

PN-ACS-432

Ministry of Agriculture & Land Reclamation  
US Agency For Intl. Development  
Agriculture Policy Reform Program  
Reform Design and Implementation

وزارة للزراعة واستصلاح الأراضي  
الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية  
مشروع إصلاح السياسات الزراعية  
وحدة تصميم وتنفيذ السياسات

*Ministry of Agriculture and Land Reclamation*

# AGRICULTURE POLICY REFORM PROGRAM

*Reform Design and Implementation Unit (RDI)*

USAID CONTRACT NO. 263-C-00-97-00005-00



**APRP**

***Reform Design and Implementation Unit***

*Development Alternatives Inc. Group: Office for Studies & Finance, National Consulting Firm Development Associates, Cargill Technical Services, The Services Group, Training Resources Group, Purdue Universities, University of Maryland*

RDI REPORTS

A

*Report No. 108*

---

**AGRICULTURAL LAND  
TENURE POLICY STUDY  
III**

***Analysis and Recommendations  
Relating to Agricultural Land  
Registration***

*Prepared by:*

***Dr. Norman J. Singer***

***Dr. Ahmed Hassan***

***Dr. Lamia El-Fattal***

***Mr. Khaled Abu Nour***

*June 2000*

## Table of Contents

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	i
<b>1.0 Objectives of this Study</b> .....	1
<b>2.0 Methodology</b> .....	1
<b>3.0 Title Registration</b> .....	2
<b>3.1 A Brief History</b> .....	2
<b>3.2 Advantages of Using a Title Registration System</b> .....	3
<b>3.3 Creating a Title Registration System</b> .....	3
<b>3.4 General Features Needed For a Title Registration System</b> .....	4
<b>4.0 Land Registration in Egypt</b> .....	5
<b>4.1 Findings with Respect to the Adjunction Process</b> .....	6
<b>5.0 Maintaining the Registry or “Subsequent Registration”</b> .....	7
<b>6.0 Recommendation to Encourage Subsequent Registrations</b> .....	8
<b>7.0 Possible Method to Maintain the Land Register (Subsequent Registration)</b> .....	10
<b>7.1 Proposed Support System for Land Title Offices</b> .....	10
<b>8.0 Pilot Project Proposal</b> .....	14
<b>Documents Consulted</b> .....	16
<b>Appendix 1: People Interviewed for Land Tenure III</b> .....	17
<b>Appendix 2: Title Registration Law 142 of 1964</b> .....	19

## **Executive Summary**

In the three years since full implementation of the New Land Law (Law 96/1992), which addressed the unbalanced relationship between landowners and tenants in Egypt, the RDI Unit of APRP conducted two land tenure studies. These studies were designed to monitor the effects of the new law on landlords and tenants, land rents and prices, cropping patterns and investment, and the eventual development of a land market.

Both studies indicated that although the New Land Law was smoothly implemented, a formal land market is yet to develop. Among the chief reasons identified as constraining the development of a formal land market is the prevailing informal registration process. Though easy to use, this process provides little security for landholders compared to the very complicated and lengthy bureaucratic process associated with the current formal registration system.

Consequently, RDI/APRP conducted a third land tenure study to identify the constraints to a more simple, risk-free and formal land market, and define recommendations to address some of these constraints. The study team, during its three-week fieldwork held extensive interviews with MALR officials in Cairo and in two governorates. The team also met with officials from the Ministry of Justice and the Title Registration Office, as well as lawyers, landowners, academics, legal experts, cooperatives and farmers. The team consulted legal documents and examined secondary sources of data.

Since 1964, creating a land title registry has been an important goal of the GOE. To do so, Egypt has been converting its land ownership records from the deed recording system to a title registration system with attached cadastral information. A Title Registration System is currently the preferred system worldwide because it offers, for the most part, secure rights to landholders and reduces disputes and litigation over land. It also makes land transfers easier and cheaper and allows farmers to receive credit from both public and private lending institutions.

The process of conversion from deed to title registration system requires two important steps:

1. adjudication : in which the government, using judicial procedures, hears and settles landownership cases to determine proper ownership, and examines the entire country parcel by parcel until all of the country's land parcels are registered .
2. subsequent registration to maintain the register: This takes place after adjudication. Subsequent registration is registration of titles and other land rights that take place as a result of buying, selling and inheriting.

