list-style-type: none"> المساواة بين المواطنين التعويضات الرضا العام عن السياسة الجديدة 	<ul style="list-style-type: none"> الجوانب الاجتماعية 	<ul style="list-style-type: none"> دخل الأسرة عوائد الحكومة من السياسة الجديدة 	<ul style="list-style-type: none"> القدرة على تحمل التكاليف
<ul style="list-style-type: none"> تشكيل قاعدة بيانات مراقبة صحة المستندات الكفاءات قنوات التواصل 	<ul style="list-style-type: none"> الجوانب الإدارية 		<ul style="list-style-type: none"> الجوانب البيئية
سلامة واستقرار المنشأ			

يهتم القسم الثاني بعملية التحليل المقارن بين النتائج التي تم تحليلها والإمكانات التي تم التوصل إليها مسبقاً من التجارب الدولية المشابهة، بهدف

التحقق واختبار صحة تلك الإمكانيات المُستنتجة في التجربة المصرية. وقد انقسم هذا التحليل المقارن إلى الجوانب التالية: (1) الجوانب السياسية، (2) الجوانب التشريعية، (3) الجوانب المعمارية والعمرائية، (4) سلامة والاستقرار المنشأ، (5) التخطيط والتكامل، (6) الجوانب البيئية، (7) توفير الإسكان والقدرة على تحمل التكاليف، (8) الجوانب الاجتماعية، و (9) الجوانب الإدارية. نتيجة هذا التحليل المقارن تم استعراضها في الجدول التالي رقم 7.

الإمكانيات المُستنتجة		تم رصد دلائل	لم يتم رصد أية دلائل	لا يزال غير واضح ولكن توجد إمكانيات عالية
مصر	مدينة القاهرة الجديدة			
		• عدم تحقيق تحسينات ملموسة في البيئة العمرانية المبنية وتدهورها		
		• زيادة الكثافة العمرانية		
		• التأثير على البيئة المبنية الجديدة الموجودة على مقربة كبيرة من المباني التي تم تنفيذها		
		• تدهور البنية التحتية		
		• تأثيرات بيئية سلبية		
		• مشاكل تخص التكدس المروري وعدم كفاية مواقف انتظار السيارات		
		• استمرار وزيادة البناء المخالف		
		• زيادة الزحف العمراني والتعديت البنائية على الأراضي الزراعية		
		• تمديد مدة تطبيق القانون أو إصدار قوانين جديدة لاحقة		
		• ضعف نتائج سياسة التقنين بسبب استنكار المواطنين أو عدم تفهم أو قلة وعيهم		
		• عدم المساواة بين الملتزمين بالقانون والمخالفين له		
		• عدم حماية حقوق الملتزمين بالقانون وعدم وجود تدابير خاصة للتعامل مع الفئات الضعيفة والمحتاجة من أجل تقنين مساكنهم		
		• انخفاض مستويات رضا المواطنين		
		• زيادة المعاملات غير الرسمية		
		• تحسين وضع الاحتياج للسكن الملائم		
		• استخدام سياسة التقنين كأداة لتحقيق الريح والمضاربة العقارية		
		• تفويض سيادة القانون		
		• إضعاف سلطة الحكومة		
		• تمكين المطورين غير القانونيين		
		• ضعف عدد طلبات التقديم المُقدمة		
		• ضعف عدد الطلبات التي تم الانتهاء من البت فيها		
		• بطء عملية التقنين		
		• مشاكل من ضعف كفاءة ونقص الخبرة والموارد غير الكافية في الإدارات المحلية المختصة		
		• تفويض الفساد لفاعلية المياسة وسيادة القانون		
		• ضعف عائدات الحكومة من سياسة التقنين		
		• مشكلات مثل تزوير تقارير سلامة واستقرار البناء		
		• المساومات على عوامل الأمان والاستقرار أثناء فحص الطلبات		
		• تزوير شهادات التقنين للاستفادة من السياسة الجديدة		
		• مشاكل بسبب التعميم		
		• مشاكل بسبب عدم وجود حلول لتقنين جميع حالات المخالفات المستهدفة		
		• التأثير الجيد لانفصال سلطة التقنين على بناء ثقة المواطنين		
		• تأخير العملية بسبب فقدان بيانات المبنى/الأرض أو عدم اكتمالها		
		• الغموض والتفسير الخاطئ للقواعد التنظيمية للقانون		
		• الطعن في دستورية القانون		
		• مشكلات بسبب عدم القدرة على تحمل تكاليف التقنين بعد تحديدها		
		• ضعف الإقبال على التقديم للتقنين بسبب عدم القدرة على تحمل أعباء إضافية للتقنين		
		• ضعف الإقبال على التقديم للتقنين ومقاومته بسبب زيادة الرسوم والضرائب بعد التقنين		

الجدول 7: جدول يوضح نتائج اختبار صحة الإمكانيات التي تم استنتاجها مسبقاً، على نطاق مصر ونطاق مدينة القاهرة الجديدة. (المصدر: الباحث، 22)

6. قانون التصالح: نتائج التطبيق

المحور الخامس، كونه الأخير، يهدف إلى استخلاص النتائج عن تطبيق القانون ونتائجه وآثاره، فضلاً عن اقتراح توصيات لسياسة مقترحة لتحقيق الأهداف والغايات المرجوة من القانون وتجنب المشاكل والتحديات المحتملة أو التخفيف من آثارها غير المواتية، وذلك بناءً على تحليل نتائج تطبيق القانون مع الاستنتاجات والدروس المستفادة من الأمثلة الدولية المماثلة. سيعتمد ذلك على تقييم نتائج وآثار تطبيق القانون التي تم تحقيقها حتى الوقت الحالي، في ضوء الأهداف والغايات المعلنة، من خلال التحليل المقارن.

6.1 تحليل وتقييم لنتائج تطبيق القانون حتى الآن في ضوء أهدافه المعلنة

طبقاً للتقرير الخامس للجنة المشتركة بمجلس النواب المكونة من لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير ومكاتب لجان؛ الخطة والموازنة، الشئون

الهدف 1 و 2	الهدف 3	الهدف 4
الحفاظ على الثروة العقارية وتقنين الأوضاع المخالفة وفقاً لقواعد قانونية وهندسية، وإنهاء وقف المنازعات القضائية المتعلقة بالمخالفات البنائية	الحفاظ على الشكل الحضري والمعماري	إيجاد موارد يمكن من خلالها التغلب على مشكلات البنية التحتية التي أحدثتها هذه المخالفات البنائية إلى جانب زيادة توفير السكن الاجتماعي الملائم
الحفاظ على الثروة العقارية	عوامل أخرى	استقرار وسلامة المنشأ
عوامل أخرى	شكل وصورة البيئة المبنية	الكثافة العمرانية
عوامل أخرى	الدراسات والمتطلبات المسبقة	القدرة على تحمل تكاليف التقنين
عوامل أخرى	عوامل أخرى	دخول المواطن
عوامل أخرى	عوامل أخرى	توفير المسكن والعائدات الحكومية
الهدف 5 و 6	الهدف 7	
وقف جميع المخالفات البنائية وتشديد سيادة القانون، والحفاظ على الرقعة الزراعية	الحفاظ على مصالح المواطنين	
مخالفات البناء والتعدي على الأراضي الزراعية	حقوق الملكية وتسجيل الممتلكات	الوعي والإدماج المجتمعي
سيادة القانون	حقوق المواطنين	ثقة المواطنين ورضاهم
قوانين واشتراطات البناء	الإشراف	مراقبة صحة المستندات
قوانين واشتراطات البناء	التعميم	مراقبة صحة المستندات

الشكل 19: شكل يوضح أهداف القانون والمواضيع التي تخدم كل هدف منها. (المصدر: الباحث، 22)

الدستورية والتشريعية، والإدارة المحلية⁶³، فإن الأهداف العامة لقانون التصالح تضم: (1) الحفاظ على الثروة العقارية وتقنين الأوضاع المخالفة وفقاً لقواعد قانونية وهندسية، (2) إنهاء ووقف المنازعات القضائية المتعلقة بالمخالفات البنائية، (3) الحفاظ على الشكل الحضري والمعماري، (4) إيجاد موارد يمكن من خلالها التغلب على مشكلات البنية التحتية التي أحدثتها هذه المخالفات البنائية، (5) الحفاظ على الرقعة الزراعية. كما توجد بعض الأهداف الأخرى والتي تم إعلانها عن طريق رئيس الوزراء مثل: (6) وقف جميع المخالفات البنائية وتشديد سيادة القانون، (7) والحفاظ على مصالح المواطنين.⁶⁴

في هذا الجزء من البحث سيتم تقييم كفاءة تطبيق القانون عن طريق المقارنة بين ما تم تحقيقه حتى الآن من نتائج وآثار لتطبيق قانون التصالح على البيئة العمرانية في مصر، في ضوء الأهداف المعلنة للقانون، وذلك عن طريق التحليل المقارن. سيتم استعراض النتائج فيما يلي، مقسمة إلى عدة مواضيع، كل منها مصنّف حسب الهدف الذي يخدمه:

6.1.1 الهدف 1 و2: الحفاظ على الثروة العقارية وتقنين الأوضاع المخالفة وفقاً لقواعد قانونية وهندسية، وإنهاء ووقف المنازعات القضائية المتعلقة بالمخالفات البنائية

6.1.1.1 الحفاظ على الثروة العقارية

- يهدف القانون إلى الحفاظ على المباني المخالفة القائمة الآمنة إنشائياً والصالحة للسكن، وحمايتها من مخاطر الهدم، الأمر الذي يخفف جزئياً من الضغط على توفير السكن الملازم لعدد كبير من الناس، ولكن هذا الهدف لن يكون فعالاً إلا في حالة التقنين الكامل أو شبه الكامل لجميع تلك المباني حتى يتم التمكن من تقييم كل تلك المباني، ولكن هذا ليس هو الحال بسبب ضعف الإقبال على تقنين المباني المخالفة (شكل 10 و 11 و 12). ستؤدي مشكلة ضعف فعالية القانون إلى نفس المشكلة التي يهدف لحلها القانون والمتمثلة في عدم القدرة على تقييم السلامة الإنشائية للمباني المخالفة القائمة، وبالتالي تعريض المباني الآمنة إنشائياً منها والصالحة للسكن أو الاستخدام، وحتى تلك المطابقة للاشتراطات البنائية ولكن ينقصها الترخيص. سيعرض ذلك كل هذه المباني لخطر الإزالة وفقاً للقانون 2008/119. ذلك مع العلم بأنه لا يمكن تنفيذ تلك الإزالات بسبب غياب الإرادة السياسية لذلك كما صرح رئيس الوزراء وافتقار الحكومة إلى الموارد الكافية التي تمكنها من تنفيذ عمليات الإزالة على نطاق واسع، إلى جانب موانع مثل المنازعات القضائية القائمة والدواعي الأمنية، درءاً للصراعات الاجتماعية، وعدم القدرة على الإزالة لكون أغلب تلك المباني مأهولة بالسكان مع عدم القدرة على توفير مساكن بديلة. وحتى وإن كان ذلك ممكناً نظرياً، فسيتم اعتبار ذلك إهداراً للموارد والمال والوقت، الأمر الذي أدى إلى إصدار قانون التصالح في المقام الأول.

- ليست جميع المباني المخالفة "قابلة للتقنين" وقد تم رفض العديد من الطلبات المقدمة (شكل 10 و 11 و 12). أحد الأسباب هو أن هذه السياسة لم تتضمن عمل مسح أو دراسات أو تصنيفات مسبقة خاصة للمباني المخالفة القائمة في البيئات المختلفة، للتمكن من تحديد جميع الحالات المحتملة، حتى يتم التمكن من التعامل معها.

6.1.1.2 استقرار وسلامة المنشأ

- هدف التحقق من السلامة الإنشائية لكل المباني المخالفة من أجل الحفاظ على أرواح المواطنين وفي ذات الوقت الحفاظ على الثروة العقارية يعد هدفاً هاماً جداً لتحقيق الحق الدستوري في السكن الملازم لكل المواطنين، ولكن لم يتم وضع أية تدابير للتعامل مع المباني التي لم تتجح في اختبارات السلامة الإنشائية سوى عن طريق الإزالة طبقاً لقانون 2008/119، كما لم يتم وضع خطط لتدعيم تلك المباني التي من الممكن معالجتها قصورها الإنشائي.

- بالإضافة إلى ذلك، هذا الهدف لن يمكن تحقيقه إلا في حالة التقديم لتقنين جميع المباني المخالفة حتى يتم التمكن من تقييمها كلها، ولكن هذا ليس هو الحال بسبب ضعف الإقبال على تقنين المباني المخالفة كما هو موضح في أعداد الطلبات المقدمة. ذلك إلى جانب تعزيز سيادة القانون وتبني خطة إصلاح للقضاء على الفساد، والتشديد على صحة المستندات المقدمة، والمراقبة والتفتيش المستمر خلال وبعد عملية التقنين لتفادي القيام بأية تغييرات أو تعديلات للمباني التي تم تقنينها والتأثير على سلامتها الإنشائية وعليه تفويض فاعلية القانون.

- السماح بتقنين المباني الغير مكتملة (كالأساسات، السقالات، الإنشاءات الجارية، وغيره) التي تم البدء قبل سن القانون-في حين أنها غير صالحة للسكن أو الاستخدام-استناداً على تقارير السلامة الإنشائية لأجزاء المبنية أو التصميم المرغوب فيه، من الممكن أن يكون مضللاً خاصة في ظل عمليات المراقبة والتفتيش الضعيفة أو غير الموجودة بعد مرحلة استكمال عملية البناء وتوصيل المرافق، وضعف سيادة القانون⁶⁵.

- لم يتطرق قانون التصالح إلى دور التفتيش الدوري للمجموعة العشرية المصرية-للمباني التي تخضع لتنظيمها-على الأعمال الإنشائية التي تمت الموافقة عليها ومن ثم الإبلاغ عن أيه مخالفة لها، إلى جانب الدور التأميني ضد الأضرار التي يمكن أن تلحق بالغير بسبب ما يحدث للمباني والمنشآت من تدهم كلي أو جزئي لمدة عشر سنوات، وذلك للحفاظ على الأرواح والممتلكات.

- أحد المشكلات التي ظهرت، خاصة بعد تعديل القانون 2020/1 الذي ألغى ضرورة إعداد تقارير السلامة الإنشائية من مكتب استشاري معتمد من نقابة المهندسين، والسماح لأي من مهندس استشاري معتمد من النقابة بإعداد هذه التقارير، هي قيام الكثير من هؤلاء المهندسين بالتوصل من أعداد كبيرة من التقارير التي قاموا بإعدادها بدعوى فقدهم لختم الاعتماد الخاص بهم، للتهرب الضريبي أمام مصلحة الضرائب، بتخفيض أعداد التقارير الصادرة عنهم. في حال إذا كانت مثل هذه الدعاوى غير صحيحة، فسوف تُعرض الكثير من هذه المباني وملاكها للرفض من التصالح وملاحقتهم قضائياً، أما في حال إذا كانت هذه الدعاوى صحيحة، فسيعرض ذلك حياة شاغلي هذه المباني للخطر، وفي كل الأحوال سيقوض ذلك من فعالية هدف القانون من التحقق من السلامة الإنشائية للمباني المخالفة القائمة حفاظاً على الثروة العقارية.

- تضمين معايير الاستقرار الزلزالي في تقرير السلامة الإنشائية المطلوب للمنشأ يعد من التدابير الهامة والسليمة، حيث أظهرت الدراسات أنه على الرغم من أن مصر تتميز بانخفاض في شدة ومعدلات حدوث الزلازل، إلا أن موقع مصر السيزمو-تكتوني يشير إلى أن الزلازل القوية مُمكنة في مناطق معينة في مصر، ما يشير إلى إمكانية وقوع حوادث في المستقبل إذا لم يتم اتخاذ تدابير السلامة اللازمة.

- يعد كود السلامة من الحريق للمباني القائمة الذي تم إعداده وإصداره لاستخدامه خلال عملية التقنين، مثلاً على الأدوات التكميلية الضرورية لاستيعاب قصور الكودات المصرية في مخاطبة آليات التعامل مع المباني القائمة بالفعل بالأساليب التي تناسب الأوضاع المختلفة لها.

6.1.1.3 عوامل أخرى

- من الناحية المعمارية، لم يهتم قانون التصالح وغيره من القوانين المشابهة بجودة المعيشة والظروف المعيشية داخل المباني المخالف، لكن الاهتمام جاء فقط بالشكل الخارجي. لم يتطرق القانون إلى الإضاءة والتهوية الطبيعية داخل المباني، على الرغم من آثارها المباشرة على صحة الشاغلين وجودة معيشتهم، على الرغم من أن هذه النقطة تعد شرطاً مسبقاً للحصول على رخصة المباني، طبقاً لقانون 2008/119 مادة 93 ومن مادة 96 إلى 99، كما هو الحال في قوانين البناء السابقة. كذلك هو الحال بالنسبة لنقاط أخرى مثل: الأبعاد الدنيا للفرغات، الحد الأدنى لارتفاع الفراغ وغيرها، خاصة في المباني السكنية، كما جاء في المادة رقم 94 بقانون 2008/119. هذا بالإضافة إلى الموافقات الخاصة التي يجب الحصول عليها من جهات محددة لترخيص بعض أنواع المباني، طبقاً للاشتراطات والقوانين البنائية. تجاهل القانون لكل ذلك قد يتسبب

- في نتائج سلبية على جودة المعيشة والظروف الصحية، حال أهميتها. يمكن أن يؤدي ذلك أيضاً إلى آثار نتيجة للزيادة الغير مخططة لارتفاعات المباني ومساحات الظل التي تلقيها تلك المباني، خاصة في ظل عروض الشوارع والردود الضيقة أو غير الموجودة في بعض الأحيان- مما يؤثر على كل من الفراغات الداخلية والخارجية بشكل يؤدي لزيادة استهلاك الطاقة⁶⁶. ذلك إلى جانب العديد من التأثيرات الاجتماعية الأخرى غير المرغوب فيها مثل الافتقار إلى الخصوصية، وارتفاع معدلات العنف، وغيره.
- يشترط تحقيق السلامة الإنشائية والسلامة من الحريق للمبنى حتى يتم تقنينه، في حين أنه تم التغاضي عن عوامل أخرى كضوابط التأثير البيئي، على الرغم من تأثيراتها المتعددة على الأنشطة المختلفة كالأنشطة السكنية والتجارية والصناعية والسياحية والخدمية وغيرها، الأمر الذي قد يتسبب في مشاكل مستقبلية خاصة مع المعدلات المتزايدة للتلوث البيئي وعدم وجود تخطيط رسمي مسبق أو لاحق يتضمن تلك المباني التي تم تقنينها، وتأثيرها على البيئة والمرافق المحيطة بها، خاصة مع إمكانية تقنين تغيير النشاط في الأماكن التي ليس لها مخططات تفصيلية معتمدة، مع ملاحظة أن وجود هذه الاستخدامات سيؤثر بالتأكيد على هيكل الأنشطة في تلك المخططات التفصيلية.
 - إغفال قانون التصالح لبعض الموافقات الخاصة اللازمة لاستصدار تراخيص بعض أنواع المباني طبقاً للقوانين البنائية الحاكمة، كالمباني التعليمية والدينية والمنشآت الصحية، يفرض تساؤلاً حول الأهمية الحقيقية لمثل هذه الموافقات في عملية الترخيص الطبيعية، والجهات أو اللجان التي تقوم باعتمادها. قد يؤدي إغفال مثل هذه الموافقات في بعض الحالات كما في حالة المنشآت الصحية إلى عدم امتثالها لكود المواصفات الخاصة بالمنشآت الصحية، الأمر الذي سيؤدي إلى عدم ملاءمة تصميم المبنى لهذا الاستخدام المحدد.
 - لم يتطرق القانون إلى أي شيء يتعلق بتقنين المباني المخالفة في المناطق الخطرة. الأمر الذي من الممكن أن يعرض حياة القاطنين في هذه المناطق لأخطار كبيرة، حتى وإن كان المبنى المخالف آمن إنشائياً ومتوافق مع تدابير السلامة من الحريق.