The lands of several governorates have been converted to the title registration system, as have lands in districts belonging to other governorates. But the process of completing the title registration system has been very slow in Egypt. Many landowners have chosen not to be included in adjudication. Furthermore, people involved in land transactions after adjudication rarely seek to register these subsequent transactions in the land title registry. This has a serious effect on the registry because its value depends on it being kept up-to-date.

This study provides some recommendations to speed up the adjudication process. These include:

- Information gathering should be an ongoing process.
- Qualified private surveyors could carry out part or all of the adjudication process.
- Initial adjudication decisions should be made by those who are located nearest to the landholder, as they are more likely to possess the relevant information;

Recommendations to improve subsequent registration include:

- Fees and taxes associated with transfer registrations should be eliminated or greatly reduced until the system is widely accepted, because they dissuade farmers from registering land transactions.
- Contracts and forms used in registration should be simplified.
- Register books should be bound leaf, rather than loose leaf.
- Registration applicants should not be required to travel long distances to reach the registry: Registry Offices should be set up at district or village level.
- A state guarantee should be given to the holder that the ownership interest is protected.

The team also recommends the immediate implementation of a pilot project to examine a potentially promising way to maintain the land register. This program will use village cooperative records after some changes in cooperative record-keeping. During meetings at several cooperatives in Fayoum Governorate, the team found that Ministerial Decree No. 59 of 1985 requires that cooperatives keep records of village landholdings and land transactions in their jurisdiction. In effect, the private cooperative functions as a government-authorized agency for land tenure and registration. The pilot project would work at assessing the potential usefulness of tying these cooperative land records to the title registration process to update land data for the title registries. Work on the pilot project could begin during the Autumn of 2000.

The team consisted of Dr. Norman Singer, professor of Law and Anthropology at the University of Alabama, has had vast research experience in many parts of the world. In the area of land titling and registration, Dr. Singer has worked in some of the Caribbean Islands (Jamaica, Trinidad and Tobago), Zanzibar and Albania to name a few. Counsellor Ahmad Amin Hassan is Deputy Counsel of State and Counsellor for the Arab Islamic Bank who provided legal information and support; Dr. Lamia El-Fattal is a policy specialist who has worked with RDI's resource economics unit on several other projects; Mr. Abdul Rahim Mustafa, translator; and Mr. Khaled Abdul Nour, research assistant.

Many people contributed to the study. Mr. Fathi Naguib, First Assistant to the Minister of Justice; Mrs. Layla Adbul-Karim, head of the Central Administration for Notarization and Documentation; Mr. Muhammad Zaynhom Ismael, Director General of the Central Administration for Notarization and Documentation; Mr. Mahrous Shafik, Deputy Director of the Title Register Department; Eng. Hussein Ahmad Owaies, Undersecretary of Agricultural Directorate in Fayoum Governorate; Eng. Sayed Ahmad Shaheen, Director General of Agricultural Affairs in Behira Governorate; Dr. Mahmoud Nour, APRP Program Coordinator; Dr. Sayed Hussein, APRP Resource Economist; Dr. Jane Gleason, APRP Resource Economist, Mr. Samir Shehata , Institutional Support Specialist and Dr. Max Goldensohn, RDI Chief of Party.

## 1.0 Objectives of this Study<sup>1</sup>

Recent studies by APRP-RDI have shown that although the new tenancy law (Law No. 96/1992, implemented in 1997)<sup>2</sup> was successfully enacted and implemented, the currently used land registration system, which is both lengthy and bureaucratic, has not encouraged formal land transactions. A formal land market is essential in a liberal and private sector-led economy. Furthermore, the current land information system used in Egypt is unable to provide the needed information to manage land and land-related resources in an efficient and timely manner.

The main objective of this study is to:

- Understand how current formal and informal land registration processes operate in Egypt.
- Identify constraints to the development of a land information system (LIS) which can lead to a more formal, risk-free and active land market, and assist in better land management.
- Identify key recommendations to address some constraints, and facilitate the process of formalizing land registration and the development of an LIS which can be an effective tool in policy formulation and implementation and increase revenues and potential investment opportunities.