6.1.2 الهدف 3: الحفاظ على الشكل الحضري والمعماري

6.1.2.1 شكل وصورة البيئة المبنية

- حتى الآن لا يوجد تغيير ملحوظ نتيجة لتطبيق القانون، حيث أن القانون يستهدف تقنين المخالفات البنائية القائمة بالفعل وليس تقنين الجديد منها الذي لم يُنشأ بعد، ولم يُدرج في إطاره أي خطط لإعادة تطوير أو تضمين تلك المخالفات المُقننة في سياقها العمراني المُخطط، ولكن من المتوقع حدوث آثار سلبية على المدى الطويل، خاصة مع استمرار المخالفات البنائية وزيادة الكثافة البنائية.
- الاعتماد فقط على طلاء الواجهات الخارجية للمباني المُقننة غير كافٍ وحده لتحقيق الشكل العمراني المرغوب فيه خاصة مع وجود فجوة كبيرة بين طلبات التقنين المستهدفة والتي تم تقديمها بالفعل.
- التشكيل الغير مباشر للبيئة المبنية عن طريق مواد قانون التصالح لتحقيق شكل وهيكل عمراني أفضل باستخدام أدوات مثل: طلاء الواجهات الغير مُشطوبة للمباني المخالفة التي سيتم تقنينها بهدف تحقيق معالجة بصرية عمرانية أفضل، والتحكم في التخطيط وتقسيم الأراضي عن طريق منع وإزالة التعديتات والبروزات على خطوط التنظيم للحفاظ على العروض الدنيا للشوارع، ومحاولة الوصول إلى خط سماء متجانس على المدى البعيد عن طريق منع تقنين المباني التي تتعدى قيود الارتفاعات الخاصة بالطيران المدني والقوات المسلحة. كل هذا يمكن أن يثبت فعاليته فقط في حالة التقنين الكامل أو شبه الكامل للمباني المخالفة، ولكن هذا ليس هو الحال أيضاً. فيما يخص تنظيم خط السماء، فالنتائج من الممكن أن تكون ملموسة حالياً في حالات معينة، كأن تكون كل ارتفاعات المباني في منطقة محددة متعدية لقيود الارتفاعات وعليه تتم إزالة الأدوار المخالفة وتوحيد الارتفاعات، لكن على صعيد آخر فإن تلك المباني ستتجاوز مع مباني سيتم إنشائها حديثاً ستخضع لمنظومة الاشتراطات البنائية الجديدة والتي قيضت بشكل عام ارتفاعات المباني وعدد الأدوار بشكل أقل من السابق. أما في حالة المناطق التي بها مباني قليلة الارتفاع فإن هذا الهدف المنشود لن يكون ممكناً كون تلك الارتفاعات بعيدة عن قيود ارتفاعات الطيران المدني والقوات المسلحة مما سيؤدي إلى تحقيق خط سماء غير منظم بارتفاعات مباني متغيرة على درجة قرب كبيرة. نقطة أخرى هي أن قيود الارتفاعات التي تحددها القوات المسلحة والطيران المدني تتعلق فقط بحركة الطائرات من وإلى المطارات المدنية أو العسكرية وليس لها علاقة بظروف جودة الحياة أو الاشتراطات التخطيطية⁶⁷.
- سوف يكون هناك تأثير على البيئة المبنية حديثاً بعد عملية التقنين حيث أنهم بالرغم من أنهم سوف يخضعوا للاشتراطات البنائية الجديدة إلا أنهم سوف يتأثروا بشكل ما بشكل وكتلة البناء القائمة، أماكن الفتحات في الواجهات، المداخل والفراغات المفتوحة المُكونة فيما بينها وما إلى ذلك من المعايير التي سيجب مراعاتها لتحقيق أبعاد كالتخصصية وغيرها، خاصة في ظل غياب الدراسات المسبقة والمخططات الخاصة بتطوير وتضمين المباني المخالفة التي تم تقنينها في سياقها العمراني المخطط.
- وجود فجوة كبيرة بين طلبات التقنين المستهدفة والتي تم تقديمها بالفعل، إلى جانب ضعف سيادة القانون فيما يخص حركة العمران والبناء يمكن أن تؤدي إلى تباين مظاهر تلك المباني التي على درجة قرب كبيرة، ما بين؛ ما تم تقنينه وما لم يتقدم للتقنين وما تم رفضه وما هو مطابق للاشتراطات وغيره، مضيفاً بذلك طبقة أخرى إلى الطابع الحضري المتعدد الأوجه الموجود بالفعل.
- تظهر الدلائل أن اختيار كلمة "طلاء" وليس "تشطيب" بهدف مراعاة قدرة المواطنين على تحمل التكاليف، فتح الباب لإمكانية الاكتفاء بطلاء الواجهات فقط على الطوب الأحمر، الأمر الذي لم يؤدي إلى تشطيب مناسب للواجهة لتحقيق معالجة بصرية مناسبة، معتبراً بذلك إهداراً للمال كونه معرضاً للتآكل السريع نتيجة للعوامل الجوية⁶⁸، بعدما يتم اعتماده ليتم تقنينه وتوصيل المرافق اللازمة، فتقل أو تنعدم بعدها فرص متابعة ما توصل إليه شكل المبنى مع عدم القدرة على فرض عقوبات غير قانونية.
- بالنسبة للصورة المُدركة للمدينة، فإن التقنين والتصالح مع أنماط المباني المخالفة الموصومة سابقاً -والتي تشكل غالبية المباني القائمة في مصر- يمكن أن يفرض فكرة التقبل العام لهذا الشكل من أشكال التخطيط والبناء.
- لا تزال المبادرات التي تم تبنيها مؤخراً للتطوير، مثل تلك التي قامت بها الهيئة العامة للتخطيط العمراني بالتعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) وآخرين لتطوير مبادئ توجيهية لإعداد مخططات التطوير والتحسين في جميع أنحاء مصر في المرحلة الأولى ولم تسفر عنها أي نتائج حتى الآن.

6.1.2.2 الكثافة العمرانية

- نتائج تطبيق القانون على الكثافة العمرانية مازالت غير واضحة، حيث أن القانون يستهدف تقنين المخالفات البنائية القائمة بالفعل وليس تقنين الجديد منها الذي لم يُنشأ بعد. أما فيما يتعلق بإمكانية زيادة الكثافة، فتشير الدلائل إلى أن الإمكانيات مرتفعة، خاصة مع تزايد مخالفات البناء وضعف سيادة القانون، ما يُمكن أن يؤدي إلى تدهور البيئة العمرانية إذا لم يتم تناول تلك المشاكل ودراستها بشكل فعال.
- يجب أن يكون قد تم إجراء الدراسات والتحليلات الكافية للبيئة التحية القائمة وقدرات استيعابها مسبقاً من قِبَل السلطة المختصة كما هو الوضع في الحالات التي تمت دراستها في المدن الجديدة بمدينة القاهرة الجديدة والشيخ زايد وغيره، حيث أنه طبقاً للمادة الأولى من القرار الوزاري

- رقم 1020 بتاريخ 2017/11/19، يُمنع القيام بزيادة أية وحدات/أدوار عن الاشتراطات المعمول بها في المدن الجديد، إلا بعد موافقة اللجنة الرئيسية للتخطيط والمشروعات بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، قبل الموافقة على تقنين أي أعمال بناء مخالفة، خاصة تلك التي تتسبب في زيادة الكثافة السكانية المُخطَّط لها، وذلك من أجل تجنب المشاكل المستقبلية المحتملة.
- عدم وجود دراسات مسبقة يمكن أن يؤدي عدم كفاية العائد المادي للحكومة من الأسعار المحددة للتقنين لأنها ليست مبنية على التقديرات الفعلية للرسوم المطلوبة للتغلب على تأثير هذه المخالفات على المرافق العامة وتغطية تكلفة تدعيم أعمال المرافق والتطوير العمراني المطلوب كما هو الحال في حالة المدن الجديدة كالقاهرة الجديدة والشيخ زايد وغيره. ولقد تفاقم هذا الوضع خاصة بعد التسهيلات والتخفيضات المتعددة للأسعار وكون حوالي 75% من هذه العوائد مؤجلة بسبب إمكانية تقسيط مبالغ التصالح لمدة تصل إلى ثلاث سنوات⁶⁸.
 - أحد المشاكل التي فرضها قانون التصالح، خاصة في المدن الجديدة، هي أنه توجد العديد من الحالات التي سبق لها طلب زيادة أدوار أو وحدات بالمباني، وتمت دراسة تلك الطلبات في ضوء قدرة المرافق والبنية التحتية القائمة على استيعاب تلك الكثافات الزائدة وبناءً عليه تم رفض الكثير منها، ولكن بعد سن قانون التصالح تمكن هؤلاء الذين انتزعوا تلك الزيادات بالمخالفة للقوانين والاشتراطات من تقنينها على عكس هؤلاء الذين احترمو القانون ولكن تم رفض طلباتهم سابقاً. هذا أيضاً يضع السلطة أمام مشكلة كبيرة حيث أن البنية التحتية الحالية هي نفسها ولكن في نفس الوقت عليهم تقنين الكثافات المترابدة نتيجة المباني المخالفة المرتبطة بتلك المرافق وحتى غيرها مما لم يتم توصيله بالمرافق بعد.
 - قانون التصالح جاء لإصلاح مشكلة قانون 2008/119 في التعامل مع تغيير النشاط في المناطق التي ليس لها مخططات تفصيلية معتمدة بطريقة صارمة إلى حد ما، وقد سمح بتقنين تغيير النشاط في المناطق التي لم يصدر لها مخططات تفصيلية معتمدة كما كان الحال بقانون 1976/106، إلا أنه لم يتم ذكر أي شيء عن وجودها بعد إصدار المخططات التفصيلية واستمراريتها وتوسعها في حال عدم مطابقتها للأنشطة المحددة بالمخطط التفصيلي. تعامل قانون 1976/106 مع هذه الحالة بشكل أكثر استيعاباً من غيره حيث أنه في حال وجود أنشطة مختلفة عن تلك المحددة بالمخطط التفصيلي الذي تم وضعه، يتم الإبقاء عليها كما هي مع منع توسعها أو زيادتها وتحديد مدة معينة يتم بعدها إيقاف تلك الأنشطة المخالفة مع منع أي ترخيص لتعديل أو تدعيم أو تجديد تلك المباني المخالفة.
 - انتهاج آليات تقليل الكثافات في المناطق عالية الكثافة عن طريق تطبيق الاشتراطات التخطيطية والبنائية الجديدة ومنظومة الترخيص الجديدة التي جاءت أكثر طولاً وأكثر صرامة في عملية إصدار تراخيص المباني من سابقتها، من المحتمل أن يؤدي إلى زيادة مخالفات البناء، حيث سيبحث الناس عن طرق غير رسمية أبسط وأسرع للبناء، خاصة في ظل ضعف تطبيق القانون وعدم القدرة على الإزالة على نطاق واسع.
 - تعتبر مشاكل الازدحام المروري وعدم كفاية مواقف انتظار السيارات من أعراض زيادة الكثافة العمرانية والتي أحد أسبابها هي زيادة المباني المخالفة. ضرورة توفير مساحة كافية لانتظار السيارات لجميع وحدات المبنى داخل حدود قطعة الأرض كشرط مسبق لتقنين مخالفة تغيير النشاط من خدمي إلى سكني في المباني السكنية فقط، في مدينة القاهرة الجديدة، يعد مثلاً جيداً لمحاولة تفادي المشاكل الناجمة عن عدم كفاية مساحة انتظار السيارات بالمبنى، ولكن هذا قد لا يكون فعالاً في حالة امتلاك كل وحدة من تلك الوحدات ذات الدخل العالي غالباً، لأكثر من سيارة، حتى بالنسبة للوحدات الأقل من 120 م². في أمثلة أخرى كمحافظة الجيزة، لم يتم الأخذ في الاعتبار تغيير متطلبات مساحات مواقف انتظار السيارات للوحدات التي تم تغيير استخدامها من سكني إلى تجاري أو إداري، خاصة إذا لم يكن للمبنى دور بدروم. كود المواصفات الخاصة بمواقف انتظار السيارات الذي صدر حديثاً في 2020 يعتبر خطوة جيدة لمعالجة تلك المشاكل في المشاريع الجديدة التي سيتم بناؤها في المستقبل، ولكن عند الحديث عن مشكلة عدم كفاية أماكن انتظار السيارات الحالية المترابدة، فإن الإجراءات المتخذة من إصدار كود أماكن انتظار السيارات الجديد وإصدار القانون 2020/150 المنظم لانتظار المركبات في الشارع وقرارات نزع ملكية جميع الجراجات المغلقة أسفل العقارات السكنية غير المستغلة لإعادة تشغيلها، لم يحل المشكلة فعلياً حتى الآن أو حتى قام بوضع أساس للوسائل المناسبة لمعالجتها.

6.1.2.3 الدراسات والمتطلبات المسبقة

- تسبب عدم وجود دراسات مسبقة شاملة للقانون في الكثير من التعقيد والغموض خلال تطبيقهⁱⁱⁱ، مما أدى إلى إطالة مدة تطبيقه وصدور عدة تعديلات لاحقة لمحاولة تدارك النواقص والمشكلات التي ظهرت خلال التطبيق، الأمر الذي يمكن أن يقوض فاعلية القانون وأهدافه.
- ساعد قانون التصالح في تحديث قاعدة بيانات وسجلات المباني القائمة، ولكن بسبب ضعف الإقبال على طلب التقنين، فإن ذلك التحديث لم يكن فعالاً بالشكل المطلوب.
- أحد المشكلات التي تسببت في تعطيل عملية التقنين في عدة مناطق كانت التأخير في إرسال خرائط الأحوزة العمرانية المعدلة والمخططات التفصيلية عن طريق الهيئة العامة للتخطيط العمراني إلى الجهات الإدارية المختصة، للعمل على أساسها، بالإضافة إلى وجود العديد من تلك الخرائط والمخططات لم يتم إعدادها بعد كما صرح وزير التنمية المحلية في يونيو 2020. مشكلة ذلك التأخير هي أن تلك المخططات تعتبر الأساس الذي يتم على أساسه تحديد القرار في طلبات تقنين مخالفات تغيير النشاط، حيث أن تقنين مخالفات تغيير النشاط مسموح به في حالة عدم وجود مخطط تفصيلي معتمد للمنطقة التي يوجد بها المبنى المخالف. كذلك هو الحال بالنسبة للمباني بالكتل السكنية المتاخمة للأحوزة العمرانية للقرى وتوابعها والمدن القائمة طبقاً للتصوير الجوي في 2017/7/22 على مساحات فقدت مقومات الزراعة وعليه تم ضمها للأحوزة العمرانية وبالتالي أصبح من الممكن تقنينها طبقاً للمادة الأولى بقانون التصالح 2019/17 وتعديله 2020/1. ففي هذه الحالة لن يمكن الفصل في طلبات التقنين إلا بعد إصدار خرائط إعادة تحديد الأحوزة العمرانية وإرسالها للجهات الإدارية المختصة للعمل على أساسها.

6.1.3 الهدف 4: إيجاد موارد يمكن من خلالها التغلب على مشكلات البنية التحتية التي أحدثتها هذه المخالفات البنائية إلى جانب

زيادة توفير السكن الاجتماعي الملائم

6.1.3.1 القدرة على تحمل تكاليف التقنين

- تظهر الدلائل أن عملية التقنين لم تكن تكلفتها في متناول الملاك العاديين في المناطق الحضرية بالرغم من التخفيضات المتعددة للأسعار، بينما كانت تلك الأسعار في متناول المطورين العقاريين والمستثمرين بشكل سهل. أحد الأسباب الرئيسية هو تساؤل القدرة على الدفع بسبب الأزمة الاقتصادية الحالية، وأيضاً جائحة فيروس كورونا (Covid-19) التي أثرت بشكل كبير على الوضع المالي للمواطنين، خاصة مع زيادة نسبة البطالة وتسريح العمالة، مما أثر بدوره على إقبال المواطنين على تقنين مخالفاتهم البنائية.
- لم يرفع قانون التصالح من قيمة تقنين المخالفات بحيث تكون رادعاً لمن تسوّل له نفسه ارتكاب مخالفات مماثلة، على الرغم من سعيه لذلك لإثارة فكرة أن القانون جاء لمكافحة المخالفين^{iv}. على سبيل المثال، في مدينة القاهرة تحققت تلك الزيادة في تكلفة تقنين المتر المربع المخالف في كل الحالات ولكن ليس بالقدر الذي يمكن اعتباره رادعاً. عدا في حالة طبقات الأسعار الدنيا لتصل إلى حوالي 765 جنيهاً/م² بعد التخفيضات اللاحقة والتي تعتبر أقل من 800 جنيهاً/م²، وهي القيمة التقديرية المحددة لسعر المتر مربع من المباني في مدينة القاهرة طبقاً للمادة الأولى من القرار الوزاري رقم 2019/220 والتي يتم على أساسها حساب رسوم البناء والمخالفات. هذا إلى جانب الاستخدامات الغير سكنية، كالخدمات

iii طبقاً للمقابلات رقم 1 و 2 و 4 و 5.

iv طبقاً للمقابلات رقم 10.

وغيرها والتي وصل سعر المتر مربع فيها إلى 500 جنيهاً بعد التخفيضات. هذه الزيادة لم تتحقق أيضاً في حالة المناطق الريفية، بل على العكس تناقصت تكلفة تقنين المتر مربع من المخالفات لتصل إلى 50 جنيهاً/م² في جميع المناطق الريفية وموحدة لجميع أنواع المخالفات.

- أحد المشكلات التي تم رصدها نتيجة للتصنيف والتسعير الموضوع لأنواع مخالفات البناء هي التعامل والتسعير المزدوج بين مخالفة التعديلات المعمارية الداخلية ومخالفة زيادة عدد الوحدات، فطبقاً للقانون تكلفة تقنين كلا المخالفتين تقدر ب 5% من سعر المتر المربع المحدد للمنطقة حسب نوع النشاط، بغض النظر إلى اختلاف طبيعة كلا المخالفتين، كون مخالفة زيادة عدد الوحدات تُعد مخالفة لها طبيعة ربحية أعلى من مخالفات التعديلات المعمارية الداخلية كتحريك حائط أو فصل فراغ أو غيره. هذا إلى جانب أنه في الوضع الطبيعي عندما يتم طلب زيادة عدد الوحدات بالمبنى في حدود المسموح به طبقاً للاشتراطات البنائية يتم ذلك نظير علاوة، كما أنها تحتاج بطبيعة الحال إلى توصيلات منفصلة للمرافق، كل ذلك على عكس مخالفة التعديلات المعمارية الداخلية والتي تنشأ عادةً نتيجة للاحتياجات المتغيرة للسكان.

6.1.3.2 دخول المواطن

- ساعد قانون التصالح في رفع القيمة السوقية للمبنى المخالف، وبالتالي زيادة دخل المالك من عوائد بيع أو تأجير ذلك المبنى المقنن، بالإضافة إلى إمكانية استخدامه في عمليات الرهن العقاري واستخدامه كضمان لمخصصات القروض.

- أما بالنسبة للمستأجرين بالمباني المخالفة التي تم تقنينها فلن يعود عليهم أي عائد مادي، لن يجنوا سوى حالة الاستقرار النسبية ورسوم المرافق المُخفضة مقارنة بتلك في حالة عدادات الممارسة، بينما على العكس سترتفع رسوم الإيجار بعد التقنين وستظهر رسوم إضافية كرسوم صيانة المبنى وغيرها. قد يؤدي ذلك إلى دفع المستأجرين في تلك المباني إلى الانتقال إلى مساكن أخرى في مباني مخالفة أو في مناطق عشوائية سعياً وراء إيجارات أقل، مما يؤدي إلى زيادة الكثافة في تلك المناطق التي تعاني بالفعل من مشاكل الكثافة، أو قد يدفعهم للبحث عن الملكية المحتملة للمسكن من خلال مخالفات البناء، كما حدث مع من قبله من الذين تمكنوا من تقنين مبانيهم المخالفة عن طريق قانون التصالح.

6.1.3.3 توفير المسكن والعائدات الحكومية

- سبتأثر توفير المسكن الاجتماعي بالإقبال الضعيف على تقنين المخالفات، حيث أن القانون خصص نسبة 25% من عوائد التصالح لصالح صندوق الإسكان الاجتماعي والمشروعات التنموية، ولكن جاءت عوائد التصالح ضعيفة بالمقارنة مع العوائد المستهدفة بسبب ضعف أعداد الطلبات المقدمة للتصالح، ذلك إلى جانب التخفيضات والتسهيلات المالية الكبيرة والمتعددة التي قدمتها الحكومة في الريف والحضر. عامل آخر أثر في ضعف العوائد المُحصلة عن طريق الحكومة بالمقارنة مع العوائد المستهدفة هو أن 75% من مبالغ التصالح سيتم سدادها على أقساط حتى ثلاث سنوات كما نص تعديل القانون 2020/1.

- تقنين المساكن المخالفة يُعتبر في متناول المواطنين أكثر من محاولة الوصول لغيره من المسكن الرسمي الغير مخالف، خاصةً بعد التخفيضات والتسهيلات المالية المتعددة في سعر تقنين المتر المربع من المباني المخالفة⁶⁹. كما تم تحديد الأسعار باهتمام كبير لظروف كل منطقة وكل استخدام، علماً بأن تم تحديد سعر تقنين المتر المربع من المباني المخالفة ليكون في حدود 10% من سعر السوق للمتر مربع من المباني، مع إمكانية تقسيط المبلغ لمدة تصل إلى ثلاث سنوات بدون فوائد، الأمر الذي ليس متوفراً في حالة شراء وحدة/مبنى جديد.

- ساعد القانون في إضافة عدد كبير من الوحدات المغلقة المخالفة في المناطق الحضرية للمعرض في سوق الإسكان، بعدما كان قد تم هجر تلك الوحدات والمباني لعدم توصيل المرافق العامة بها، على الرغم من أن هذا لم يكن الحال دائماً خاصة بالنسبة للمساكن الأولية حيث يلجأ السكان لشغلها فور إنشائها وتوصيل المرافق بطرق غير قانونية من أجل إعاقه إمكانية إزالتها (35% من نسبة قرارات الإزالة التي تمت إعاقتها من 2000 حتى 2017).

- ساعدت الوحدات السكنية المخالفة في المناطق الحضرية، وخاصةً في المدن الجديدة، في سد فجوة توفير المساكن الميسورة التكلفة للطبقات ذات الدخل المنخفض في تلك المدن، حيث يسعى الناس لشراء وحدات سكنية منخفضة السعر نسبياً على الأسطح أو في البندومات، على الرغم من وضعها المخالف، لرفع مستواهم المعيشي بالعيش في مجتمعات ذات دخل مرتفع^{vi}. يشير ذلك إلى عدم كفاية السكن الاجتماعي المعروضة في هذه المجتمعات، والتأكيد على الحاجة إلى وضع سياسات الإسكان الاحتوائية، التي تضمن توفير احتياجات الإسكان للفئات المختلفة.

- استخدام مبادرة التمويل العقاري وقانون تسجيل الممتلكات كآليات غير مباشرة لتشجيع تقنين المباني والوحدات المخالفة يعتبر خطوة جيدة. تساعد مبادرة التمويل العقاري، التي تم تقديمها مؤخرًا، المواطنين ذوي الدخل المنخفض والمتوسط في الحصول على سكن لائق بطرق ميسرة. إمكانية تمويل الوحدات التي تم تقنينها تعتبر في الواقع حافزاً لأصحاب الوحدات المخالفة لإضفاء الشرعية على ممتلكاتهم حيث يمكن أن يساعدهم ذلك على زيادة دخلهم من خلال إمكانية رهن الوحدات ونقل ملكيتها، الأمر الذي لم يكن من الممكن قبل تقنينها.