## 2.0 Methodology

During the course of this three-week consultancy, the team held extensive, in-depth interviews with Ministry of Agriculture and Land Reclamation (MALR) officials in Cairo and in the governorates of Fayoum and Behira. These included undersecretaries of the agricultural directorates in those governorates, directors, cooperative officials, tax collectors, etc., The team also met with officials from the Ministry of Justice (MOJ), the Central Administration for Notarization and Documentation, Title Registry Department, lawyers, landowners, academics, legal and other experts and farmers. The list of interviewees is given in Appendix II. The team reviewed relevant literature, including legal documents, and conducted an analysis of land ownership records of two villages held at each village's cooperative. Secondary sources of data were also examined.

This paper begins with an historical review of title registration and the advantages of using such a system. This is followed by a section on how to create a modern land title registry

---

<sup>1</sup> The authors would like to thank Mr. Abdul Raheem Mahdi for all his efforts in translating, to and from the Arabic, a very specialized and legal subject. They would also like to thank him for his warm companionship during their field work and long discussions with the people they met.

<sup>2</sup> For more discussion of Law no. 96, of 1992, See APRP-RDI Unit Reports nos. 21 (December, 1997) and 26 (March 1999).

and the features that it must encompass to be useful and effective. The process of land registration in Egypt is reviewed and recommendations to enhance the current operating system are provided. A pilot project proposal for future follow-up work is outlined in the last section.

### **3. 0 Title Registration**

#### **3.1 A Brief History**

The earliest official land ownership records were recorded in Egypt in 3000 BC in the Royal Registry. The Romans referred to surveys of their occupied lands about 300 BC; these were the basis for their fiscal records. In modern times, the French, in France, have made maps and established records showing the delineation and ownership of all land parcels, mainly for fiscal purposes. Establishing and maintaining land records were carried out in other European countries as well. Usually these "cadastral" records were compiled by survey organizations. During the period when land records were being compiled mostly for fiscal purposes, special offices for registering transfers and other land-related transactions were created. Registration, or recording as this process became known, usually gave validity to the deed against persons who were not parties to the transaction. However, this recording process did not guarantee ownership of or other rights involved with a specific piece of land.

A second system evolved in the middle of the 19th century that dealt with title registration rather than deed recording. In 1858 in South Australia, Robert Torrens introduced legislation for title registration. This legislation has greatly influenced many other countries. According to the "Torrens System", a land register, supported by a register map, should give a clear description of the land and show the state of ownership and other rights for every parcel. The goal was to define the status of each parcel of land, as well as to register each parcel of land. The government guarantee of all rights shown on the register was an important component of the system. If a person engaged in a land transaction and information about this transaction was entered into the register, any loss from fraud or mistake was then entitled to compensation. Unlike the deed system, referring to earlier deeds to ensure title was unnecessary. Title under the Torrens System ensures landholder security.

Title registration of land has been introduced in many countries. In addition to Australia and New Zealand, many European countries (e.g., Germany, Austria, Switzerland, Sweden, and some areas in England), the United States and Canada use the Torrens System. There is no universal system of keeping land ownership records, though some combination of the Torrens System, deed recording or cadastral system is used by various countries. For example, some countries (e.g., France, Italy and India) keep cadastral records mainly for fiscal purposes, together with deed recording systems. Title registration in Germany and Switzerland is supplemented by a cadastral system, but Australia, New Zealand and Canada do not keep separate cadastral records. In systems using both title registration and cadastral records, private or government surveyors may conduct surveys, but either way the survey records are included in the title registry.

Recent developments in technology have allowed many countries to convert their land record systems from a deed system to one integrating title registration with a cadastral system to establish a complete and accurate record of the land-ownership system. The title registration system provides the basis for a more dynamic land market because title registration is easier to administer than the deed system and offers greater security to the landowner.

### 3.2 Advantages of Using a Title Registration System

The benefits of a title registration system include:

- Title registration is certain and secure for owners and those with subsidiary land rights.
- Due to secured rights, disputes and other litigation are reduced.
- Title registration facilitates all land transactions and makes transfers easier, cheaper, and safer.
- When the economy is poised to support a market in land as an economic commodity, title registration enhances economic growth. Land with clear ownership becomes a valuable collateral which can be used to obtain credit from various lending institutions.
- Credit is much easier to obtain when land is registered. Most banking institutions require plans and proper titling before giving mortgages or other loans.
- Government administration is simplified in many ways. For example, in Egypt, the Title Registry could provide information for tax administration.
- The Title Registry can be useful in other ways: assist with statistics, census, elections and planning that maps and other information contained in The Registry might facilitate.