6.1.4 الهدف 5 و6: وقف جميع المخالفات البنائية وتشديد سيادة القانون، والحفاظ على الرقعة الزراعية

6.1.4.1 مخالفات البناء والتعدي على الأراضي الزراعية

- لم يحدد القانون عقوبات أو آليات خاصة للتعامل مع ما لم يتم تقنينه من مخالفات البناء، وبناءً عليه يتم التعامل معهم طبقاً لأحكام قانون البناء، الأمر الذي عرّض الحكومة لذات المشاكل التي لم تستطع حلها، وعلى رأسها عدم قدرة الحكومة على تطبيق الإزالات على نطاق واسع²⁶، وحتى وإن تمت تلك الإزالات فستترك الحكومة مع الحاجة إلى إعادة إسكان ذلك العدد الكبير من شاغلي هذه المباني المخالفة.

- تم رصد الدلائل على استمرار المخالفات البنائية والتعديلات البنائية على الأراضي الزراعية بعد سن قانون التصالح، مع زيادة ملحوظة في الأعداد وقت إعلان وسن القانون (شكل 16 و 17)، على الرغم من الإجراءات الردعية التي اتخذتها الدولة، مثل وحدات التدخل السريع المحلية المُشكلة لكشف وإزالة أي انتهاكات وإحالتها إلى النيابة العسكرية بموجب قانون الطوارئ.

- تم رصد زيادة كبيرة في أعداد المخالفات البنائية ذات الطبيعة الربحية الأعلى بعد سن قانون التصالح، مع زيادة ملحوظة في الأعداد وقت إعلان وسن القانون، وذلك طبقاً لما تم من تحليل على مقياس مدينة القاهرة الجديدة (شكل 18).

- إمكانية استمرار وزيادة أعداد المخالفات البنائية والتعديلات البنائية على الأراضي الزراعية عالية، خاصةً أن القانون لم ينظم آليات أو تدابير خاصة لوقف المخالفات الجارية والمستقبلية، أو حتى تدابير للتعامل مع المباني التي لا يمكن تقنينها وفقاً لأحكام القانون أو أولئك الذين لم يكملوا عمليات تقنين مخالفتهم.

- الرسوم المُخفضة والمبالغة في تيسير عملية التقنين في المناطق الريفية شجعت ارتكاب المخالفات البنائية والتعدي على الأراضي الزراعية مؤديةً بذلك إلى تناقص الأراضي الصالحة للزراعة، خاصةً في ظل ضعف المراقبة والتحكم في عمليات البناء.

- التأخير في عملية التقنين شجع الكثير من المخالفين لارتكاب المزيد من المخالفات، وحتى شجع من قاموا بتقديم الطلبات لتقنين مخالفتهم البنائية لارتكاب المزيد من المخالفات خلال مدة عملية التقنين قبل إجراء المعاینات، خاصةً تلك التي لها طبيعة ربحية أعلى، طبقاً لما تم رصده في مدينة القاهرة الجديدة، وذلك أملاً في تقنينها وتحقيق المزيد من المكاسب الشخصية من القانون.

^v طبقاً للمقابلة رقم 4.

^{vi} طبقاً للمقابلات رقم 10.

6.1.4.2 سيادة القانون

- عدم قدرة الحكومة على تنفيذ الإزالات طبقاً لقانون البناء، ضد المخالفات البنائية الجديدة وما لم يتم تقنينه من مخالفات أرتكبت قبل سن القانون سواء تلك التي لم يتم التقديم لتقنيها أو تلك التي فشلت في عملية التقنين للأسباب التي تم ذكرها مسبقاً، كل ذلك يؤدي إلى إضعاف سيادة القانون وتقويض فعالية قانون التصالح وأهدافه، الأمر الذي ظهر بالفعل من الإحصاءات المعلنة لأعداد المتقدمين وما تم إنجازه وما تم الانتهاء منه سواء بالقبول أو الرفض (شكل 10 و12)، جنباً إلى جنب مع الإحصاءات الخاصة بأعداد المخالفات البنائية التي تم ارتكابها قبل وبعد سن القانون (شكل 13 و14).
- توجد إمكانية لمد مدة تطبيق القانون أو إصدار قوانين جديدة لاحقة لاستكمال أو تحقيق ما قد لا يتم تحقيقه.
- إغفال الحاجة الملحة إلى تشديد وتعزيز عملية المراقبة والتحكم في عمليات البناء وإنفاذ القانون ضد مخالفات البناء، سيُسبب في أن يُنظر دائماً إلى التقنين على أنه ملاذ الدولة للتعامل مع هذه المشكلة، خاصة في ظل ضعف إقبال المواطنين على التقديم للتقنين، ما يُزيد من إمكانية التمديدات المتعددة للقانون أو إصدار سياسات تقنين أخرى متعاقبة، الأمر الذي من شأنه أن يقوض جوهر سيادة القانون كما حدث في تجربة السند، حيث أن ذلك في الواقع يُعطل التشريعات التي تتضمن عقوبات الجنائية والإدارية ضد مخالفات البناء كما يتسبب في أن تكون معاقبة المخالفين بعد ذلك بلا معنى بسبب تكرار تطبيق سياسات التقنين على نفس تلك المخالفات.
- إطلاق لفظ "تصالح" بدلاً من "تقنين" على القانون الصادر لتقنين المخالفات البنائية يقوض هيبه الدولة وكذلك سيادة القانون حيث يعطي شعوراً بأن البناء المخالفين هم منافسون متساوون للدولة وليسوا مخالفين لقوانين الدولة ومتعدين بذلك على المنفعة العامة للشعب بأكمله وليس منفعة خاصة بالدولة فقط^{vii}.

6.1.4.3 قوانين واشتراطات البناء

- تم سن قانون التصالح لحل مشاكل قانون البناء 2008/119 الذي جاء صارماً للغاية ولم يضع إطاراً يسمح بتقنين مخالفات البناء خاصة تلك التي ضمن حدود الاشتراطات المسموح بها، على عكس قانون البناء 1976/106. لكن بسبب طبيعة قانون التصالح المؤقتة وكونه لم يُعلق تطبيق قانون البناء 2008/119، ستظل نفس المشاكل التي أدت لسنّه قائمة بعد انتهاء تطبيقه، خاصة بالنسبة للمباني المخالفة المتوافقة مع الاشتراطات البنائية ومقتضيات السلامة ولكن تفقر للترخيص الرسمي والتي تُعتبر في هذه حالة هدمها لإعادة بنائها مجدداً بعد الحصول على الترخيص المطلوب يُعتبر إهداراً للمال والوقت والجهد^{viii}،⁷⁰ على النقيض، سماح قانون 1976/106 للتقنين المنتظم الدائم لأغلب المخالفات البنائية شجع الكثيرين في ذلك الوقت على مخالفات البناء على أمل إمكانية تقنينه بسهولة فيما بعد^{ix}.
- اعتماد مواعيد نهائية صارمة لسياسة التقنين المؤقتة دون تبني أية إصلاحات حقيقية يؤدي عادةً إلى ظهور جيل جديد من المخالفات البنائية، حيث يتم تمديد هذه المواعيد النهائية للتشريع عدة مرات بسبب عدم قدرة الدولة على وقف مخالفات البناء⁷¹، كما حدث في تجربة ألبانيا وفي مونتينيغرو 2016.

6.1.4.4 التعميم

- ورث قانون التصالح 2019/17 مبدأ التعميم عن قانون البناء الموحد 2008/119 وغيره من قوانين البناء، الأمر الذي يجعل من الصعب توقع أي نتائج مختلفة لقانون التصالح عن تلك التي تسبب بها قانون البناء والتي بدورها أدت لسن قانون التصالح لمحاولة حلها.
- القانون لم يوفر حتى المرونة التي تسمح لكل جهة مختصة بتحديد الآليات والمعايير المناسبة لها بناءً على الاحتياجات الخاصة بها، معممًا الشروط المسبقة اللازمة للتقنين مثل اختبارات الاستقرار والسلامة الإنشائية، كما هو الحال بالنسبة لخطوات عملية التقنين نفسها بألياتها المختلفة.
- تعميم القانون للمخالفات التي تخضع له لتشمل كل المخالفات البنائية التي تم تنفيذها قبل سن قانون التصالح، وليست تلك الخاضعة لقانون البناء 2008/119 فقط، قوّض فعاليته حيث وسع نطاقه ليشمل كل المخالفات القائمة بحالاتها وظروفها المختلفة، مع عدم كفاية الموارد التي تُمكن تتبع تاريخ كلي منها وتطورها وأسباب عدم التعامل معها مسبقاً، خاصة في ظل النقص الشديد في البيانات وعدم اكتمال السجلات الرسمية الخاصة بالمباني القائمة وحالاتها. بالمقابل يتم تطبيق عقوبات قانون البناء 2008/119 بالإزالة على من خالف أحكام قانون التصالح. ولكن لاحقاً تم نقض عدد كبير من قرارات إزالة المخالفات البنائية بقرار المحكمة الإدارية العليا رقم 6252/63 المبني على مبدأ عدم جواز تطبيق القانون بأثر رجعي، فالمخالفات التي تمت في ظل قانون 1976/106- الذي كان يسمح بتقنين المخالفات في كثير من الحالات- لا تخضع لأحكام قانون 2008/119، كما أقرت المحكمة أن تراخي جهة الإدارة في استعمال حقها في الإزالة يترتب عليه عدم جواز المساس بالبناء⁵⁰. وعليه فإن ذلك الوضع يقتضي دراسة كل حالة بناء مخالف- أو كل جزء منها إذا تم البناء على مراحل- على حدا حتى يتم التعامل معها بشكل سليم.

6.1.4.5 مراقبة صحة المستندات

- أظهرت الدلائل وجود حالات تزوير واحتيال في تقارير السلامة الإنشائية للمباني ومستندات إثبات تنفيذ المخالفات قبل سن القانون ورخص المباني الصادرة للمبني المخالف وغيرها من المستندات التي يتم تقديمها ضمن طلبات التصالح بهدف الاستفادة من القانون، في الحالات التي تكون تكلفة التصالح في متناول الأفراد أو إذا كانت ستعود بمكاسب أكبر عليهم، أو على العكس بهدف التهرب منها أو من بعضها إذا لم تكن في متناولهم^x. مثل هذه الحالات يمكن أن تقوض سيادة القانون وفعالية التصالح وثقة المواطنين.

6.1.4.6 الإشراف

- لم ينظم القانون آليات وأدوات رسمية للإشراف على عملية التصالح. يمكن أن يؤدي ذلك إلى ضعف الشفافية وزيادة احتمالات الفساد وانخفاض ثقة المواطنين في عملية التصالح ذاتها والقرارات الصادرة منها^{xi}.

6.1.5 الهدف 7: الحفاظ على مصالح المواطنين**6.1.5.1 حقوق المواطنين**

- يفرض مبدأ تقنين المخالفات في حد ذاته نوعاً من عدم المساواة بدعم الأفعال المخالفة لبعض الأفراد على حساب غيرهم من غير المخالفين، الملتزمين بالقوانين والاشتراطات البنائية وقد أشارت التحليلات بالبحث إلى ذلك.
- لم يُفرق القانون بين المخالفات البنائية التي تم تنفيذها بهدف تحقيق المكاسب المادية وغيرها التي تم تنفيذها لاحتياج ملّح، وقد جاء الدعم متساوياً على مستوي كل مدينة أو محافظة لكل فئات المواطنين.
- لم يكن تمكين حقوق ملكية الممتلكات المخالفة وتشغيل سوق العقارات ضمن أولويات القانون. يجب التعامل مع أمن الحيازة كأولوية وهدف رئيسي لخدمة مصالح المواطنين.

vii طبقاً للمقابلة رقم 2.

viii طبقاً للمقابلات رقم 10، 11، 8، 9، 7، 5، 4 و 12.

ix طبقاً للمقابلات رقم 1 و 2.

x طبقاً للمقابلات رقم 1 و 4.

xi طبقاً للمقابلة رقم 2.

- أود دوافع سن القانون كانت السعي لدعم مصالح المواطنين الغير مخالفيين عن طريق إعادة توجيه الأموال التي كان يتم دفعها للفساديين من المسؤولين لتأمين وضع المباني المخالفة، للعودة إلى عائدات الدولة بشكل قانوني لتصرف على إعادة تطوير المناطق الحضرية والبنية التحتية وتحسينها^{xii}. لكن لم يكن هذا هو الحال بسبب ضعف الإقبال على التقديم للتصالح وبالتالي عدم كفاية عائدات الحكومة من التصالح للتغلب على الآثار السلبية لهذه المخالفات على البيئة العمرانية والبنية التحتية.
- تم إثبات وجود أدلة على إمكانية الطعن في دستورية القانون، الأمر الذي من الممكن أن يؤدي لتهديد تطبيق القانون، أو المخاطرة بنتائج-حال انتهاء تطبيقه-من مبانٍ ووحدات تم تقنينها، وبالتالي ضياع حقوق من قاموا بتقنين مخالفتهم، كما حدث في تجربة السند في 2011، حيث أصدرت محكمة السند العليا في 2012 قراراً بإلغاء العمل بقانون 2011 وإلزام السلطات المحلية بعدم تقنين أية مخالفات بنائية وإرجاع الأموال المدفوعة وإزالة كل ما هو مخالف.
- لا يسمح القانون بالطعن في قرارات لجان التظلمات أمام المحاكم المختصة، كما هو الحال في تجربة غوجارات.

6.1.5.2 ثقة المواطنين ورضاهم

- إمكانية عدم تحقيق القانون للنتائج المرغوب فيها من ثقة ورضا المواطنين، عالية كما ثبت وجود أدلة على ذلك كما موضح في الدراسة التحليلية^{xiii}.
- فصل المسؤولية عن وحدات الإدارة المحلية بالمحافظات والمدن والقرى وتفويضها إلى جهات مختصة مؤهلة، في المراحل الانتقالية التي يتم فيها فرض سياسات جديدة لحل مشاكل قائمة كمشاكل فساد وحدات الإدارة المحلية، الصراعات الاجتماعية الحكومية ومشاكل البيروقراطية في المؤسسات الحكومية وغيرها، كما حدث في قانون التصالح، يمكن أن يكون لها تأثيرات جيدة على نتائج السياسة الجديدة وبناء ثقة الناس، كما هو الحال في تجربة ألبانيا 2006⁷²، وبيرو 1996⁷³.
- مشكلة أخرى هي أن جميع الأدلة تشير إلى أن أحد الأسباب الرئيسية وراء بطء عملية البت في طلبات التصالح المقدمة هي التحميل الزائد على وحدات الإدارة المحلية المهترئة الموارد بالفعل بمطابقتها بمعايير إضافية لاستكمال وإنهاء إجراءات التصالح على المخالفات التي أغلبها لم يكن قد تم رصدها أو إيقاف أعمالها من قبل، بالإضافة إلى أعباء إدارية أخرى كاستلام وتوثيق الطلبات المقدمة وما إلى ذلك. ذلك إلى جانب عن قدرات لجان التصالح المحدودة وقلة عددهم لتغطية مناطق عملهم من مراجعة الطلبات ومعاينة الأعمال المخالفة على الطبيعة مع عدم كفاية الموارد التي تيسر القيام بذلك.

6.1.5.3 الوعي والإدماج المجتمعي

- أغلب المتقدمين الذين تمت مقابلتهم لم يكونوا على دراية بإجراءات القانون ومتطلبات التقديم وغيره، ولهذا لجأوا للاتفاق مع جهات خارجية لتقديم طلباتهم ومتابعتها.
- قنوات التواصل الرسمية مع لجان التصالح تكاد تكون غير موجودة، والمجهودات لتحقيق ذلك أغلبها فردية داخل كل لجنة وغير منظمة. كذلك قنوات الاتصال بين المواطنين ووحدات الإدارة المحلية التي تنتم بالصعوبة والتعقيد بسبب الأعداد الكبيرة للمتقدمين وضعف الموارد والإمكانات داخل تلك الوحدات^{xiv}.
- قنوات التواصل والإبلاغ ضعيفة، والمبادرات مثل "صوتك مسموع" هي نماذج جيدة، لكن نتائجها ضعيفة ولم تحظى بالدعاية الكافية^{xv}.
- ساعد قانون التصالح في توفير فرص عمل للعديد من المهندسين العاطلين عن العمل، خاصة بعد تعديل القانون رقم 2020/1 الذي سمح لأي مهندس مُعتمد من نقابة المهندسين بإعداد تقارير السلامة الإنشائية المطلوبة للتصالح. لكن هذا كله مؤقت بسبب طبيعة القانون المؤقتة.

6.1.5.4 حقوق الملكية وتسجيل الممتلكات

- قانون التصالح لا يثبت ملكية الوحدة أو العقار المخالف لمقدم الطلب. تم فصل عملية التقنين عن تسجيل الملكيات ولكن جاء الحل لاحقاً بسن قانون 2020/186 الخاص بتسجيل الملكيات ولكن تم تأجيل تنفيذه إلى وقت لاحق.
- عدم تناول القانون لجزئية حقوق الملكية وتأخيرها يُعرض المتقدمين لمخاطر عديدة مثل تغير الإرادة السياسية لتقنين المخالفات حال تغير الحكومات، ودعاوى عدم دستورية القانون، وتبني الحكومة لمناهج جديدة مختلفة في التعامل مع المخالفات البنائية تحت تأثير قوى داخلية أو خارجية، خاصة في حالة غياب رؤية واستراتيجية وطنية ملزمة للحكومات المتعاقبة، مما قد يتسبب في فشل آليات تأمين الحيطة التي تم تأجيلها، كما هو الحال في تجربة السند في 2011⁷⁴، وتجربة تركيا في مطلع الألفية⁷⁵.
- تأجيل تقنين ملكيات الوحدات والعقارات المخالفة بسبب العجز والقصور في قاعدة البيانات الرسمية فيما يخص الوثائق والسجلات الخاصة بالمباني القائمة، دون وضع الخطط المناسبة لحل هذه المشكلات والتنسيق بين السلطات المعنية، قبل تطبيق قانون تسجيل بالبيانات سيساعد في تسريع عملية التصالح في الوقت الحالي ولكن على الصعيد الآخر لن يحل ذلك المشكلات القائمة ولكن سيؤدي فقط إلى تأخير تفاقمها إلى وقت لاحق، خاصة وأن حوالي 10% فقط من العقارات في مصر مُسجلة ومعظم هذه السجلات ليست مُحدثة.
- بناءً على ما سبق، وتطبيقاً للتحليل المقارن بين ما تم تحقيقه حتى الآن من نتائج وآثار لتطبيق قانون التصالح على البيئة العمرانية في مصر وبين الأهداف المعلنة والمرجوة منه، تُظهر نتائج التحليل المقارن أن معظم تلك الأهداف لم يتم تحقيقها حتى الآن كما هو موضح بالجدول 8.

المفتاح: ■ تم تحقيقه ■ غير واضح حتى الآن ■ لم يتم تحقيقه

الحالة	الأهداف المرجوة من القانون
	1. الحفاظ على الثروة العقارية وتقنين الأوضاع المخالفة وفقاً لقواعد قانونية وهندسية
	2. إنهاء ووقف المنازعات القضائية المتعلقة بالمخالفات البنائية
	3. إنهاء ووقف المنازعات القضائية المتعلقة بالمخالفات البنائية
	4. إيجاد موارد يمكن من خلالها التغلب على مشكلات البنية التحتية التي أحدثتها هذه المخالفات البنائية
	5. الحفاظ على الرقعة الزراعية
	6. وقف جميع المخالفات البنائية وتشديد سيادة القانون
	7. الحفاظ على مصالح المواطنين

الجدول 8: جدول يوضح نتائج التحليل المقارن بين ما تم تحقيقه حتى الآن من نتائج وآثار لتطبيق قانون التصالح على البيئة العمرانية في مصر وبين الأهداف المعلنة والمرجوة منه. (المصدر: الباحث²²)

^{xii} طبقاً للمقابلة مع أحد المهندسين، عضو لجنة التصالح لمنطقة جنوب القاهرة

^{xiii} طبقاً للمقابلات رقم 8.

^{xiv} طبقاً للمقابلات رقم 7.

^{xv} طبقاً للمقابلات 6 و9.

نتيجةً لذلك سيتم اقتراح بعض التوصيات بناءً على تحليل نتائج تطبيق القانون مع الاستنتاجات والدروس المستفادة من الأمثلة الدولية المماثلة، وذلك من أجل محاولة تحقيق الأهداف المرجوة، وتحسين النتائج المحققة، وتجنب التحديات المحتملة أو التخفيف من آثارها غير المرغوبة.

7. نتائج البحث

إن التقنين كنهج للتعامل مع مخالفات البناء ليس آلية جديدة أو مستحدثة سواء على المستوى المحلي أو الدولي. فعلى المستوى المحلي، ومن خلال فحص قوانين البناء السابقة في مصر وتعديلاتها وكيفية تعاملها مع مخالفات البناء تبين أنهم جميعاً قد أرسوا آليات لتقنين المخالفات البنائية ضمن أطرها ولكن بنسب متفاوتة، لذلك لا يمكن اعتبار قانون التصالح الأول من نوعه في التعامل مع المخالفات البنائية. جميع قوانين البناء الحاكمة سابقاً، بتعديلاتها، فشلت في احتواء أو ردع انتهاكات البناء المتزايدة في أوقاتها، مما أدى لاستمرار تلك الظاهرة وبالتالي تم إصدار قانون التصالح لسنة 2019 مؤخراً كحل أخير لمواجهةها. يختلف قانون التصالح عن آليات التقنين السابقة الأخرى في طبيعته، حيث تم إصداره لمواجهة معدلات غير مسبوقه للمخالفات البنائية، إلى جانب توسيع نطاق تطبيقه بشكل كبير.

أما على المستوى الدولي، فقد مرت العديد من الدول بتجارب تقنين مماثلة، خاصة في الدول النامية. فدراسة وتحليل تجربة التصالح في مصر إلى جانب تلك الأمثلة الدولية، تبين أن بعضها أظهر تشابهاً كبيراً نسبياً مع التجربة المصرية، الأمر الذي جعل من الممكن استنتاج إمكانيات النتائج والتأثيرات المتوقعة لتطبيق القانون على البيئة العمرانية في مصر، خاصة تلك التي تظهر منها على المدى الطويل، وذلك بسبب أن القانون مازال حتى الآن قيد التطبيق لمعظم طلبات التقنين التي تم تقديمها. تعتبر تلك النتائج المحتملة والدروس المستخلصة من التجارب المشابهة مهمة للتخطيط المسبق ولعمل خطط سريعة لتحقيق النتائج المرغوبة، وتجنب أو تخفيف تأثير التحديات المحتمل حدوثها، أو حتى محاولة تحويل تلك التحديات والمخاطر إلى فرص لاقتناصها. تقريباً جميع الإمكانيات التي تم استنتاجها تم رصد دلائل على تحققها سواء على المقياس الكلي لتطبيق القانون في مصر بأكملها أو على المقياس الجزئي لمدينة القاهرة الجديدة - ذلك دون وجود أي هدف لتعميم تلك النتائج ولكن فقط للمساعدة في توضيح النتائج والآثار المحتمل حدوثها على نطاق الأصغر والتي ليس من الممكن رصدها على النطاق الأكبر لمصر ككل.

وبناءً على الدراسات والمقارنات والتحليلات المعروضة أعلاه، فإنه يمكن استنتاج أنه بشكل عام حتى الآن؛

- لم يحقق قانون التصالح الأهداف المرجوة منه.
- من الواضح أن القانون لم تتم دراسته بشكل كافٍ قبل صدوره على جميع الأصعدة المتصلة: الحضرية والمعمارية والإنسانية والاجتماعية والاقتصادي والسياسية والإدارية وغيره، الأمر الذي يعتبر السبب الرئيسي الذي أدى لأن تكون النتائج حتى الآن ضعيفة وغير مواتية بشكل عام.
- يُظهر إطار تطبيق القانون وآلياته وجود عدم جدية في تحقيق الأهداف المرجوة.
- الأهداف المرجوة من القانون ليست أهدافاً ذكية؛ كونها ليست محددة أو قابلة للقياس أو قابلة للتحقيق أو ذات صلة أو مُحددة بوقت. كما أن الرؤى الموضوعية ليست واضحة ولا صريحة بالشكل الكافي.
- جميع الأهداف المرجوة من القانون اعتمدت على التقنين الكامل لجميع مخالفات البناء عن طريق إفصاح للمواطنين عن مخالفاتهم البنائية بشكل ذاتي، دون تبني آليات فعالة ردعية أو تحفيزية لتحقيق هذه الحالة المنشودة، ونتيجة لذلك فقد جاء الإقبال على التقنين ضعيفاً، مما قوض فاعلية قانون التصالح.
- عدم فعالية القانون إلى جانب عدم القدرة على إنفاذ العقوبات ضد كل ما لم يتم تقنينه، كل ذلك يمكن أن يؤدي إلى تقويض سيادة القانون وزيادة المخالفات البنائية. نتيجة لذلك تم اقتراح بعض التوصيات في جميع الجوانب المتصلة: الحضرية والمعمارية والبشرية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية والتنظيمية وغيره، بناءً على تحليل نتائج تطبيق القانون، إلى جانب الاستنتاجات والدروس المستفادة من النماذج الدولية المشابهة، وذلك للمساعدة في اتخاذ القرارات ذات الصلة من أجل محاولة الوصول لأفضل نتائج مُمكنة وتحسين ما تم تحقيقه من نتائج وتجنب التحديات المحتملة أو التخفيف من آثارها السلبية.

8. توصيات لسياسة مقترحة

سيتم استعراض فيما يلي، توصيات مقسمة إلى عدة مواضيع، كلٌ منها مصنف حسب هدف القانون الذي يخدمه (الشكل 19)، وذلك في سبيل الوصول لسياسة مقترحة لتحقيق الأهداف والغايات المرجوة من القانون وتجنب المشاكل والتحديات المحتملة أو التخفيف من آثارها غير المواتية.

8.1.1 الهدف 1 و2: الحفاظ على الثروة العقارية وتقنين الأوضاع المخالفة وفقاً لقواعد قانونية وهندسية، وإنهاء ووقف

المنازعات القضائية المتعلقة بالمخالفات البنائية

8.1.1.1 الحفاظ على الثروة العقارية

- يعد إجراء مسح شامل وتصنيف للمباني المخالفة القائمة أمراً مهماً لعملية اتخاذ القرار.
- يجب أن تضع سياسة التقنين تدابير متساوية لحل جميع المشاكل المستهدفة من مخالفات البناء، وليس فقط المخالفات التي يسهل للحكومة التعامل عليها، كالسماح بتسوية أوضاع وتقنين المباني المخالفة على الأراضي المملوكة للدولة غير متنازع عليه على عكس غيرها من المباني المخالفة على الأراضي الخاصة المتنازع عليها المملوكة لطرف ثالث. يرجع ذلك بشكل رئيسي إلى وفرة الأراضي الصحراوية واسعة النطاق المملوكة للدولة وسهولة تسوية أوضاعها⁷⁶ كما أنه يساعد على رفع معدلات كفاءة نتائج تطبيق قانون التصالح حيث استبعد الحالات التي يعرقل تقنينها وجود نزاعات على الأراضي. نقطة أخرى، هي أنه لا ينبغي تسهيل التفريط في الأراضي المملوكة للدولة لصالح بُناة المباني المخالفة إلا في حالات المساكن الأولية للمحتاجين من معدومي ومحدودي الدخل الذين لا يملكون مساكن أخرى حيث يمكن اعتبار ذلك خطوة لاستيعاب الطلب المتزايد على المسكن المُيسر لفئات الدخل الدنيا، بينما بالنسبة للآخرين فلا ينبغي إتاحة شراء الأراضي أو الانتفاع بها، أو على الأقل يجب أن يتم ذلك بسعر السوق وليس بذات المقابل الذي يتم تقديمه للبقية من محدودي الدخل الذين لا يملكون مساكن أخرى، كما هو الحال في تجربة مونتينييرو⁷¹.
- حتى يتم حل مشاكل مخالفات البناء القائمة بالكامل وتحقيق الأهداف المرجوة من تطبيق القانون لابد من التأكيد على أن إطار تطبيق القانون لا يُقضي أيّاً من المخالفات البنائية المستهدفة ولكن على العكس وضع الآليات المناسبة للتعامل مع كل الحالات لتحقيق أفضل النتائج الممكنة. كلاً من "ما يمكن تقنينه" و"ما لا يمكن تقنينه" طبقاً للقانون يجب أن يتم التعامل معه، حيث كان يجب دراسة الحالات التي لم يُسمح بالتصالح عليها ووضع الخطط المناسبة للتعامل معها، متضمنة في ذلك خطط وبدائل متعددة "أ" و "ب" و "ج"، إلخ، بحيث تغطي كل الاحتمالات الممكنة للمخالفات التي يتعدى تقنينها دون أي إقصاء باستخدام أدوات مناسبة لإدماجها في المجال الرسمي، كوضع خطط لتدعيم المباني المخالفة التي فشلت في تقارير السلامة الإنشائية ولكن من الممكن حل مشكلاتها الإنشائية، مع توفير مساكن بديلة مؤقتة إذا اقتضى الأمر إخلاء المبنى، وغيره.

8.1.1.2 استقرار وسلامة المنشأ

- يجب أن يتم توجيه جزء من عائدات التصالح لمشاريع تدعيم وتطوير المساكن الغير مستقرة إنشائياً التي لا يمكن تقنينها طبقاً لقانون التصالح ولكن من الممكن حل مشكلاتها الإنشائية، حيث وصل عدد المباني السكنية الغير مستقرة إنشائياً إلى 3.2 مليون مبنى في 2017 طبقاً لإحصائيات الجهاز

- المركزي للتعينة العامة والإحصاء، إلى جانب مشاريع لإعادة إسكان سكان تلك المباني التي لا يمكن تدعيمها ويجب إزالتها، والتي شكلت حوالي 100000 مبنى في 2017، طبقاً لذات التقرير^{viii}. خيار آخر هو إعادة بناء المباني المخالفة التي تبين أنها غير متوافقة مع متطلبات السلامة الإنشائية على أن يتم ذلك بنفس المساحات لاستيعاب ذات الكثافات ولكن وفقاً لأحكام القوانين والاشتراطات البنائية.
- إصدار أكواد مواصفات أخرى للمباني القائمة بالفعل ليتم تطبيقها عند التصالح على المباني التي تم بنائها بالمخالفة للقانون كما تم عند إصدار كود حماية المباني القائمة من أخطار الحريق، وذلك لتشمل المواصفات الأخرى التي شملتها أكواد المواصفات المصرية التي يتم اتباعها عند مرحلة التصميم، كإمدادات المياه والصرف الصحي وانتظار السيارات وغيره.
- فيما يخص تقنين المنشآت الغير مكتملة التي تم إنشائها قبل سن قانون التصالح، لأعمال كالأساسات والسقالات وأعمال الإنشاءات الجارية وغيرها مما لا يُعد قابلاً للسكن أو الاستخدام بعد، وتطبيقاً لمبدأ القانون في الحفاظ على الحفاظ على الثروة العقارية ومساعدة وتدعيم سوق الإسكان، فأحد الحلول هو السماح بالتقنين لأجزاء المباني الصالحة للسكن فقط في حالة المباني الغير مكتملة البناء حال وجودها، وقيد التقنين بذلك الجزء القائم فقط كما هو الحال في تجربة شننشن في الصين 2009، أو كتجربة ألبانيا 2006 التي سمحت بتقنين المباني المخالفة الكاملة الإنشاء أو تلك التي تم فيها استكمال أعمال السقالات على الأقل.
- أما فيما يتعلق بشكل المباني المخالفة الغير مكتملة البناء أو التشطيب، فأحد الحلول التي تم استعراضها في التجارب الدولية هو وضع نظام لتعيين حقوق البناء والتنمية كمكافأة لملاك المباني المخالفة الغير مكتملة البناء أو التشطيب في حال هدمه لتلك المباني مع إمكانية استخدام تلك الحقوق أو بيعها لاستخدامها في أماكن أخرى مناسبة في المدينة. أحد تلك الأمثلة تمت في ريجيو، كالابريا في إيطاليا حيث تم وضع سياسة لمعالجة مسألة إعادة التأهيل الحضري للمستوطنات الغير قانونية في ظل غياب الحوافز المالية والاقتصادية، فتم تطبيق برامج مثل (PUC- Urban Complex Programs) حيث تم التركيز على وضع نظام لتعيين حقوق التطوير كمكافأة ناتجة عن هدم المباني المخالفة الغير مكتملة حيث يمكن للمالك بعد ذلك استخدام تلك الحقوق أو بيعها لاستخدامها في مناطق مناسبة من المدينة، والذي من شأنه المساعدة على إنشاء مبانٍ جديدة داخل المناطق الحضرية دون توسيع رقعتها، إلى جانب استغلال رأس المال العقاري الميت^{77,78}.
- معالجة أو إيجاد بديل بقانون التصالح للدور المعني للمجمعة العشرية المصرية بالتفتيش الدوري على الأعمال الإنشائية للمباني التي تخضع لتنظيمها، إلى جانب ضرورة معالجة أو إيجاد بديل لدورها التأميني ضد الأضرار التي يمكن أن تلحق بالغير بسبب ما يمكن أن يحدث للمباني والمنشآت من تهمد كلي أو جزئي لمدة عشر سنوات، وذلك للحفاظ على الأرواح والممتلكات.

8.1.1.3 عوامل أخرى

- لا ينبغي السماح بتقنين المباني المخالفة في المناطق الخطرة.
- لا ينبغي السماح بتقنين المباني المخالفة في الأماكن المعرضة للفيضانات. لذلك يلزم التخطيط المكاني لتجنب تعريض استخدامات الأراضي سهلة التأثر بالفيضانات للخطر بوجودها في تلك المناطق، وعليه تحديد نقل تلك المباني والمستوطنات إلى مناطق أخرى آمنة واستبدالها باستخدامات أراضي أقل حساسية تجاه خطر الفيضانات⁷⁹. أيضاً، إعادة تسكين الأسر المعرضة للخطر هو الأمر الأكثر أهمية. أحد الحلول الممكنة في حال بُنيت أن المنطقة أو المبنى ليس آمناً، أن يتم إجبار الملاك من شاغلي المبنى على إعادة بناء أو تجديد مبانيهم، وتقديم العديد من الحوافز إلى الملاك والمقاولون والمقاولين، مثل التسهيلات الائتمانية والإعفاءات الضريبية ومن الرسوم وغيره⁸⁰. لكن، ذلك يجب أن يكون مُصاحباً بتشديد لعملية الرصد والمراقبة والتفتيش على البناء لتجنب إساءة استخدام تلك السياسة للاستفادة من الحوافز المعروضة.
- ينبغي التأكيد على موضوعات مثل التهوية والإضاءة الطبيعية خلال مرحلة مراجعة طلبات التصالح المقدمة، كما هو الحال في مراجعة طلبات الحصول على تراخيص للبناء.
- تطبيق فحوصات تدريجية وتحسينات لجوانب هامة تم إغفالها مثل التأثير البيئي، والتهوية والإضاءة الطبيعية-حال عدم إمكانية تضمينهم في مرحلة المراجعة الفنية- وغيره، وذلك وفقاً لمخططات تنموية وتكاملية سابقة الإعداد والاعتماد. يمكن أن يساعد ذلك على تحقيق ظروف معيشية وظروف بيئية و عمرانية أفضل. ويمكن القيام بذلك عقب الانتهاء من عملية التقنين حتى لا يتسبب ذلك في إطالة مدتها، مع فصلها أيضاً عن عملية التسجيل حتى لا تعيق تحقيق أمن الحياة، حيث يمكن تسجيل هذا النقص في اكتمال تلك الخطوات التكميلية للتصالح كعائق يسجل في سجلات المبنى الذي تم تقنينه، لإعاقه القيام بأي معاملات رسمية مستقبلية على المبنى الذي تم تقنينه بعد توصيل المرافق إلا بعد تحقيق هذا التطوير المطلوب، كما هو الحال في تجربة مونتينييرو⁷². ذات الآلية يُمكن استخدامها للحصول على الموافقات الخاصة للمباني التي تم تقنينها من المباني التي يلزم ترخيصها الحصول على موافقات خاصة كما نصت عليها القوانين والاشتراطات البنائية، مثل المنشآت الصحية والتعليمية والدينية وغيرها.
- يعتبر قانون التصالح فرصة جيدة لطرح نقاط هامة مثل كفاءة استهلاك المبنى للطاقة، حيث يمكن أن تكون هناك مبادرات لتقديم تسهيلات وأساليب دعم وحوافز للتقنين عند تحقيق المبنى لمستويات محددة من كفاءة استهلاك الطاقة⁸¹ يجب التأكيد على أهمية البصمة البيئية للبناء المخالف الذي يتم تقنينه، ووضع التدابير اللازمة للحد من أثارها سلبية¹⁹. لكن، يجب أن تتضمن ذلك الآليات لجعل تلك العملية ميسورة التكلفة ويمكن اختبارها بسهولة حتى لا تتسبب في تأخير مدة عملية التقنين أو تحقيق أمن الحياة. لكن، شرط هام هنا لتحقيق هذه الأدوات التحفيزية هو مدى جدوى تطبيق وإنفاذ القانون، حيث أنه في حالة إمكانية الحصول على تلك الحوافز المعروضة بسهولة بطريقة غير قانونية دون الخوف من وقوع أية عقوبات، فعندئذ سيكون تقديم تلك الحوافز كمكافأة لمن يحترم القانون لا معنى له.

8.1.2 الهدف 3: الحفاظ على الشكل الحضري والمعماري

8.1.2.1 شكل وصورة البيئة المبنية

- يجب القيام بدراسات شاملة تركز على عمارة المباني المخالفة التي يتم تقنينها وشكل العمران المحيط بتلك المباني، لأن الاعتماد فقط على شرط طلاء الواجهات الخارجية للمباني ليس كافياً لتحقيق الشكل المعماري والعمراني المطلوب، وخاصةً مع وجود الفجوة الكبيرة بين الأعداد المستهدفة من المخالفات وما تم تقديم طلبات التقنين له في الواقع.
- المخططات الشاملة للتكامل العمراني وإعادة التأهيل بعد عملية التصالح مهمة لإدماج المباني المُقننة⁸² ويجب أن تغطي هذه المخططات المتطلبات التنموية المختلفة للقطاعات الإقليمية المصرية المختلفة كالمناطق الساحلية والريفية والصحراوية وغيرها، مع مراعاة اختلاف الطبيعة العامة والاستخدام كالأستخدامات السكنية والتجارية والصناعية وغيرها. أيضاً، يجب أن تتضمن تلك المخططات المباني القائمة الغير مُقننة-حتى لو بشكل مؤقت-حتى وقت إنفاذ عقوبات القانون ضدهم، مع إيجاد خطط بديلة لإدماجها في حال تم تقنينها، الأمر الذي يمكن أن يساعد في عملية اتخاذ القرار تجاه هذه المباني من تدابير اللازمة للتعامل معهم.
- ينبغي دراسة وضع برامج تحفيزية لإعادة تأهيل وتطوير المباني المُقننة، استناداً إلى دراسة فعالية التكلفة إلى جانب خطة تنموية مُفصلة. يُمكن أن تشمل هذه البرامج برامج تحفيزية لتحسين الجودة المعمارية وكفاءة المباني القائمة في مقابل زيادة في حجم المبنى كما هو الحال في تجربة "بيانو كاسا" في ساردينيا، إيطاليا 2016⁸³، أو برامج تحفيزية لتنشيط كفاءة استهلاك الطاقة للحفاظ عليها، وإعادة الاستخدام والبناء المستدام وغيره.

- ينبغي تعزيز سيادة القانون للتخلص من المفهوم الخاطئ الذي قد يستقر لدى البعض بأن التخطيط بأثر رجعي هو النظام الحاكم بدلاً من الاستباقي⁸⁴.
- ينبغي وضع الخطط والمبادئ التوجيهية من قبل الجهاز القومي للتنسيق الحضري وغيره من الجهات المختصة لحماية الصورة والهوية الحضرية في كل منطقة، ودمج المباني المخالفة التي تم تنفيذها بصرياً في سياقاتها الحضرية، كجزء هام من عملية تقنينهم بشكل كامل⁸⁵.
- تقنين المخالفات البنائية التي تؤثر سلباً على الطابع المعماري في المناطق أو الأحياء أو المجتمعات التي تتميز بنمط معماري سائد أو تحكمها اشتراطات فعالة بشكل كبير، يجب دراستها بعناية وإعادة النظر فيها بهدف الحفاظ على طابعها العمراني وقيمتها السوقية⁶⁶. يمكن أيضاً تحديد شرط تحقيق بعض المعايير الدنيا للاشتراطات البنائية التي يمكن تجاوزها بالتصالح عليها، في كل منطقة وفقاً لخصائصها وطبيعتها الخاصة، خاصة إذا كانت لها طابع مميز إلى حد ما، كشرط مسبق لاستكمال أعمال التقنين، ولكن يجب قبل ذلك أن يتم التأكد من اتخاذ التدابير اللازمة التي تضمن أن تلك الإجراءات لن تؤثر تطبيق القانون أو غيره من التدابير الخاصة بتحقيق أمن الحيابة.
- كان ينبغي أن يكون لقانون التصالح دوراً في عملية وضع منظومة الاشتراطات البنائية الجديدة، بالبناء على آثار ونتائج تطبيقه.
- معالجة إغفال قانون التصالح للموافقات الخاصة للمباني التي تم تنفيذها من المباني ذات طبيعة الاستخدامات المحددة التي يلزم ترخيصها الحصول على موافقات خاصة كما نصت عليها القوانين والاشتراطات البنائية، مثل المنشآت الصحية والتعليمية والدينية وغيرها، أو على الصعيد الآخر مراجعة جدوى وأهمية مثل تلك الموافقات في عملية الترخيص الطبيعية، ودور الجهات أو اللجان التي تقوم باعتمادها.
- معالجة مشكلة التعامل والتسعير المزوج بين مخالفة "التعديلات المعمارية الداخلية" ومخالفة "زيادة عدد الوحدات بالمبنى" على الرغم من تأثير الأخيرة على زيادة الكثافة وزيادة الضغط على المرافق والخدمات، إلى جانب انتهاكها للاشتراطات المسموح بها وكونها مخالفة ذات طبيعة ربحية أعلى، على عكس حالة الأولى.
- أحد الحلول لتحقيق النتائج المرجوة من الشرط المسبق الخاص "بإلغاء الواجهات الخارجية للمباني المخالفة التي تمت الموافقة على تنفيذها للتمكن من تنفيذها بشكل كامل"، هو أن يتم التأكيد بنص القانون على ضرورة الالتزام بالموصفات الفنية والمعايير الخاصة بالكود المصري لتصميم واختيار وأسس تنفيذ بنود أعمال البياض وكود مواصفات بنود أعمال الدهانات التي تم وضعها من قبل المركز القومي لبحوث الإسكان والبناء، لكن ينبغي أن تؤخذ مسائل القدرة على تحمل التكاليف في الاعتبار⁸⁵. يجب أن تتوافق تلك الدهانات مع ألوان الواجهات المعتمدة من قبل السلطة المختصة المحلية، مع الأخذ في الاعتبار أهمية طلاء الواجهات الخارجية بالألوان الفاتحة العاكسة للحرارة خاصة في المناطق عالية الكثافة-جانباً إلى جنب مع ضمان وخلق التهوية في المنازل والشقق-للخفيف من تأثير ظاهرة الجزر الحرارية، حيث تزيد إمكانية حدوثها مع زيادة الكثافة الحضرية⁸⁶. هناك جانب آخر وهو أن تحقيق حالة اكتمال تشطيب كل المباني المخالفة تتطلب الامتثال الكامل لتقديم طلبات التصالح وقبولها، ولكن ذلك ليس هو الحال بسبب وجود فجوة كبيرة بين الأعداد المستهدفة وبين ما تم تقديمه بالفعل من طلبات التصالح.
- معالجة الإشكاليات التي ظهرت نتيجة عدم القدرة على تحقيق الحالة المثالية من اكتمال تشطيب كل المباني المخالفة، وقابلية تطبيق الشرط الخاص بطلاء واجهات المبنى بالكامل كشرط لاكتمال عملية التقنين، في حالة التصالح على وحدات منفصلة داخل مبنى مخالف لم يتم التقنين لتقنينه.
- يجب معالجة مشكلة عدم انتظام أو تجانس خط السماء في بعض المناطق نتيجة اختلاف ارتفاعات المباني التي على درجة كبيرة من القرب، وخاصة في المناطق ذات الارتفاعات البعيدة عن قيود ارتفاعات القوات المسلحة والطيران المدني.