### 3.3 Creating a Title Registration System

A title registration system requires two important steps: land adjudication (First Registration) and then a system to maintain the Register (Subsequent Registrations).

- **Adjudication: First Registration**--- Adjudication aims to establish a land title register that provides a clear description of boundaries, areas, and existing interests on all parcels in an area. The land registry normally has a register page for each parcel, which is enumerated on the register index map. The name and number of the parcel should be the same both in the register and on the register index map. When the ownership interest is simple and straightforward, the process of adjudication is simple. If a dispute arises, however, the records, facts and other aspects of the

situation are carefully examined. The Title Registry is responsible for recording the ownership interest. Disputes can be referred to committees, to an arbitration board and finally to an officer in the Title Registry – generally the Registrar. The case will finally be sent to the courts if necessary.

- **Subsequent Registrations to maintain the Register**---These are registrations of titles (buying, selling, inheriting, eg. )and other rights that take place after adjudication (or first registration) has taken place.

Experience in some countries has shown that the best method for creating a title registry supported by cadastral information is to create a single government office for both the maps and the title registers. The ministry or authority of assignment for a land title registry varies widely. For example, in Egypt, the Central Administration for Notarization and Documentation (CAND), has a central office in Cairo and offices at the governorate level. CAND has a title registration department at those administrative levels as well which is responsible for land title registration. All fall under the jurisdiction of the Ministry of Justice.

### **3.4 General Features Needed For a Title Registration System:**

Title registration systems should be based on a unique defined parcel numbering system; have a common referencing system; provide for central storage of widely needed information, with classified and specialized information held by the appropriate agency. The system should ensure regular updating and timely access. This will guarantee accuracy and efficiency. The main features of a title registration system are:

- The title register should be kept according to clearly defined units of land, known as parcels, which are defined on a map and referred to by both name and number on the register. The land is entered on the register with information concerning the owner and other rights attached to the land.<sup>3</sup> The register for each parcel is generally a separate folio or page in a volume of sequentially numbered pages, each of which is an individual register.
- Land title depends on registration, and not upon the documentary instruments. Title documents remain in the Registry for reference.
- The records must be kept up to date, in duplicate if possible, and irrelevant information eliminated.
- The central government generally assumes responsibility for the proper, uniform, and impartial operation of the Registry. To facilitate its operation, the government often delegates authority to a government division located closer to the people. The central government, however, retains authority over the system.

---

<sup>3</sup> This includes mortgages, long-term leases, restrictions or any other condition that might exist relating to land.

#### **4.0 Land Registration in Egypt**

In 1964, Egypt passed a law to convert land ownership records from the person-based "deed" recording system to a "parcel-based" title registration system with attached cadastral information. Conversion from the deed system to the title registration system requires that the government adjudicate rights. Accordingly, since 1964, the GOE has slowly been carrying out the necessary adjudication to convert deed records into title registries in some governorates. It is important to note here that this new parcel-based system includes a guarantee of title by the government.

Egypt chose a systematic adjudication system where the adjudication authorities examine the entire country parcel by parcel, district by district, until all of the country's land parcels are registered. To accomplish this, each year the MOJ issues a ministerial decree listing the districts in Governorates scheduled for land adjudication. Each district is given a minimum of six months' advance notice to prepare landowners through a public awareness program.