8.1.2.2 الكثافة العمرانية

- السماح بتقنين مخالفات البناء التي تسبب زيادة الكثافات العمرانية يؤدي إلى زيادة العبء على المرافق والبنية التحتية القائمة. إحالة السماح بتقنين تغيير النشاط وغيره من المخالفات التي تسبب زيادة الكثافات العمرانية، بالنسبة للمناطق التي لديها مخططات تفصيلية، للسلطة المحلية المختصة، يعطيها الفرصة لدراسة الآثار المتوقع حدوثها نتيجة لهذا التغيير على الخدمات والبنية التحتية القائمة، وقدرتها على تحمل نتائج هذه الآثار المترتبة باستخدام المبلغ المحدد من الرسوم المقررة لإصلاحها وتدعيمه. ذلك فضلاً عن أهمية ذلك في تقاسم مسؤولية هذه التغييرات مع البناة الغير قانونيين عند الموافقة عليها.
- بما أنه لم يتم القيام بدراسات مسبقة عن الخدمات والمرافق القائمة أو الطاقة الاستيعابية للبنية التحتية، لذا ينبغي أن يتم إعداد خطط بديلة للتعامل مع الوضع الحالي، وتحسين وزيادة الطاقات الاستيعابية للخدمات والمرافق والبنية التحتية القائمة.
- بما أن العائدات المادية من التصالح لم ترق إلى العائدات المرجوة منه بسبب ضعف الإقبال على التقديم للتصالح وأسباب أخرى تتعلق بالتسهيلات الكبيرة وإتاحة تقسيط مبالغ التصالح، فإن الاعتماد على تلك العائدات لتغطية القنوت المخصصة لها لن يكون كافياً، لذا ينبغي وضع خطط للتمويل الحكومي وإيجاد وتأمين حلول تمويلية تكميلية أخرى إلى جانب مبالغ عائدات التصالح الموجهة لمشروعات التطوير الحضري ورفع كفاءة البنية التحتية، كما هو الحال في تجربة ألبانيا 2006. وينطبق الشيء نفسه على العائدات المخصصة لصندوق السكن الاجتماعي كونه أحد القنوت المدرجة ضمن إيرادات التصالح.
- تبني فكر التغيير التدريجي أنسب من ذلك الراديكالي خاصة في التعامل مع كل ما يتعلق بحياة المواطنين واستقرارهم، لا سيما أن المسؤولية تلك المخالفات هنا متقاسمة بين الحكومة والبناة المخالفين. ومع ذلك، تتطلب هذه الآليات رصد ومراقبة مستمرة على البيئة المبنية، فضلاً عن تعزيز آليات إنفاذ القانون. مثال على ذلك هو تعيين تصاريح الاستخدام المؤقتة والمشروطة للمباني المخالفة في كل من تجربة شننتشن في 2009 ومونتينييرو في 2016، حيث أمكن تقديم تصاريح الاستخدام المؤقتة والمشروطة للمباني المخالفة التي لم يُمكن تقنين وضعها، وذلك عند طلب المالك أو المقيم، وذلك في حال تجاوزهم لاختبارات السلامة والاستقرار، ويكون التصريح مقتصر على فترة زمنية محددة فقط، بحيث يجب أن يتم إعادة تقييم الوضع بعدها. في مونتينييرو 2016، تم إعداد مخططات للمباني المخالفة المؤقتة في المناطق التاريخية والثقافية المحمية، حيث تم اعتمادها لمدة 3 سنوات وعليه تمت الموافقة على طلبات التصاريح المؤقتة وفقاً لهذا المخطط.
- ينبغي دراسة تبني وإقرار أنظمة التحكم في الكثافة البنائية التي تحمي حقوق الناس وفي نفس الوقت تشجع على خفض كثافة البناء. ومن بين الآليات نظام المتاجرة في حقوق تنمية الأراضي (Trading Development rights) الذي تم استخدامه في سياقات مختلفة للسيطرة على الكثافة المتزايدة في مناطق وأحياء محددة مع حماية حقوق أصحابها. مع ذلك، فإن استخدام مثل هذه الآليات يتطلب تمهيد الطريق لاعتمادها والدراسة الشاملة لكل حي على حدا باحتياجاته، فضلاً عن دراسة السوق العقاري والبدائل المتاحة، حيث أن ضعف سيادة القانون وعدم جدوى الحوافز المعروضة باستسهال الحصول عليها عن طريق المخالفة وضعف آليات الردع بمنع البناء في المناطق المراد تقليل كثافتها يمكن أن يؤدي إلى عدم فعالية مثل هذه الآليات⁸⁷.
- تبني سياسات مثل التخطيط الاختياري (Optional Zoning) يُعد مناسباً للمناطق التي يكون نمط التغيير الرئيسي فيها من خلال إعادة التطوير بدلاً من التوسع المكاني، بسبب زيادة الكثافة وعدم توفر أراضٍ كافية للتوسع المكاني الأفقي^{88،89}، وقد أثبتت نجاحاً كبيراً في حالة الملكية الجماعية، كما هو الحال في تجربة شننتشن.
- توصيل المرافق والبنية التحتية والخدمات إلى المباني المخالفة في المناطق غير الرسمية، المتاخمة لإمدادات المرافق الرسمية، يجب دراستها بشكل جيد وأن تتم طبقاً لمخططات سابقة الإعداد نظراً لعدم وجود مخططات سابقة أو مناسيب بناء حكمت تلك المباني القائمة، الأمر الذي من

شأنه أن يؤثر على توصيل المرافق والطرق والممرات، والاعتماد فيه على الجهود الفردية للمواطنين سيؤدي إلى ظهور أعراض غير رسمية جديدة من محاولات التكيف الفردية لتوصيل المرافق والوصول بممرات وشوارع من قطع الأراضي للطرق الرئيسية⁸⁰.

- يجب إجراء دراسات لحل مشاكل أماكن انتظار السيارات، وتوفير أماكن جديدة، ومراعاة المتطلبات المتغيرة عند مخالفة تغيير النشاط أو زيادة مساحة الوحدات أو غيره، مع مراعاة مستويات التلوث البيئي من زيادة تلك الأماكن في نفس الوقت.

8.1.2.3 الدراسات والمتطلبات المسبقة

- ينبغي عمل مسح شامل لجميع المباني القائمة سواء القانونية أو غير القانونية، وتحديد وتصنيفها، حتى يُمكن تحديث السجلات وقواعد البيانات والمخططات التفصيلية، وذلك من أجل التمكن من التصرف تجاه المشكلات القائمة بشكل صحيح بناءً على الوضع القائم. كان ينبغي قبل بدء تطبيق القانون فرض مرحلة مؤقتة يتم فيها تجميد وضع البناء القائم في جميع أنحاء الدولة لجمع البيانات الكاملة عن الوضع القائم لاتخاذ التدابير اللازمة للتعامل مع المشكلات القائمة. كان يمكن أن يكون ذلك جزءاً من فترة حظر البناء التي تم فرضها، لكنها جاءت بعد سن القانون، ولم يتم تطبيقها في جميع أنحاء مصر، وكانت تهدف فقط لمراجعة تراخيص البناء الصادرة مع الأعمال المُنفذة واشتراطات وقوانين البناء-على الرغم من وجود حالات تفتقر إلى رخص البناء، سواء تم فقدها أو تم بناؤها بشكل غير قانوني. وفقاً لإفستجيت، خلال فترة الستة أشهر لحظر البناء، بلغ عدد الرُخص التي تم جمعها ومراجعتها 175000 ترخيص، (11.4%) 20000 منهم تم الانتهاء من مراجعتهم في ذلك الوقت، حيث تم التوصل إلى أن 8000 فقط (40%) مما تمت مراجعتهم جاءوا مطابقيين لاشتراطات وقوانين البناء⁹⁰. وعلى الرغم من ضعف عدد الرُخص التي تمت مراجعتها، وعدد المطابق منها للرخص الصادرة واشتراطات البناء إلا أن إصدار وتطبيق العقوبات المفروضة على المباني المخالفة جاء ضعيفاً جداً.

- ينبغي العثور على طرق جديدة لجمع البيانات باستخدام آليات مُبسرة لكلاً من الحكومة والمستخدمين، بشكل يضمن الممارسة العادلة والمساواة في الحقوق. أيضاً، كلما كان من الممكن العثور على طرق جديدة لإرجاع خيار إدخال المعلومات للمستخدم خاصة في السياسات التي تشمل تقديم ودفع تعويضات، ستصبح عملية جمع البيانات أسهل، وأكثر توفيراً للوقت والتكلفة والجهد، لأن هؤلاء الملاك والمستخدمين هم المصدر الذي لديه كل البيانات المطلوبة سواء الملموسة أو غير الملموسة⁹¹. في بعض الحالات كما في تجربة شنتشن 2009، تختلف أيضاً آلية التعويض حسب المواطن المستهدف، سواء كان قروياً من السكان الأصليين أم لا، بحيث يكون التعويض عن الهدم والتطوير على سبيل المثال عن ذات المساحة المبنية بنفس عدد الشقق في نفس منطقة القرية، أو تكون نقدية في حالة كان المواطن من غير السكان الأصليين من القرويين، والهدف من ذلك هو حماية النسيج المجتمعي وتماسكه، للقيام بأعمال التطوير بأقل آثار سلبية مُمكنة على المجتمع.

- المشاريع التجريبية (Pilot Projects) مهمة لاختبار مدى الفعالية والقدرة على التكيف لأي سياسة قبل تنفيذها بشكل كامل على نطاق واسع كما حدث في تجربة بيرو 1996 وشنتشن 2009. ولكن ينبغي أن يرافق ذلك تشديد المراقبة على أعمال البناء وإنفاذ آليات الردع ضد أي أعمال بناء مخالفة، حيث أنها تزداد عادةً في أوقات الإعلان عن مشاريع قوانين التقنين، مما يشجع الناس على مخالفتها بناءً على أمل إمكانية تقنينه وقت تطبيق القانون. الأمر مماثل لحالة إطالة المدة بين وقت إصدار القانون ووقت بدء تطبيقه خاصة في حالة ضعف سيادة القانون، مما يعطي فرصة للناس للقيام بالمزيد من المخالفات البنائية للاستفادة من القانون لضعف أو غياب تطبيق العقوبات⁷².

- من المهم متابعة تحديث المخطط الاستراتيجي لكل مدينة أو قرية بحد أقصى كل 5 سنوات، طبقاً للقانون، من أجل مواكبة التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والحضرية التي تطرأ على المجتمع. الفجوات الزمنية الكبيرة بين إصدار المخططات الاستراتيجية، والمخططات التفصيلية ومخططات تحديد الأحوزة العمرانية، أو عدم وجود أي منها في بعض الحالات، كل ذلك يؤثر على نظام التخطيط الحضري وتشجع الزيادة في أعداد المخالفات البنائية.

- كان ينبغي إعداد كل المخططات التفصيلية وكذلك مخططات إعادة تحديد الأحوزة العمرانية واعتمادها قبل سن القانون حتى لا يسبب ذلك أي تأخير في عملية تطبيق القانون. كما ينبغي أيضاً إتاحة وصول جميع المواطنين لتلك المخططات والمعلومات بسهولة حتى يتمكنوا من تحديد وضعهم؛ إذا مسموح لهم تقنين مخالفتهم أم لا، بسبب ارتباط إمكانية تقنين بعض المخالفات بوجود المخطط التفصيلي من عدمه أو ضم بعض المناطق للأحوزة العمرانية من عدمه، وذلك قبل تقديمهم لطلبات التصالح ودفع مبالغ الجدية التي قد تستغرق وقتاً طويلاً لاستردادها.

8.1.3 الهدف 4: إيجاد موارد يمكن من خلالها التغلب على مشكلات البنية التحتية التي أحدثتها هذه المخالفات البنائية إلى جانب

زيادة توفير السكن الاجتماعي الملائم

8.1.3.1 القدرة على تحمل تكاليف التقنين

- مهم أن يكون اختيار التوقيت المناسب لتطبيق سياسة التقنين على أساس الأبحاث الشاملة للسوق العقاري، ودراسة كفاءة وفعالية التكاليف، أو سوف يؤدي غيابهم إلى تحقيق نتائج ضعيفة في إقبال المواطنين على تقديم الطلبات، وكذلك ضعف في نتائج طلبات التصالح التي تم الانتهاء منها بسبب عدم القدرة على دفع مبالغ التقنين المطلوبة سواء عند التقديم أو عند استكمال إجراءات التصالح للطلبات التي تم قبولها، كما حدث في تجربة السنند وغوجارات، وكما حدث أيضاً في مصر في خضم جائحة كورونا. يمكن أن يؤدي ذلك أيضاً إلى مد مدة تطبيق القانون والقيام بالتعديلات في محاولة لرفع كفاءة تطبيق القانون كما حدث في تجربة مونتينيغرو حيث كان أحد الأسباب الرئيسية هو أن أغلب ملاك المباني المخالفة كانوا من المغتربين الذين عادةً ما يزورون البلاد خلال فصل الصيف فقط، وبالتالي لم يتمكنوا من معرفة الإجراءات والمواعيد المقررة والالتزام بها⁹².

- ينبغي القيام بدراسات فعالية التكاليف قبل سن وتطبيق القانون للوصول لسبل تحقيق التوازن بالنسبة للرسوم المقررة للتصالح ما بين القدرة على تحمل التكاليف لدى جميع القطاعات المستهدفة للمواطنين، وبين القوة الردعية لقيمة تلك الرسوم بحيث لا يتم بخسها بحيث تشجع مخالفتها بدلاً من اتباع الإجراءات الرسمية للبناء أو الشراء أو حتى الاستئجار.

- يجب أن تتم دراسة نظم الدفع المسبق لجدية التصالح، وأن يتم تسهيل سحبهم من قبل المتقدمين الذين لم يتمكنوا من تقنين مخالفتهم، لتجنب مشاكل تأخير الإجراءات العقابية القانونية ضد الطلبات المرفوضة.

- ينبغي دراسة مد فترة التقسيط إلى أكثر من 3 سنوات مع تقليل الفوائد المقررة، لمدة تصل إلى 8 مدة سنوات كما هو الحال بالنسبة لتمويل المشاريع المتناهية الصغر أو كما هو الحال في توفير الأوضاع لوضع اليد على الأراضي المملوكة للدولة، وذلك من أجل حل مشكلة عدم القدرة المواطنين على دفع مبالغ التصالح وبحيث يشجع الناس على التقديم في حالة إعادة فتح إمكانية تقديم طلبات التصالح- مقابل رسوم أعلى مما سبق إقراره، بنفس الأحكام والبنود السابقة ولنفس شريح المخالفات التي تم استهدافها من قبل القانون بالنسبة للمخالفات التي تمت قبل سن القانون في

إبريل 2019- ما يمكن أن يؤدي إلى زيادة إيرادات الحكومة^{93, viii}.

- حتى يُمكن لسياسة التقنين المساعدة في تشجيع الاستثمارات، ينبغي الأخذ في الاعتبار الآليات اللازمة لإثبات وضممان حقوق الملكية وحل عقبات الوصول إلى تملك الأراضي، فضلاً عن تنفيذ مشاريع تطوير وتنمية واسعة النطاق للمباني والمستوطنات المخالفة التي تم التصالح عليها، كما حدث في تجربة ألبانيا وتركيا ومونتينيغرو. مع ذلك، يجب تعيين الآليات اللازمة للحفاظ على الهوية العمرانية للأماكن التي لديها طابع متميز، فضلاً عن الحفاظ على إقامة السكان الأصليين، وإدراج ذلك في السياسات التنموية الجديدة.

8.1.3.2 **دخول المواطن**

- تقديم تيسيرات لنظام التمويل العقاري بالنسبة للمباني والوحدات التي تم تقنينها لتشجيع للتقديم للتقنين في حال سن أي قوانين تقنين لاحقة.
- ينبغي مراجعة معايير أهلية الحصول على القروض بضمان الوحدات المُقننة، ومعايير الحصول على الدعم في الاعتبار لتتلاءم مع ظروف أصحاب المباني والوحدات التي تم تقنينها، من أجل المساعدة في تحسين دخلهم. أو على الصعيد الآخر تعيين آليات جديدة لحل تلك الأوضاع الناشئة.

- يجب أن تتم دراسة السيناريوهات المحتملة لأوضاع المستأجرين بالمباني التي تم تقنينها ووضع الأطر المناسبة للتعامل معها. كما لا ينبغي إغفال المستأجرين المخالفين فيما يخص استهداف رفع سياسة التقنين لدخول المواطن، حيث تشكل الحيازة الإيجارية حوالي 39٪ من الوحدات⁷³، لذا يجب أن يتم توفير الآليات التي تخدم مصالح الملاك وكذلك المستأجرين الذين هم في معظم الحالات الأكثر فقراً والأكثر ضعفاً⁷³.
- يجب أيضاً دراسة السيناريوهات المحتملة من زيادة الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر سعياً وراء الأرباح المرتفعة المتوقعة في المناطق الحضرية من تطبيق سياسة تقنين المخالفات البنائية، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على التركيبة السكانية، في حال صدور قوانين تقنين لاحقة.

8.1.3.3 **توفير المسكن والعائدات الحكومية**

- ينبغي وضع خطط للتمويل الحكومي وإيجاد وتأمين حلول تمويلية تكميلية أخرى إلى جانب مبالغ عائدات التصالح الموجهة لصندوق السكن الاجتماعي، وذلك بسبب عدم كفاية العوائد الحكومية لأسباب ضعف أعداد الطلبات المقدمة للتصالح، إلى جانب التخفيضات والتسهيلات المالية الكبيرة والمتعددة التي قدمتها الحكومة في الريف والحضر، وإمكانية سداد مبالغ التصالح على أقساط حتى ثلاث سنوات أدت لأن 75% من هذه العوائد أصبحت مؤجلة بسبب إمكانية تقسيط مبالغ التصالح لمدة تصل إلى ثلاث سنوات. على النقيض، عدم القدرة على سد فجوة الطلب على الإسكان الاجتماعي بأسعار معقولة يمكن أن يؤدي إلى تفاقم مشكلة مخالفات البناء.

- ينبغي سن السياسات المناسبة لسد الاحتياج المتزايد على الإسكان الاجتماعي، إلى جانب مشاريع إعادة الإسكان وغيرها من السياسات الأخرى لتفعيل الوحدات السكنية الشاغرة واستغلال قطع الأراضي غير المطورة، فضلاً عن تشجيع الاستثمار وإشراك القطاع الخاص في مجال توفير الإسكان الاجتماعي باستخدام السياسات المناسبة، لمواجهة احتياجات الإسكان المتزايدة مع ارتفاع معدلات النمو السكاني. أحد الحلول المقترحة لاستخدام سياسة التقنين في زيادة المعروض من السكن الملائم للفئات منخفضة ومحدودة الدخل، هو إمكانية حصول الفئات أصحاب الدخل الوسطى أو العالي على دعم لرسوم التصالح المقررة في حال موافقتهم وإقرارهم بالقيام بتأجير الوحدات التي تم تقنينها إلى المستأجرين من ذوي الدخل المنخفضة أو المحدودة الدخل بقرارات إجبار لا تقل عن مدة مناسبة مع إمكانية تجديدها، كما هو الحال في أحد تجارب تقنين الوحدات السكنية في بارنسبيل بولاية ماساتشوستس في الولايات المتحدة الأمريكية⁹⁴.

8.1.4 **الهدف 5 و6: وقف جميع المخالفات البنائية وتشديد سيادة القانون، والحفاظ على الرقعة الزراعية**8.1.4.1 **مخالفات البناء والتعدي على الأراضي الزراعية**

- يجب تعزيز أنظمة المراقبة والتحكم في عمليات البناء
- ينبغي إعطاء الأولوية لإنشاء نظام فعال للمسح والرصد مع إنشاء قاعدة بيانات مُحدثة للمباني والأراضي القائمة للتمكن من رصد أية مخالفات بنائية. أيضاً خلال سريان مدة طلب التقنين ينبغي أن يكون هناك تفتيش كامل ومستمر للمبنى المراد تقنينه، خاصةً بسبب طول مدة العملية، حيث أنه في كثير من الحالات، يقوم البناء الغير قانونيين أو شاعلي المباني المخالفة بهدم وإعادة بناء المبنى المخالف وبناء مبنى جديد مكانه، أو القيام بإضافة ملحقات أو طوابق إلى المبنى، أو استكمال إنشاء المباني المخالفة الغير مكتملة، أو في بعض الحالات الأخرى يتم تقديم طلب التصالح دون أن يكون هناك أية مخالفات ومن ثم يتم بناؤها بالكامل بعد التقنين خلال فترة فحص الطلب للاستفادة من القانون الموضوع. من الممكن أن يُخفف ذلك انتهاكات البناء بشكل كبير في مراحلها الأولى، حيث تتفاقم المشاكل والصعوبات في تنفيذ العقوبات خاصةً بعد أن يتم شغل بعض أو كل المبنى المخالف⁷⁵.

- تحقيق مثل هذا النظام الفعال يتطلب تنمية القدرات وإدارة أفضل للموارد المتاحة مع توفير الجديد منها، بزيادة أعداد الموظفين الحكوميين مع تزويدهم بالبرامج التدريبية اللازمة، أو البحث عن أدوات الاستعانة بمصادر خارجية وإقامة الشراكات مع كيانات القطاع الخاص في المراحل المختلفة مثل؛ مرحلة المسح الشامل لما هو قائم ومرحلة المراقبة على الجودة، ولكن ينبغي أن يُحدّد دورها بقواعد واضحة^{72,95}.
- ينبغي العمل على توفير أدوات آلية (Automated) لمراقبة ورصد المباني الجديدة من قبل السلطات المختصة كخطوة لمنع مخالفات البناء⁹⁶. وذلك بسبب ضعف عملية التفتيش بعد التسليم الرسمي للمبنى للجهة الإدارية، وأن وسائل التحكم في الغالب يتم حصرها في المعاينات الإلزامية المطلوبة لتوصيل المرافق، أو عن طريق الإبلاغ أو تقديم الشكاوى الفردية.

- تشكيل قاعدة بيانات رقمية موحدة وتحديث السجلات الرسمية بالمعلومات التي تم جمعها من عملية التصالح يمكن أن تساعد في تحقيق نتائج أفضل في تسهيل ضبط عمليات مخالفات البناء وكذلك المعاملات على العقارات المخالفة، كما أنها ستساعد عند تطبيق أية قوانين تكميلية لاحقة مثل قانون تسجيل العقارات وغيره.

8.1.4.2 **سيادة القانون**

- يجب دراسة الوضع بعد سن وتطبيق القانون ووضع خطط عمل سريعة من أجل تعزيز سيادة القانون، باستخدام كلاً من الآليات الردعية وغيرها ذات الطبيعة التحفيزية، خاصةً في ظل تأخير وطول مدة تطبيق عملية التصالح.

- ينبغي إعطاء الأولوية لإنفاذ الإجراءات العقابية ضد كل ما لم يتم تقنينه من المخالفات البنائية أو فرض غيرها من الإجراءات المناسبة في حال عدم القدرة على تنفيذ الإزالات. ذلك لأن الفشل في تطبيق العقوبات ضد كل من خالف أحكام القانون سيؤدي إلى إضعاف سيادة القانون، من خلال مكافأة البناء الغير القانونيين الذين فشلوا في عملية التقنين، ومكافأة أولئك الذين لم يتقدموا بطلبات التقنين مرتين، مرة لمخالفة الاشتراطات البنائية، والأخرى لعدم الالتزام بقانون التصالح بالتقديم لتقنين مخالفاتهم البنائية⁹⁷، مما يؤدي إلى إضعاف ثقة المواطن في السياسات المُنفذة، فضلاً عن زيادة أعداد المخالفات البنائية.

- بالحديث عن آليات التعامل مع المخالفات التي لم يتم تقنينها في حالة عدم القدرة على تنفيذ الإزالات، فطبقاً لما تمت دراسته من أمثلة تم التوصل إلى أن تغريم المخالف بدفع رسوم سنوية كعقوبة مؤقتة حتى يتم إزالة المبنى أو أن يتم تقنينه، تعتبر آلية أفضل من تطبيق آليات عقابية أخرى مثل قطع المرافق عن الوحدة أو المبنى المخالف كما هو الحال في تجربة مونتينيغرو 2016 و2018، حيث أن مثل هذه الآليات تتسبب في انخفاض جودة الظروف المعيشية والإضرار بالصحة العامة، وما إلى ذلك، لكن على صعيد آخر ينبغي أن تتم دراسة قدرة تحمل المواطنين لهذه الرسوم المتزايدة حيث أن هذه الخطوة لن يكون لها جدوى في حال وجود مشكلة قائمة بالفعل في تحمل تكاليف التقنين أدت بدورها لعدم القدرة على التقديم للتقنين، ويمكن أن يتم تطبيق ذلك بشكل خاص ضد المطورين العقاريين والمستثمرين وأصحاب الوحدات السكنية الغير الأساسية، أما بالنسبة للمواطنين ذوي الدخل المنخفضة فلا يوجد سبب لتغريم هؤلاء المخالفين في المناطق الغير رسمية، خاصةً أولئك الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف التصالح^{71,72}. على العكس، ينبغي أن يتم تقنين أوضاعهم بشكل سريع حتى يتمكنوا من تحسين أوضاعهم المادية والمعيشية⁷¹.

- ينبغي وضع خطط سريعة لتحديد أسباب التأخير في عملية التقنين ليتم تلافيها والقضاء عليها، إلى جانب تعزيز آليات ضبط ورقابة أعمال البناء.

- رصد ومراقبة حركة شاحنات إمدادات مواد البناء كالرمل والطوب وغيرها من خلطات الخرسانة وما إلى ذلك، والقيام بالتفتيش والتحقق من وجود وسريان ترخيص البناء للموقع الذي يتم النقل له^{xvi}.
- جاء الإطار التطبيقي لقانون التصالح كآلية تعامل تتبع النهج العلاجي (Remedial approach) في التعامل مع المخالفات البنائية، متبعاً بذلك ذات النهج المعتمد طوال الفترات السابقة، وذلك باستخدام وسائل مثل الملاحظات القضائية والإخلاء والإزالة ونزع الملكيات والتقنين وغيره. تحتاج هذه الوسائل لاقتربها بأدوات أخرى تصحيحية واستباقية لحل مشاكل الوضع القائم فضلاً عن منع حدوث مخالفات بنائية مستقبلية.
- ضمن أنواع التدابير الوقائية في التعامل مع المخالفات البنائية، تجنب ترك أي أراضي عامة أو مملوكة للدولة غير المطورة أو بدون حراسة كافية منتظمة حيث يمكن أن يشجع ذلك على مزيد من التعدي على الأراضي واستيطانها بوضع اليد. وبدلاً من ترك المجال لإمكانية التعدي على الفراغات العامة، فمن الأفضل أن يتم استخدامها في الأنشطة الاجتماعية والثقافية المفيدة⁹⁸.
- إطلاق لفظ "التقنين" بدلاً من "التصالح" على سياسات تقنين المخالفات البنائية أو غيرها من سياسات تقنين أية مخالفات بشكل عام، للتأكيد على الهدف منها في الوعي الجمعي والحفاظ على سيادة القانون^{xvii}.

8.1.4.3 قوانين واشتراطات البناء

- ينبغي أن يتم تحليل تجربة التصالح بشكل دقيق من قبل المؤسسات الحكومية والمؤسسات العلمية المختصة، من أجل أن يتم البناء عليها في أي سياسة قادمة تتعلق بسياسات واشتراطات البناء أو الإسكان.
- أيضاً، ينبغي أن يكون لهذه التجربة أثر على القوانين والاشتراطات البنائية الحاكمة، والتي تسبب قصورها في المقام الأول في سن قانون التصالح، وذلك حيث أن العودة إلى ما كان محكوم عليه بأنه غير فعال⁹⁹، ضمناً بتعليق أحكامه وسن قانون مؤقت يحضها، سيؤدي إلى التأثير سلباً على سيادة القانون ومصداقية وفعالية إنفاذ أحكام. لذا ينبغي وضع خطط عمل سريعة لمراجعة قوانين واشتراطات البناء، والبناء على الدروس المستفادة من تجربة التصالح مع الأخذ في الاعتبار آراء المخاطبين والمعنيين بهذا القانون خلال جميع مراحل التخطيط واتخاذ القرارات.
- يجب دراسة تعديل قانون البناء 119/2008 بحيث يسمح بتقنين المخالفات البنائية المتوافقة مع قانون البناء والاشتراطات البنائية من خلال دفع غرامات، وألا تتم الإزالات إلا على المخالفات التي لا تتوافق مع قانون البناء والاشتراطات البنائية، كم هو الحال بالنسبة "للإزالات القضائية". فالمخالفات التي لا تؤثر على أمن وظروف المعيشة والصحة العامة ولا يوجد سبيل لاجتناب وقوعها في المستقبل وفي ذات الوقت يمكن إدراجها بسهولة في القطاع الرسمي، ينبغي أن يتم تشجيع وتسهيل إدماجها وتقنينها⁷².
- يجب خفض معايير الإسكان لفئات محدودة ومنخفضة الدخل من أجل تقليل تكاليف تطوير الأراضي المرفقة الصالحة للسكن^{71،72} لتجنب وصم عمليات إنتاج الأراضي والمساكن الآمنة والملائمة لمحدودي الدخل في المناطق غير الرسمية بأنها غير قانونية ولتقليل الإجراءات التمييزية ضدها، وحتى لا تكون هذه القوانين منظومة مثالية لا تمت للواقع بصلة²³. فإن تحديد ما يجب عدم القيام به أهم من إملاء ما يجب القيام به²³.
- لم يكن ينبغي اعتماد مواعيد نهائية صارمة لسياسة التقنين قبل اعتماد وتفعيل أدوات موازية مناسبة، مثل التخطيط المرن الداعم للنمو، وإصلاح منظومة تراخيص البناء، وتوفير الإسكان الميسور التكلفة للمحتاجين⁷².

8.1.4.4 التعميم

- يجب دراسة آليات التقنين ولا سيما آليات إصدار تراخيص البناء واعتبار أوجه اختلاف السياقات والطبيعة والبيئات والاستخدامات والاحتياجات، وما إلى ذلك. فيجب اختيار صلاحية هذه الآليات بالنسبة لجميع السياقات المختلفة قبل سنّه وتطبيقه. قد يساعد التعميم في تبسيط الإطار التطبيقي للتشريع، ولكن في حالة اختلاف الطبيعة و/أو السياق يُمكن أن يقوض ذلك فعالية القانون الذي يتم تطبيقه والنتائج المرجوة منه. لذلك فإن المبادئ التوجيهية العامة للسياسات يُمكن تعميمها، ولكن معها يجب اعتماد آليات متعددة للحالات ذات الطبيعة المختلفة والتي يتم تحديدها من جانب السلطة المختصة على أساس العوامل التي يمكن أن تتسبب لاحقاً في تأثيرات سلبية جسيمة إذا تم إهمال طبيعتها.
- أحد الخطوات التي يمكن أن تساعد على تحديد التدابير والعوامل اللازم اتخاذها في الاعتبار لكل منطقة أو كل طبيعة خاصة، هي المسح الشامل ورسم الخرائط لكل الأقاليم التي تخضع للقانون، وتحديد خصائص ونقاط ضعف كل منطقة، حتى يتم أخذها في الاعتبار أثناء عملية الفحص الفني للطلبات، لتجنب الحوادث المحتملة نتيجة هذه النقاط. مثال على ذلك ما حدث في الهند في 1997، حيث تم إعداد أطلس لنقاط ضعف كل منطقة لوضع اللوائح الخاصة للتعامل مع مشكلات كل منطقة ووضع خطط لإدارة الكوارث عند الضرورة⁸⁴.
- ينبغي أن تتم مراجعة التعريفات المطاطة وأن يتم تحرير المصطلحات ووضع التعريفات القانونية الواضحة لجميع حالات المخالفات المختلفة المُمكن حدوثها وتصنيفها بشكل فني على أساس معايير محددة، مع الأخذ في الاعتبار احتياجات ومسؤوليات المواطنين ودوافعهم لارتكاب تلك المخالفات، مفرقين في ذلك بين أولئك الذين يخالفون القانون لأسباب قهرية والذين يخالفونه لتحقيق مكاسب مادية، ومن ثم تحديد الآليات المناسبة للتعامل معهم¹⁰⁰، الأمر الذي من الممكن أن يسهل المعايير في الموقع ورصد المخالفات وتوصيفها، لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشكل سريع.

8.1.4.5 مراقبة صحة المستندات

- ينبغي تعزيز آليات المراقبة على صحة الوثائق والمستندات المقدمة، وحتى تلك التي يتم إصدارها.
- ينبغي أن يكون هناك تدقيق ورصد كافيين على عملية فحص الطلبات المقدمة للتصالح
- يجب فرض العقوبات الردعية ضد كل من يتورط بإعداد أو تقديم الوثائق المزيفة، ووضع نظام حازم للإصلاح والقضاء على الفساد، وذلك لضمان عدم تقديم أية تنازلات خاصة فيما يتعلق بضوابط أمن وسلامة المنشأ، للحفاظ على أرواح المواطنين وممتلكاتهم. وفي حالة إجراء معايير للموقع على الطبيعة للتأكد من تحقق تدابير الأمن والسلامة المذكورة بالتقارير المقدمة، فعندئذ لا ينبغي لهذه العملية أن تؤخر سير عملية التصالح، أو أن تكون مكلفة أو أن يتم الإفراط فيها حيث أن ذلك من شأنه أن يزيد من احتمالية الفساد⁷².

8.1.4.6 الإشراف

- ينبغي وضع الآليات المناسبة للإشراف والرقابة على عملية تطبيق القانون، وأن يتم شملها ضمن بنود القانون^{xviii}، وذلك من أجل توفير درجات أعلى من الشفافية، وخفض احتمالات التلاعب والفساد، وزيادة ثقة المواطنين في عملية التقنين والقرارات الصادرة عنها.
- يجب التأكيد على أهمية شفافية عملية التقنين واستقلال قراراتها وبعدها عن أي ضغوط من القوى السياسية.
- يجب التأكيد على أهمية دور المنظمات الغير الحكومية وكيانات الإشراف المجتمعي العادلة والملتزمة بالحفاظ على مصلحة المواطنين والتي لديها من الخبرة والمعرفة ما يُمكنها من القيام بالدور الإشرافي الغير رسمي، خاصة في ظل غياب الإشراف الرسمي المنظم من قبل القانون.
- من المهم أيضاً التأكيد على دور المنظمات الغير الحكومية على مختلف المستويات خلال أي عملية تدخل للتعامل مع المخالفات البنائية، ولعب دور الوسيط بين السلطات العامة والمجتمعات القائمة لتمكين القيام بذلك التغيير بأقل خسائر الممكنة لكلا الطرفين^{23،101}.

xvi طبقاً للمقابلة رقم 4.
xvii طبقاً للمقابلة رقم 2.
xviii طبقاً للمقابلة رقم 2.

8.1.5 الهدف 7: الحفاظ على مصالح المواطنين**8.1.5.1 حقوق المواطنين**

- يجب وضع خطط سريعة لحماية حقوق المواطنين الغير مخالفين أو تعويضهم بشكل مناسب لرفع درجة رضا المواطنين مع الحفاظ على هيبه القانون وتشجيع احترام القوانين والاشتراطات البنائية^{xix}.
- هناك حاجة قوية إلى مكافحة استخدام المباني والوحدات التي تم تقنينها في المضاربات العقارية، حيث يقوم بعض الملاك -وخاصةً في المناطق ذات الدخل المنخفض- بالاستفادة من الأسعار المخفضة للتقنين، ثم رفع الأسعار بعد التقنين بشكل كبير بسبب زيادة قيمتها أو بيعها للمطورين العقاريين والمستثمرين وذلك لتحقيق أرباح أعلى كما حدث في تجربة تركيا 1984⁸⁰، مع إمكانية الانتقال لمناطق غير رسمية لاحتمالية تكرار الربح، الأمر الذي يجعل تلك المباني والوحدات المُقننة في الغالب ليست في متناول ذوي الدخل المتوسط والمنخفض من سكان المنطقة، وبالتالي لا يساعد في المساهمة في توفير المساكن المُيسرة، أو الحفاظ على الوحدات الصالحة للسكن التي تسد حاجة المواطنين وخاصةً منخفضي الدخل منهم كما يطمح لذلك القانون، منضمةً بذلك إلى الأعداد الكبيرة من المساكن غير المُيسرة التي يقبع حوالي 40 ٪ منها مغلقاً أو شاغراً³. لذا ينبغي بدايةً تحديد المستهدفين من القانون، وإجراء دراسات لمعالجة مثل هذه الحالات لتجنب استخدام عملية التقنين والدعم المقدم لها في المضاربة العقارية، وبالتالي تحول سياسة التقنين لأداة تجارية مربحة بدلاً من استخدامه لحل مشكلة الإسكان، حال استهداف القانون لذلك. أحد الحلول المطروحة هي تقديم إعفاءات من مبالغ التصالح وتسهيلات مادية بحيث يتم تقنين الإسكان مرة واحدة فقط لكل أسرة أي للمساكن الأساسية فقط كما هو الحال في تجربة سنشنتن 2001 و2009 وبموجب انتقالها إلا في حالات محددة، وأيضاً في بيرو في 1996 حيث يُمنع انتقال الملكيات إلا بعد موافقة السكان لمنع انتقالها لمن هم من خارج تلك المجتمعات، أو طريقة أخرى هي قيام الحكومة بتطوير المباني والوحدات المُقننة في مقابل نصيب منها كما حدث في تجربة تركيا⁷⁵. خيار آخر هو أن تكون التسهيلات والإعفاءات التي يتم تقديمها للتقنين، متاحة فقط للوحدات الغير تجارية، المستخدمة كمساكن أساسية، للملاك من غير المطورين والمستثمرين، وحدة سكنية واحدة فقط لكل أسرة-شاملة الزوج والزوجة والأطفال- فقط في حالة عدم تملكهم لأي وحدات سكنية أخرى، وتحديد مسطحات الوحدات المُعفاة لتصل إلى 120:100 م² بحد أقصى وهو متوسط مساحة معظم الوحدات السكنية في مصر، وذلك من أجل تجنب قيام البعض بدمج أكثر من وحدة واحدة للاستفادة من هذه الإعفاءات والتسهيلات^{viii}. على الجانب الآخر، يمكن التحكم في ذلك عن طريق مقارنة طلبات الإعفاء مع قاعدة بيانات الضرائب العقارية، مع فرض عقوبات صارمة، كنزع ملكية الوحدات أو المباني المُقننة، في حالة أي عدم امتثال أو تلاعب بهذه القواعد، كما في تجربة سنشنتن^{xx} 2009.
- ينبغي إيلاء اعتبار خاص للفئات الضعيفة والمحرومة، وتزويدها بمساكن بديلة في حال استحالة تقنين مساكنهم، أو دعم رسوم تقنينها في المناطق الحضرية كما هو الحال بالنسبة للقرى وتوابعها، حال إمكانية تقنينها. من المهم أن يكون لسياسات وتشريعات التقنين وتسجيل الممتلكات العقارية القدرة على استهداف الفئات الضعيفة المحتاجة، ولا سيما وضع عقوبات متناسبة لأولئك الذين هم معروفون بتعمدهم استخدام مخالفات البناء لتأمين الأرباح وتعتمد تجنب الوفاء بمسؤوليات الملكية الرسمية^{3،84}، وأحد الخيارات هو أن يتم إعفاء الذين يحصلون على أي شكل من أشكال الإعانات الاجتماعية، من دفع أي رسوم للتقنين، كما هو الحال في تجربة دولة شمال مقدونيا.
- تتطلب جميع الآليات المقترحة أعلاه تحديداً دقيقاً للحالة، والذي بدوره يتطلب وسائل فعالة لجمع المعلومات، والتي تكون مكلفة ومعقدة في معظم الحالات. لذلك ينبغي دراسة وضع آليات مناسبة لجمع المعلومات بشكل فعال دون تسبب تأخير عملية التقنين، وأيضاً التأكيد على أهمية الدراسات السابقة في تحديد المستهدفين من هذه السياسات ووسائل حماية حقوقهم.
- ينبغي اتخاذ التدابير الاحترازية لتأمين وحماية النتائج المرغوب فيها من تطبيق القانون وحماية حقوق الذين تمكنوا من تقنين مخالفاتهم البنائية من أي تحديات مستقبلية محتملة من شأنها أن تضع تلك الحقوق المكتسبة في خطر كالطعن في دستورية القانون وغيرها، وذلك خاصةً في حالات تأجيل التقنين النهائي للمخالفات، في حالة الدفع على أقساط، لما بعد سداد جميع تلك الأقساط أولاً.
- الاعتراف بالأخطاء المرتكبة والتصرف بناءً على ذلك في عملية التقنين ومحاولة حلها، خاصةً في الحالات التي وقع فيها أضرار حقيقية على المواطنين بحيث تكون قابلة للقياس بمعايير محددة ومن ثم ترتيبها حسب الأولوية وفقاً لدرجة إلحاح تلك الحالات-نتيجة لقصور واضح من جانب الحكومة، سيساعد على رفع درجة رضا وثقة المواطنين في السياسات المعمول بها. ومن أمثلة ذلك تجربة جوجارات، في الهند في 2001، حيث تم السماح بإعادة بناء المباني المخالفة في نفس المكان بنفس المساحة كما كان عليه الوضع من قبل، إذا كان قد تم بناءها قبل تاريخ 22/11/2000، وتم تدميره بالكامل من قبل زلزال يناير 2001 أو تسبب في جعله غير صالحاً للاستخدام. أيضاً في ألبانيا في 2004، حيث أنه بالنسبة للمباني المخالفة التي لم يتم التمكن من تقنينها كونها تتعارض مع المخططات المعتمدة، منتهكة حقوق الطريق أو الأماكن العامة، فقد طولبت الحكومة بتزويدهم بقطع أراضي بديلة، فقط لإعادة بناء منازلهم أو مبانيهم عليها وليس كتعويض عن خسارة مبانيهم المخالفة.
- ينبغي النظر في إمكانية اللجوء للقضاء للطعن على قرارات لجان التنظيم الخاصة بالتصالح، أمام المحاكم المختصة، كما هو الحال في تجربة ألبانيا 2004 و2006، والسند في 2001 و2011.

8.1.5.2 ثقة المواطنين ورضاهم

- يمكن تحقيق معدلات عالية لرضا المواطنين عن سياسة التقنين من خلال ضمان المشاركة المجتمعية خلال المراحل المختلفة وخلال عمليات اتخاذ القرار، للتأكيد على مبدأ الشفافية وبناء الثقة المجتمعية، كما في تجربة بيرو 1996 وألبانيا 2006، ومونتينيغرو 2018.
- ينبغي إجراء دراسات اللازمة لزيادة درجة رضا المواطنين وثقتهم للمشاركة الطوعية بالتقديم لتقنين المخالفات، كما ينبغي إجراء الدراسات الاستقصائية الميدانية لاستطلاع آراء المواطنين وحل مشكلاتهم القائمة، إلى جانب وضع الخطط لإشراكهم في اتخاذ القرار، مع تعزيز سيادة القانون وإنفاذ أحكامه، وتنفيذ الخطط الإصلاحية للقضاء على الفساد، فضلاً عن حل مشكلة طول مدة عملية التقنين للطلبات المقدمة، وعدم قدرة المواطنين على دفع رسوم التقنين. كما يجب أيضاً وضع خطط لتشجيع من لم يتقدم من المواطنين لتقنين مخالفاتهم من خلال تقديم أساليب للدعم والتسهيلات المادية، إلى جانب إمكانية إعادة فتح تقديم طلبات التقنين مرة أخرى بأسعار أعلى مقارنةً بتلك السابقة، ولكن لتشمل ذات المخالفات التي كان مسموح بتقنينها من تلك التي تم بنائها قبل سن القانون في إبريل 2019، الأمر الذي من الممكن أن يساعد على تحقيق نتائج أفضل والتأكد من سلامة واستقرار نسب أكبر من المباني المخالفة، فضلاً عن زيادة إيرادات الحكومة^{viii}. ومع ذلك، فلا بد من تعزيز الرقابة على صحة الوثائق المُقدمة خاصةً بالنسبة لدلائل إثبات تنفيذ المخالفات قبل سن القانون في 2019/4، فضلاً عن تعزيز المراقبة والتفتيش على عملية البناء.
- حتى يتم الانتهاء من تطبيق نظام الإصلاح الشامل للقضاء على الفساد في نظم حكم العمران، ينبغي أن يتم التأكيد على الفصل الكامل لعملية التقنين بأكملها وليس بشكل جزئي فقط، حيث يترك ذلك المواطنين مجبرون على التعامل مع الجهات الإدارية المحلية مجدداً لاستكمال عملية

xix طبقاً للمقابلات رقم 8 و9 و10.

xx الإجراءات التنفيذية التجريبية رقم 455، الخاصة بقرار اللجنة الدائمة لمجلس الشعب لمنطقة سنشنتن بشأن التعامل مع المباني غير القانونية المتبقية من عملية التجول الحضري للريف رقم 387 لسنة 2009

- التقنين، الأمر الذي من شأنه أن يقوّض شفافية وثقة المواطنين في السياسة الجديدة، حيث كان ذلك السبب في البداية في فصل واستقلال عمل لجان التصالح عن هذه السلطات الحكومية المحلية في المقام الأول.
- أهمية بناء قدرات السلطات المحلية وتوفير الموارد الكافية لها لمباشرة أعمالها لا تقل أهمية عن تلك التي تخص لجان التصالح، وذلك من أجل تجنب عدم تحقيق التوافق بين الكفاءات والقدرات بين السلطات المعنية، الأمر الذي يمكن أن يتسبب في تعطيل وتأخير مدة عملية التقنين. كما ينبغي زيادة أعضاء لجنة التصالح وتوفير الموارد اللازمة لتيسير أعمالهم للتمكن من دراسة الأعداد الكبيرة من الطلبات المقدمة وتجنب التسبب في إطالة مدة العملية.
- المركزية مهمة على المستويات العليا وبالنسبة للقواعد العامة للتشريع لتوحيد الإجراءات والتنسيق بين جميع الجهات ذات الصلة، تبسيطاً لسير العملية، في حين أنه على المستويات الأدنى يجب التأكيد على أهمية اللامركزية في اتخاذ القرارات وخدمة وإدارة المشكلات المحلية بشكل فعال.
- 8.1.5.3 الوعي والإدماج المجتمعي**
- ينبغي وضع خطط سريعة لمعالجة مشكلة قلة الوعي بين المواطنين بشأن القانون وأهميته وإجراءاته، فضلاً عن عدم سهولة الوصول إلى المعلومات بالنسبة للعامة من المواطنين وعدم شفافية سير الإجراءات ونتائجها. أحد الأمثلة على المشاكل التي نشأت بسبب قلة وعي المواطنين بعملية التقنين وشروطها، أن بعض ملاك المباني المخالفة يقومون بعرضها للبيع مباشرة بعد دفع رسوم جديّة التصالح، قبل صدور قرار اللجنة بشأن طلب التصالح، والذي من الممكن أن يتم رفضه بعد فحصه فنياً، الأمر الذي يهدد المشتريين في حالة عدم قبول طلبات التصالح¹⁰².
- لذا، من المهم أن يتم تيسير إمكانية وصول المواطنين للمعلومات الخاصة بالتصالح والحالة الراهنة لطلبات التصالح المقدمة وما تم الانتباه إليه، وغيرها من الجوانب ذات الصلة، من خلال استخدام الوسائل المناسبة، وذلك من أجل تحقيق الشفافية، ولمكافحة حالات الغش والاحتيال، وأيضاً لتلقّي أي شكاوى محتملة عن أي بيانات غير صحيحة تخص طلبات التصالح.
- من المهم أيضاً الاهتمام بالنشر والدعاية الواسعة وإطلاق حملات التوعية حول القانون وإجراءاته وأهميته.
- ينبغي ألا يتم اختزال عملية التقنين لبعدها من الحيادية أو حتى بُعد سلامة المنشأ فقط، دون إيلاء أي اهتمام بالحاجة إلى تعزيز التنمية الحضرية المتكاملة اجتماعياً ومكانياً⁷³. فمن المهم بنفس الدرجة تقنين وضع شاغلي المباني المُقننة وإدماجهم في سياق مجتمعاتهم العمرانية الرسمية ورفع درجة وعيهم، كما هو الحال بالنسبة لعملية تطوير وإدماج مبانيهم المخالفة التي تم تقنينها في سياقاتها العمرانية.
- ينبغي فتح قنوات للتواصل بين الحكومة والبناء غير الرسميين، خاصة في المستوطنات غير الرسمية، من أجل فهم الفجوة التي يقومون بملئها والعمل على أساسها لتوفير القنوات الرسمية المُيسرة لسد هذه الاحتياجات، أو تقنين وضع هذه الأساليب الغير رسمية والإشراف على نظم إنتاجها، وتوجيه عمل الوكلاء غير الرسميين خلال القنوات الرسمية، وذلك لإدارة ودعم جهود السكان فيما يتعلق بسد احتياجاتهم من الإسكان الاجتماعي وتوفير الخدمات. من الأمثلة على ذلك، عندما تحاكي الحكومة ممارسات من يقومون بالتقسيمات غير الرسمية للأراضي من أجل توفير أراضي للإسكان، لكن استناداً في ذلك على خطة تنمية معتمدة للمنطقة (وضع اليد على الأراضي المدعوم من الحكومة Government-promoted squatting) كما حدث في حيدر آباد في باكستان، حيث وفر للفقراء قطع أراضي مُقننة للبناء عليها، وغير مرقّعة في البداية، كما هو الحال في البناء غير الرسمي. أو كما في حالات أخرى العمل على دمج مقدمي الخدمة في عملية إنتاج البناء غير الرسمي في قنوات البناء الرسمية²³.
- 8.1.5.4 حقوق الملكية وتسجيل الممتلكات**
- طول الفترات الزمنية بين عملية التقنين وتسجيل الملكيات، مع غياب أو ضعف السيطرة على عمليات البناء، تعني زيادة احتمالات ارتكاب المخالفات البنائية، الأمر الذي من شأنه أن يمنع أصحابها من تحقيق أمن الحيادة على ممتلكاتهم، وبالتالي تظل تلك المشكلة قائمة. ولذلك، ينبغي دراسة وتقييم نتائج تطبيق قانون التصالح بعناية قبل أن يتم العمل بقانون تسجيل الملكيات، حيث أن شرط تقنين الممتلكات لتسجيلها في ظل ضعف أعداد طلبات التصالح المقدمة وضعف أعداد الطلبات التي تم الانتهاء من تقنينها يعني أن مشكلة أمن الحيادة ستظل قائمة.
- ينبغي أن يكون ذلك الفصل بين التقنين والتسجيل مدعوماً بتعزيز آليات إنفاذ القانون لتجنب الحاجة إلى إعادة إجراء المعاينات اللاحقة للتحقق من عدم ارتكاب أية مخالفات حتى يتم تسجيلها، وذلك لتوفير المزيد من الوقت والجهد والمال.
- ينبغي دراسة أثر تقنين وتسجيل الملكيات على مبادئ مجتمعية مثل الجماعية والفردية في ظل السياقات الحالية داخل المجتمعات المختلفة لتجنب الآثار السلبية على التماسك الاجتماعي للمجتمعات القائمة كما حدث في تجربة بيرو 1996 حيث أصل القانون لمبدأ الفردية ما أدى إلى تفكك النسيج المجتمعي⁷³، وعلى العكس منها تجربة التقسيم الاختياري (Optional Zoning) في شنتشن التي أصلت لمبدأ الجماعية احتراماً لنمط الملكية في هذه الحالة وشكل النسيج المجتمعي⁹¹. لذا فالدراسات المسبقة مهمة من أجل توقع التوجه المحتمل بعد تقنين أوضاعهم وأثر ذلك على النسيج المجتمعي والبيئة العمرانية.
- ينبغي دراسة أثر انتقال الحقوق والملكيات بعد تقنينها، حيث يمكن أن يتسبب السماح بنقل الملكيات في بعض الأحيان في حالة المباني السكنية يمكن أن يؤدي إلى زيادة مخالفات البناء خاصة في المستوطنات الغير رسمية نتيجة للمضاربات العقارية المحتملة، خاصة في الأوقات التي لا تستطيع فيها القوانين السيطرة على تلك المضاربات وبالأخص في مجال الإسكان⁸⁸.
- يتبين من التجارب الدولية التي تمت دراستها الحاجة الماسة لتوفير وتقنين الملكيات وتسهيل التعامل عليها في السوق العقاري، قبل القيام بأية خطط للتطوير ورفع كفاءة التخطيط والبناء وإذا لم يكن في مقدور المواطنين تحمل تكاليف التقنين، يتم تسجيل تلك النفقات كعائق يسجل في سجل المبنى الذي تم تقنينه، يلزم سدادها للقيام بأي معاملات رسمية مستقبلية على المبنى⁷². هذا بالإضافة إلى التعامل بالمثل مع أية تكاليف زائدة يُعذر استيفائها ويُمكن أن تعيق عملية التقنين، مثل؛ اختبارات الثبات والاستقرار الزلزالي والتعديلات اللازمة لها، وتحسين كفاءة استهلاك الطاقة وما إلى ذلك، وتأجيلها لما بعد عملية تقنين الملكيات للمباني المخالفة، حيث يمكن أن تتم مطالبة هؤلاء الملاك لاحقاً بتحقيق هذه المتطلبات بشكل تدريجي وتوفير الشهادات اللازمة بعد أن يتم تقنين مبانيهم ووحدهم، في أوقات لاحقة للتمكن من القيام بأي معاملة مستقبلية على هذه الممتلكات، كما هو الحال في تجربة مونتينيغرو⁷¹. ومع ذلك، على الرغم من ضمان أمن حيادة الممتلكات المُقننة في هذه الحالة، إلا أن ذلك يُمكن أن يعرض هذا حياة الشاغلين لمخاطر محتملة حتى يتم القيام بتلك التعديلات اللازمة.
- في حالة تقنين وضع الأراضي، يجب إجراء دراسات مسبقة والتنسيق بين القوانين واللوائح الحاكمة لتجنب وجود أي تضارب بينها خاصة في حالة لامركزية عمليات التقنين وتعدد الجهات المالكة للأراضي.
- حتى يُمكن لسياسة التقنين المساعدة في تشجيع الاستثمارات، ينبغي الأخذ في الاعتبار الآليات اللازمة لإثبات وضمان حقوق الملكية وحل عقبات الوصول إلى تملك الأراضي، فضلاً عن تنفيذ مشاريع تطوير وتنمية واسعة النطاق للمباني والمستوطنات المخالفة التي تم التصالح عليها⁷²، كما حدث في تجربة ألبانيا وتركيا ومونتينيغرو. مع ذلك، يجب تعيين الآليات اللازمة للحفاظ على الهوية العمرانية للأماكن التي لديها طابع متميز، فضلاً عن الحفاظ على إقامة السكان الأصليين، وإدراج ذلك في السياسات التنموية الجديدة.

Abstract

Egypt has been facing the challenges of illegal construction since decades, and most of the adopted intervention policies have failed to effectively solve its problems. The issuance of the Building Reconciliation law no.17/2019 has imposed a new reality as a temporary exceptional solution to this phenomenon, allowing the legalization and reconciliation with the previously stigmatized illegal constructions which Egypt has long been facing its challenges. This resulted in wide debates over the ambiguous results and impacts of its implementation on the urban environment, as well as the ambiguity of its feasibility in solving the existing illegal building problem, because of the scarce scientific research about building violations' legalization policies in Egypt and the impact of their implementation. Therefore, the research's objective is to study the existing as well as the potential results and impacts of the law's implementation, to provide recommendations for a proposed policy to optimize the Reconciliation experience's results and impacts on the urban environment in Egypt. This research consists of five main axes followed by general conclusions and recommendations. Data was gathered about the dealing mechanisms with building violations, and the Legalization tool in specific, in the first axis, and about the current situation in Egypt, the illegal building problem, and the Reconciliation Law issuance, in the second axis. In the third axis, data was gathered about different international legalization examples, and the similar examples were defined through undergoing a double-step filtration process using comparative analysis whereas Jaccard similarity coefficient method was used to measure the similarity of the analyzed data sets with that of the Egyptian experience. Data was then gathered about the outcomes and impacts of the similar examples' implementation, then comparatively analyzing them, in order to define their possibility of occurrence in the Egyptian experience. The validation of the concluded possibilities was then tested by comparing them with the Reconciliation Law's so far yielded implementation results on the macro-scale level of the whole of Egypt, as well as the case of New Cairo city as a micro-scale example, in the fourth axis. Finally in the fifth axis, comparative analysis was undergone to evaluate the law's so far resultant outcomes and impacts in terms of its reported goals and objectives. The research concluded that using Legalization as an approach to dealing with illegal building is not novel, either nationally or internationally. Also, almost all of the concluded possibilities proved valid upon their testing on both scales; the macro scale of Egypt, and the micro scale one of New Cairo city. Generally-speaking, the law has not achieve its reported goals yet. The research shows that law was not sufficiently studied on all related aspects before its issuance, which is the main reason why the results came generally weak. A proposed policy was defined to achieve the law's desired goals and objectives, avoid possible challenges or mitigate their unfavourable impacts, based on the analysis of the law's implementation results along with the conclusions and lessons to be learnt from similar international examples.

Keywords: Reconciliation law; Legalization; Building violations; Building laws; Built environment

المراجع

- ¹ Elsisy, A. et al. 2019, "Decision Making Ideology: Correlation Analysis Between Informal Settlements Growth & Upgrading Policies in Egypt" New Cities and Community Extensions in Egypt and the Middle East (pp.139-157) January 2019, Egypt. DOI:10.1007/978-3-319-77875-4_8
- ² Abdelhalim, K. 2010, "Participatory upgrading of informal areas: A decision-makers' guide for action. Participatory Development Programme in Urban Areas (PDP) in Egypt". Online: https://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Image%20of%20Informal%20Areas_Decision-maker%20Guide%20for%20Action.pdf.
- ³ UN-Habitat, 2016, "Egypt Housing Profile" United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Cairo, Egypt, 2016. ISBN: 978-92-1-132704-5
- ⁴ شمس، رأفت. 2002. "نظم متابعة تطبيق اشتراطات البناء"، رسالة دكتوراه غير منشورة في الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة الأزهر. يونيو، 2002.
- ⁵ فريجات، مصطفى. 2010، "البعد البيئي في التشريعات البنائية المصرية، قراءة نقدية من منظور الإشعاع الشمسي". رسالة ماجستير غير منشورة في الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة القاهرة. 2010.
- ⁶ عزت، ولاء. 2015. "تأثير قوانين البناء على الهوية المعمارية، تطبيقاً على المجتمعات العمرانية الجديدة". رسالة ماجستير غير منشورة في الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة القاهرة. 2015.
- ⁷ عبد الصبور، منار. 2001. "التشريعات المنظمة للبناء والتشييد في مصر، بين النظرية والتطبيق" رسالة ماجستير غير منشورة في الهندسة المعمارية، كلية الهندسة، جامعة القاهرة. 2001.
- ⁸ شوكت، يحيى. 10 أكتوبر 2019. "ست عقود من تقنين المباني غير الرسمية في مصر 1956-2019". مرصد العمران. تم الاسترجاع من الرابط: https://marsadomran.info/policy_analysis/2019/10/1795، تمت زيارته في 26 سبتمبر 2020
- ⁹ إكرامي، صابر. 2016. "منخل لإعداد الاشتراطات البنائية لقطع الأراضي بمشروعات التقسيم السكنية". رسالة دكتوراه غير منشورة في التخطيط العمراني والإقليمي، كلية التخطيط العمراني والإقليمي، جامعة القاهرة. 2016.
- ¹⁰ عبد العال، أماني. 2012. "منهجية مطورة لمنظومة تطبيق قانون البناء، لتنمية العمران في المدن المصرية". رسالة ماجستير غير منشورة في العمارة والتخطيط العمراني، كلية الهندسة، جامعة القاهرة. 2012. ص 126-132.
- ¹¹ وفقاً للبيانات الرسمية التي حصل عليها الباحث من الإدارة العامة لبحوث الإسكان، بقطاع الإسكان والمرافق في وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية الجديدة، في 2 سبتمبر 2021.

¹² Ayres I, Braithwaite J, 1992 Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate (Oxford University Press, New York)

¹³ Scholz J T, 1984, "Voluntary Compliance and Regulatory Enforcement" Law & Policy 6 385-404

- ¹⁴ Soliman, A. 2007, "Urban informality in Egyptian cities: Coping with diversity". Paper presented at the 2007 World bank fourth urban research symposium.
- ¹⁵ Alterman, Rachelle & Calor, Inês. 2019, "Between informal and illegal in the Global North: Planning law, enforcement and justifiable noncompliance". pre-publication version. 10.2307/j.ctv13xpsrb.15.
- ¹⁶ Sentenza C. 2011, "Aggravio del carico urbanistico": condizioni e rilevanza. Cass. pen. 05/10/2011, n. 36104. (2011)
- ¹⁷ Zoppi, C. 2000, "Building abusivism and condono: an estimate for a metropolitan area of Sardinia, Italy". Journal of Planning Education and Research 20.2, 215–33.
- ¹⁸ UN-Habitat, 2003, "The challenge of slums: global report on human settlements" 2003. Earthscan, London.
- ¹⁹ Smart, A., & Aguilera, T. 2020, "Towards a political economy of toleration of illegality: Comparing tolerated squatting in Hong Kong and Paris". In Grashoff U. (Ed.), Comparative Approaches to Informal Housing Around the Globe (pp. 39-65). London: UCL Press. doi:10.2307/j.ctv13xpsrb.10
- ²⁰ Jiménez Barrado, V. 2020, "Evolution and Management of Illegal Settlements in Mid-Sized Towns. The Case of Sierra de Santa Bárbara (Plasencia, Spain)" Sustainability 12(8):3438. 2020. DOI: 12. 3438. 10.3390/su12083438.
- ²¹ Qiao, S. 2016 "Dealing with Illegal Housing: What Can New York City Learn from Shenzhen", 43 Fordham Urb. L.J. 713. [Online] Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol43/iss3/6> [Accessed on 17 April 2021]
- ²² Magdy, L. et al. 2022, "The enforcement mechanisms of regulatory frameworks on building contraventions in the urban environment in Egypt". Unpublished Masters' thesis in Architecture, Faculty of Engineering, Ain Shams University, June 2022. Cairo, Egypt
- ²³ Lasserre, Alain Durand- Clerc, Valérie, 1996, "Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience". UNDP, UN-Habitat, World Bank, Urban Management Program (UMP), Working Paper n°6, 113p., 1996, Urban Management and Land. halshs-0118671
- ²⁴ Durand-Lasserre, A., and G. Payne. 2012 "Holding On: Security of Tenure – Types, Policies, Practices and Challenges." 2012.
- ²⁵ Potsiou, Chrissy 2019, "Guidelines for the formalization of informal constructions" UNECE, United Nations Economic Commission For Europe, Geneva, 2019. Available at: 338720267_Guidelines_for_the_formalization_of_informal_constructions, last accessed on: 21/4/2021.
- ²⁶ وكالة أنباء الشرق الأوسط، 14 فبراير 2018. "التنمية المحلية تتلقى تقريراً عن إزالة تعديات الأراضي الزراعية بسوهاج". المنصة الإلكترونية لجريدة اليوم السابع. الاسترجاع من الرابط: <http://www.youm7.com/3649573>، تمت زيارته في 2021/10/29.
- ²⁷ دسوقي، محمد. 14 أكتوبر 2021. "بعد 10 سنوات من المخالفات، الرئيس السيسي ينهاي فوضى التعدي على الأراضي الزراعية ونهر النيل". المنصة الإلكترونية لوكالة الأهرام. الاسترجاع من الرابط: <https://gate.ahram.org.eg/News/3004926.aspx>، تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ²⁸ عبد الله، عاشور. 2013. "جرام البناء والمسؤولية الجنائية للقائمين عليها". رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، قسم القانون الجنائي، جامعة القاهرة. 2013.
- ²⁹ Magdy, L., Gabr, M., Assem, A. 2022, "Legalization frameworks in building regulations and their relationship with the Reconciliation Law in Egypt". JES. Journal of Engineering Sciences, 50(1), 1-25. doi: 10.21608/jesaun.2021.93380.1073
- ³⁰ Krijnen, M. & Fawaz, M. 2010, "Exception as the Rule: High-End Developments in Neoliberal Beirut". Built Environment, 36. 245-259, July 2010, DOI: 10.2148/benv.36.2.245.
- ³¹ شوكت، يحيى. 29 نوفمبر 2019. " قانون التصالح في بعض مخالفات البناء: كيف يؤثر عليك؟". مرصد العمران. تم الاسترجاع من الرابط: https://marsadomran.info/policy_analysis/2019/11/1857. تمت زيارته في: 15 يوليو 2021.
- ³² UNESCAP, 2012 "Integrating Environmental Sustainability and Disaster Resilience in Building Codes". United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP); Asian Institute of Technology. (2012). Bangkok. ISBN-13: 978-92-1-120649-4
- ³³ Hernández, F. 2017, "Marginal Urbanisms: Informal and Formal Development in Cities of Latin America" Cambridge Scholars Publishing, May 11, 2017. [Online]. Available at: https://books.google.com.eg/books?id=_m7XDgAAQBAJ&source=gbs_navlinks_s, [Accessed on 2 November 2021]
- ³⁴ Friedland, R. 1982, "Power and crisis in the City: Corporations, unions and urban policy" Macmillan International Higher Education, Nov 25, 1982. [Online]. Available at: https://books.google.com.eg/books?id=VkBdDwAAQBAJ&dq=balance+between+repression+and+toleration+in+urban+governance&source=gbs_navlinks_s, [Accessed on 2 November 2021]
- ³⁵ نُشر في الجريدة الرسمية العدد رقم 10، بتاريخ 13 يناير 2020، بناءً على القرار الوزاري رقم 682/2019 بتاريخ 2019/8/28، والقرار رقم 842/2019 بتاريخ 2019/10/17 وتعديله رقم 871/2019 بتاريخ 2019/11/9.
- ³⁶ القانون رقم 150 لسنة 2020، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 28 مكرر (هـ)، بتاريخ 2020/7/15 بشأن تنظيم انتظار المركبات في الشوارع. تم الاسترجاع من الرابط: <https://ahmedazimelgamel.blogspot.com/2020/07/150-2020.html>
- ³⁷ عبد العليم، وسام. 12 يوليو 2020. "الرئيس السيسي: نزع ملكية جميع الجراجات غير المستغلة أسفل العقارات السكنية". المنصة الإلكترونية لوكالة الأهرام. تم الاسترجاع من الرابط: <https://gate.ahram.org.eg/News/2438062.aspx>، تمت زيارته في: 2021/01/29.
- ³⁸ الهيئة العامة للتخطيط العمراني. 2 يناير 2022. "دليل العمل الإرشادي لإعداد مخططات التطوير والتحسين (LADPs)". تم الاسترجاع من الرابط: <http://gopp.gov.eg/> دليل-العمل-الإرشادي-لإعداد-مخططات-الت-prettyPhoto#، تمت زيارته في: 2022/1/29.
- ³⁹ سليمان، شريف. 11 أبريل 2020. " الإسكندرية: فعلنا وحدة تدخل سريع لضبط المخالفات.. و 123 إزالة في 3 أيام". بوابة الوطن الإخبارية. تم الاسترجاع من الرابط: <https://www.elwatannews.com/news/details/4694141>. تمت زيارته في: 2020/10/24.
- ⁴⁰ مختار، هند. 1 يوليو 2020. " الحكومة: إحالة 16 ألف مخالفة بناء إلى النيابة العسكرية حتى الآن". البوابة الإلكترونية لصحيفة اليوم السابع. تم الاسترجاع من الرابط: <http://www.youm7.com/4855174>. تمت زيارته في: 2020/10/24.
- ⁴¹ مختار، هند. 18 سبتمبر 2021. " رئيس الوزراء يتابع مع وزير الاتصالات ملفات عمل الوزارة.. أبرزها التحول الرقمي". البوابة الإلكترونية لصحيفة اليوم السابع. تم الاسترجاع من الرابط: <http://www.youm7.com/5465438>. تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁴² وزارة التنمية المحلية، 2021. "مبادرة صوتك مسموع". وزارة التنمية المحلية. تم الاسترجاع من الرابط: <https://mld.gov.eg/ar/p/3035/your-voice-is-heard>. تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁴³ نصار، محمد. 25 مايو 2020. " قرار وزاري بوقف تراخيص البناء بـ4 محافظات وكل المدن الكبرى". بوابة مصر اوي الإخبارية الإلكترونية. تم الاسترجاع من الرابط: https://www.masrawy.com/news/news_egypt/details/2020/5/25/1794197، تمت زيارته في: 2020/10/24.
- ⁴⁴ منظومة الاشتراطات الجديدة. 2020. " الضوابط والاشتراطات التخطيطية والبنائية للمدن المصرية". صدر كتيب إرشادي تم إصداره بالتعاون مع وزارات الإسكان والمرافق ووزارة التنمية المحلية ووزارة التعليم العالي ووزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في ديسمبر 2020. تم الاسترجاع من الروابط: <http://scribd.com/document/505727100> و <https://drive.google.com/file/d/1u3yw7tkwcuHezULytbSINikrwc5OyW/view> و <http://U3SE3kX6SlyZZBleuFi06uLbwxxummwo/view> و [usp=drivedk](https://drive.google.com/file/d/usp=drivedk)، تمت زيارته في: 2021/9/29.
- ⁴⁵ Egypt Today, 13 July 2021, "Egypt's Central Bank launches LE100B initiative for mortgage financing". Online: <https://www.egypttoday.com/Article/3/105995/Egypt-s-Central-Bank-launches-LE100B-initiative-for-mortgage-financing>, last accessed on: 29/10/2021.
- ⁴⁶ أبو علي، الديب. 13 أغسطس 2021. "محدود الدخل في قلب وعقل الرئيس السيسي .. مشروعات الإسكان شاهد عيان". بوابة صدى البلد الإلكترونية. تم الاسترجاع من الرابط: <http://www.elbalad.news/4924780>. تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁴⁷ UN-Habitat, II-2020 "Egypt Housing Strategy" UN-Habitat, published in 2020. Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/egypt_housing_strategy.pdf, last accessed on: 19/6/2021.

- ⁴⁸ Fitch Solutions, 2020 “Egypt Real Estate Report Includes 5-year forecasts to 2024” Q3 2020. Online: https://enterprise.press/wp-content/uploads/2020/09/Egypt_Real_Estate_Report_-_Q3_.pdf, last accessed on: 29/9/2021.
- ⁴⁹ الاستفسار رقم 56، كتيب الاستفسارات وإجاباتها، الصادر عن وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، في شأن التصالح في بعض مخالفات البناء وتقنين أوضاعها 2019/17 ولائحته التنفيذية. الإصدار الثاني في يوليو 2021.
- ⁵⁰ القرنشاي، شيماء. 18 فبراير 2021. "مفاجأة في حكم للإدارية العليا: الدولة لا تملك إزالة المباني المخالفة التي أنشئت قبل إقرار «قانون البناء الموحد» المحكمة تؤكد: البناء دون ترخيص تصرف «وقتي وليس مستمرا».. خاص". البوابة الإلكترونية لجريدة المصري اليوم. تم الاسترجاع من الرابط: <https://www.almasryalyoum.com/news/details/2271027> تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁵¹ URHC, 2013, “Egyptian legislations in relation to the rehabilitation of Historic Cairo”. A Report prepared by URHC team, based on an Arabic reporting submitted by Eng. Hassan Fahmy, in the framework of Urban Regeneration project for Historic Cairo – UNESCO, World Heritage Centre, Cairo, Egypt, 8 July 2013.
- ⁵² Churchman, C. W., Ackoff, R. L., & Arnoff, E. L. (1957). Introduction to operations research. Wiley.
- ⁵³ Peters, B. 2018, "The problem of policy problems". In Policy Problems and Policy Design. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. doi: <https://doi.org/10.4337/9781786431356.00007>
- ⁵⁴ شوكت، يحيى. 30 أكتوبر 2019. "من يبني الإسكان في مصر 2018". مرصد العمران. تم الاسترجاع من الرابط: https://marsadomran.info/facts_budgets/2019/10/1822 تمت زيارته في: 14 يوليو 2021.
- ⁵⁵ راغب، شيرين. 22 يونيو 2015. "مسئول حكومي: «التصالح» في تعديلات البناء مكافأة للمخالف". أخبار المال. تم الاسترجاع من الرابط: <https://almaalnews.com> /مسئول-حكومي-التصالح-في-تعديلات-البناء، تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁵⁶ Ramadan, W. 3 Feb 2018 “Real estate wealth ... looking for protection «1» Construction violations on the front line” Al-Ahram newspaper online portal, published on 12 June 2020. Available at: <https://gate.ahram.org.eg/daily/News/635716.aspx>, last accessed on: 24/10/2020.
- ⁵⁷ Ahram online. 29 Aug 2020, “Egypt’s Sisi says will deploy army to remove illegal buildings built on agricultural land if problem persists”. Ahram online news (English). Online: <https://english.ahram.org.eg/News/378853.aspx>, last accessed on: 11/12/2021.
- ⁵⁸ رئاسة مجلس الوزراء المصري. 16 سبتمبر 2020. "تقرير من وزير التنمية المحلية". تم الاسترجاع من الرابط: <https://archive.is/HbUON> تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁵⁹ رئاسة مجلس الوزراء المصري. 27 سبتمبر 2020. "تصريحات تلفزيونية لرئيس مجلس الوزراء". تم الاسترجاع من الرابط: <https://archive.is/2ljZ9#selection-627.34-628.0> تمت زيارته في: 2021/8/17.
- ⁶⁰ حسن، كريم. 12 سبتمبر 2020. "مدبولي: الرئيس السيسي وجه بتحديد قيمة التصالح لكل الريف المصري 50 جنيهًا للمتر". المنصة الإلكترونية لبوابة الأهرام. الاسترجاع من الرابط: <https://gate.ahram.org.eg/News/2460524.aspx> تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁶¹ عادل، مدحت. 29 سبتمبر 2021. "جهاز الإحصاء يكشف خريطة التعدي على الأراضي بمحافظات الجمهورية والمنيا تتصدر". البوابة الإلكترونية لصحيفة اليوم السابع. تم الاسترجاع من الرابط: <https://www.youm7.com/5476733> تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁶² إسماعيل، مدحت. 18 ديسمبر 2021. "أرقام حقيقية.. تسلسل حالات التعدي على الأراضي الزراعية خلال 10 سنوات (جراف)، معدلات حالات التعدي على الأراضي من 2011 حتى 2020". أخبار المال. الاسترجاع من الرابط: <https://almaalnews.com> /أرقام-حقيقية-تسلسل-حالات-الاعدي-على-ا، تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁶³ التقرير الخامس للجنة المشتركة من لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير ومكاتب لجان: الخطة والموازنة، الشؤون الدستورية والتشريعية، والإدارة المحلية. مجلس النواب، دور الانعقاد العادي الرابع، الفصل التشريعي الأول. 5 يناير 2019. تم الاسترجاع من الرابط: <https://issuu.com/youm7/docs/e8396f1faa78fb>
- ⁶⁴ عفيفي، نرمين. 12 سبتمبر 2020. "رسائل مدبولي لمخالفي البناء: تسهيلات جديدة.. ولجنة تصالح "شبه مستقلة" (فيديو)". البوابة الإلكترونية لجريدة الوطن. تم الاسترجاع من الرابط: <https://www.elwatannews.com/news/details/4977372?push> تمت زيارته في: 2021/11/22.
- ⁶⁵ خطاب رقم 416773 بتاريخ 2020/8/26 إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من اللجنة المشكّلة من وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية للرد على الاستفسارات الواردة من الجهات المختصة حول تطبيق القانون 2019/17.
- ⁶⁶ حمدي، هبة. 4 مايو 2021. "الاشتراطات البنائية الجديدة عمران يليق بمصر". البوابة الإلكترونية لجريدة الجمهورية. تم الاسترجاع من الرابط: <https://www.gomhuriaonline.com/Gomhuria/819133.html> تمت زيارته في: 2021/8/17.
- ⁶⁷ قرار مجلس الدولة. تم الاسترجاع من الرابط: <http://www.laweg.net/Default.aspx?action=LawEg&Type=16&JID=71644> . تمت زيارته في: 2020/10/24.
- ⁶⁸ شوكت، يحيى. 19 أبريل 2021. "قانون التصالح في مخالفات البناء – موجز التطورات". مرصد العمران. تم الاسترجاع من الرابط: https://marsadomran.info/policy_analysis/2021/04/2131/ تمت زيارته في: 2021/9/18.
- ⁶⁹ مختار، هند. 12 سبتمبر 2020. "رئيس الوزراء: خصم 25% من قيمة التصالح بمخالفات البناء حال السداد الفوري". البوابة الإلكترونية لصحيفة اليوم السابع. تم الاسترجاع من الرابط: <http://www.youm7.com/4972336> تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁷⁰ شوكت، يحيى. 17 فبراير 2020. "اقتراحات لإنقاذ قانون التصالح في بعض مخالفات البناء". البوابة الإلكترونية لجريدة الشروق. تم الاسترجاع من الرابط: <https://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=17022020&id=026853ad-e78a-4bd5-8082-f> تمت زيارته في: 2021/12/1.
- ⁷¹ Potsiou C. 2012, “Study on Illegally Built Objects and Illegal Development in Montenegro”, January 31.2012. 21 (2), 30-47, 61-88, 101-106
- ⁷² UN, 2015 “Formalizing the informal: Challenges and Opportunities of informal settlements in South-East Europe”, United Nations, New York and Geneva, published in 2015 by United Nations Fig Publication, ISBN 978-87-92853-32-5.
- ⁷³ Fernandes, Edesio 2011. “Regularization of Informal Settlements in Latin America.” Lincoln Institute of Land Policy.
- ⁷⁴ Dawn, 8 Nov. 2012 “SBICA restrained from regularisation under amnesty scheme” Dawn newspaper online platform, Published on: November 8, 2012. Available at: <https://www.dawn.com/news/762555/sbica-restrained-from-regularisation-under-amnesty-scheme>. last accessed on: 30/1/2021.
- ⁷⁵ Yelda Kzlda Özdemirli, 2018 "Struggles for Housing – Legitimate, Self-Contradictory, or Both? Impacts of Clientelism and Rights-Seeking on Informal Housing in Ankara", from: The Routledge Handbook on Informal Urbanization Routledge. Ankara, 2018. Published on: 18 Dec 2018. Available at: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/978181315645544-3>, Accessed on: 10 Feb 2021.
- ⁷⁶ Calderon J. 2004, “The Formalisation of Property in Peru 2001–2002: The Case of Lima”, Habitat International, 28, 2, 289-300.
- ⁷⁷ Calavita, N., Calabrò, F., & Spina, L.D. 2014, “Transfer of Development Rights as Incentives for Regeneration of Illegal Settlements”. Advanced Engineering Forum, 11, 639 – 646.
- ⁷⁸ Stanghellini, S. 2012, “Incentivare la rigenerazione urbana contrastando il consumo del suolo”. In:Dossier su rendite ed economia urban. <http://www.italianieuropei.it/it/leiniziativa/convegna/item/download.html>
- ⁷⁹ Anwar, F. 2012 “Karachi city climate change adaptation strategy: a road map” SHEHRI-CITIZENS FOR A BETTER ENVIRONMENT (SHEHRI), Published on 2012. Available at: https://www.preventionweb.net/files/27915_100286295karachicityclimatechangead.pdf, last accessed on: 18/3/2021.

- ⁸⁰ Sadikoglu Asan, H., & Ozsoy, A. 2018, "The Enduring Influence of Informality in Istanbul: Legalization of Informal Settlements and Urban Transformation". Berkeley Planning Journal, 30(1). [Online] <http://dx.doi.org/10.5070/BP330137619> Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/4rv5m7z4> [Accessed on 23 July 2021]
- ⁸¹ Ohygen Rules, 2013 "EE Based Legalization of Informal Settlements in Montenegro" UNDP, Building efficiency 2013, Montenegro. Available at: <https://www.climatecolab.org/contests/2012/building-efficiency/c/proposal/1304139>. Last accessed on: 27/2/2020.
- ⁸² Rosa, Elisabetta. 2016, "Rules, Transgressions and Nomotopism: The Complex Relationship between Planning and Italian Abusivismo". Geography Research Forum. 36. 110-126.
- ⁸³ Puddu, Daniele. 2015 "APRIL 17TH, 2015: APPROVAL OF THE NEW PIANO CASA IN SARDINIA" Sardinia property finder online platform, Real Estate Market section , posted in 16 July 2015. Available at: <https://www.sardiniapropertyfinder.com/6925/april-17th-2015-approval-of-the-new-piano-casa-in-sardinia/>, last accessed: 5/8/2020
- ⁸⁴ Dewan Verma, Gita. 2012 "Little People Rights." In Slumming India: A chronicle of slums and their saviours. Second ed. Part Two: Shades of Grey – Close-ups. New Delhi: Architexturez Imprints, 2012. Available at: <https://architexturez.net/doc/az-cf-20999-0>, last accessed on: 22/3/2021.
- ⁸⁵ شوقي، محمود وعبدالقادر، مروة. 26 يونيو 2019. "مبتدأ يردد بالصور طلاء وجهات المنازل بالمحافظات". أخبار مبتدأ. تم الاسترجاع من الرابط: <https://www.mobtada.com/cases/848151> تمبتدأ يردد بالصور طلاء وجهات المنازل بالمحافظات/. تمت زيارته في: 2021/10/29.
- ⁸⁶ Arif Hasan & Hamza Arif, 2018 "Pakistan: the causes and repercussions of the housing crisis" IIED Working Paper, IIED, London, published on: October 2018. Available at: <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/10864IIED.pdf>, last accessed on: 18/3/2021.
- ⁸⁷ Pruetz, R. and Standridge, N. 2009. What Makes transfer of development rights work? Success Factors from research and practice. Journal of the American Planning Association 75:78–87.
- ⁸⁸ Zou, Yonghua & Zhao, Wanxia & Mason, Robert. 2014, "Marketization of Collective-owned Rural Land: A Breakthrough in Shenzhen, China". Sustainability (Switzerland). 6. 9114-9123. 10.3390/su6129114.
- ⁸⁹ WB, 2014 "Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization". The World Bank; Development Research Center of the State Council. World Bank Publications, Jul 29, 2014. Available at: https://books.google.com.eg/books?id=tEgtBAAQBAJ&dq=In+2004,+the+Shenzhen+municipal+government+promulgated+the+incorporation+of+all+remaining+rural+districts+into+the+municipal+urban+boundary+to+promote+urbanization.+Rural+residents+were+issued+an+urban+hukou,+village+and+township+administrations+were+turned+into+urban+subdistrict+committees,+and+rural+collectives+were+transformed+into+collective+shareholding+entities.+About+260+square+kilometers+of+collectively+owned+rural+land+were+converted+to+state-owned+urban+land.+This+made+Shenzhen+the+only+municipality+in+China+that+owns+all+the+land+within+its+jurisdiction.&source=gbs_navlinks_s, last accessed on: 27/5/2021.
- ⁹⁰ شوكت، يحيى. 28 إبريل 2021. "الاشترطات التخطيطية والبنائية الجديدة – موجز التطورات". مرصد العمران. تم الاسترجاع من الرابط: https://marsadomran.info/policy_analysis/2021/04/2147/. تمت زيارته في: 2021/9/29.
- ⁹¹ Qiao, S. 2015, "Chinese Small Property: The Co-Evolution of Law and Social Norms", 2015. [Online] Available at: https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/Qiao-The%20Co-Evolution%20of%20Property%20Law%20and%20Norms_2.pdf. [Accessed on 17 May 2021]
- ⁹² Montenegro prospects, 27 may 2019 "Legalisation of illegal structures in Montenegro" Montenegro prospects online platform, published on: May 17th 2019 . Available at: <https://www.montenegroprospects.com/legalisation-procedure-of-illegal-structures-in-montenegro/>, last accessed on: 27/2/2021
- ⁹³ موسى، دري. 1 ديسمبر 2020. "قانون التصالح إفادة كبرى للمواطنين لأنه يرفع من قيمة العقار أو الوحدة السكنية بعد التصالح". أخبار الكنانة. تم الاسترجاع من الرابط: <https://elkanannews.com/> قانون-التصالح-إفادة-كبرى-للمواطنين-ل-تمت زيارته في: 2021/9/18.
- ⁹⁴ Inc., Sage. 2010, "Accessory Dwelling Units: Case Study". Property, Land Use & Real Estate Law e-Journal. 10.2139/ssrn.1583148.
- ⁹⁵ Meres, R., Sigmon, J., DeWein, M., & Brown, J. 2012, "Successful Strategies for Improving Compliance with Building Energy Codes". 2012.
- ⁹⁶ Ioannidis, C., Psaltis, C., & Potsiou, C. 2009, "Towards a strategy for control of suburban informal buildings through automatic change detection". Computers, Environment and Urban Systems, 33(1), 64–74. <https://doi.org/10.1016/j.compe-nvurb-sys.2008.09.010>.
- ⁹⁷ صدقة، حسام. 7 إبريل 2021. "البرلمان يبحث عن آلية جديدة للتعامل مع من لم يتقدم للمصالحة". بوابة أخبار اليوم الإخبارية. تم الاسترجاع من الرابط: <https://akhbarelyom.com/news/newdetails/3321047/1/> البرلمان يبحث عن-آلية-جديدة-لمن-لم-يتقدم. تمت زيارته في: 2021/9/30.
- ⁹⁸ Polat, Z. A. 2019, "Analysis of the Regulation of "Zoning Reconciliation" in Local Governments". Planlama, 29(3), 202-209, doi: 10.14744/planlama.2019.04796.
- ⁹⁹ دبور، أحمد. 2017. "نغرات قانون البناء وتأثيرها على البيئة العمرانية". ورقة بحثية منشورة في المجلة الدولية في العمارة والهندسة والتكنولوجيا، Baheth print ISSN: 2536-9946، مطبعة IEREK. تم الاسترجاع من الرابط: <https://press.ierek.com/index.php/Baheth/article/download/217/pdf>. تمت زيارته في: 19 يوليو 2021.
- ¹⁰⁰ Sun, Haitao. 2019. "Legal and illegal processes of building disposal under the vision of urban planning". Open house international journal september 2019, volume 44 no.3
- ¹⁰¹ Ortiz-flores, E. 1995, "Les deux types d'action des ONG". In Groupement de Recherché INTERURBA (avec AITEC). Villes en développement. L'intégration des quartiers irréguliers. Un état du débat en Asie et en Amérique Latine. Paris, Interurba, 1995, (Pratiques Urbaines 12. Français) pp. 45-47.
- ¹⁰² افكري، إيمان. 15 فبراير 2021. "التصالح في الصالح" .. جرائم نصب لبيع عقارات مخالفة بأسعار مخفضة .. و5 نصائح تمنع الوقوع في الفخ". بوابة جريدة الأهرام الإلكترونية. تم الاسترجاع من الرابط: <https://gate.ahram.org.eg/News/2607930.aspx>. تمت زيارته في: 2021/12/11.