Normally, the adjudication process involves the following steps:

- A meeting is held where people carrying out the adjudication give information to interested villagers and answer their questions. This is an important event, since many farmers may be suspicious of the system.
- Persons are notified in advance, in a public place, that their fields will be surveyed so that they may be present during the process. Attending the survey allows farmers to give boundary information or to make claims.
- Adjudication fieldwork starts with an inventory and a survey. The Egyptian Survey Authority (ESA), oversees the survey in Egypt. Private surveyors are not allowed to participate in Egypt's adjudication process.
- The surveyor inspects the boundaries and notes any disputes that might exist. The surveyor has authority to straighten boundaries or make other minor adjustments to facilitate work. Reported claims are noted but the surveyor will not review documents or have lengthy discussions with claimants. Such a review is usually set for another day.
- In Egypt, survey inspectors check the surveyor's work and any documents, and also hold inquiries. A time is set aside for a public inspection, if necessary, and for appeal to a dispute-resolving committee and ultimately on to the courts. Otherwise, the standard forms are prepared and are considered evidence of the rights that exist for the parcels in question.

#### 4.1 Findings with Respect to the Adjudication Process

In Fayoum and Behira governorates, the team found that no more than 10% of farmers registered their land in the Title Registry during the above described adjudication process,<sup>4</sup> in areas where the adjudication process had been completed. This finding was also confirmed by Mann et al (1999). According to this study "field interviews carried out by APRP-RDI in several governorates show that new registration of ownership is extremely limited and is performed only in cases of owner-tenant conflict (p.16).

To improve the adjudication process, and enhance its efficiency and accuracy, the following recommendations are provided:

- Information gathering should be continuous to speed up the process.
- A local committee should be designated, if possible, to work with the adjudication authorities to minimize conflicts and to stimulate cooperation. The committee's knowledge of local land history could assist in recording and deciding land interests. The committee should represent the interests of absent persons, minors and handicapped persons to provide opportunity to people with land interests to make claims.<sup>5</sup>
- Special teams of private surveyors could be appointed to carry out part or all of the adjudication process.
- Initial adjudication decisions should be made by those who are located nearest to the landowner, who can focus on the task, and who possess relevant information.
- Register books should be bound leaf, rather than loose leaf, to minimize fraud. Egypt uses the loose-leaf variety, so that when a register is full, an empty page is inserted as the next page in the volume. The register should contain a parallel index of the village holdings by each owner for land-tax or statistical purposes. A daybook is also necessary to index registration applications as they are submitted to handle questions of priority. The registration application and any attached documents are numbered and can be referred to later if necessary.

---

<sup>4</sup> In the villages where this research was carried out, we were unable to locate a single person who has completed the registration process.

<sup>5</sup> This becomes an important element in the ongoing "subsequent" registration of interests and will be discussed in detail below.

## 5.0 Maintaining the Registry or "Subsequent Registration."

Creating a title registry and the continued updating of that Registry to record on-going land transactions is an important policy goal of the GOE. This is an appropriate policy because its value greatly depends on it being kept up-to-date and properly maintained.

Although the GOE is currently adjudicating land rights and creating parcel-based first registration interests, and has been doing so since 1985, there is no program to conduct subsequent registration of agricultural land. In the areas we selected for our research, we were repeatedly told that as few as 10% of the agricultural landholders are on the parcel-based register: a very low figure for ongoing land ownership records.

During the course of the team's work, visits were made to the agricultural directorates of the Governorates of Fayoum and Behira. We were invited to visit several agricultural cooperatives in villages where the adjudication process has been completed and examine their landholding records. We discovered that these records are listed by name of landholder and contained information about the land area held by each person, and whether (he or she) has sold/bought the land in question and by whom. Yet our research did not show any landholders who had gone through the process of subsequent registration<sup>6</sup>, even though cooperative records showed that about 30% of village lands were affected by a transaction during the three-year period in which cooperative records were kept. This fact effectively negates the adjudication process and all the efforts to establish title registration records.

All farmers and landholders interviewed by the team believed that registration was important, even though they did not register their lands. When the issue of credit was raised, they informed us that an affidavit issued by the Village Committee of the local cooperative, clarifying ownership, is enough to obtain credit from the Agricultural Bank (PBDAC)<sup>7</sup>. This affidavit operates as proof of ownership and eliminates the need to register at the Title Registration Office. Landholders were satisfied as long as a record of their holdings existed at the cooperative. We also heard consistent estimates that the agricultural cooperative societies' records could be as accurate as 90 to 95%.<sup>8</sup> If this is true, it is suggested that further research is required to establish whether and how agricultural cooperatives and the records that they keep could provide assistance to keeping land title registers up-to-date (section 9.0 outlines a proposal to conduct this research).

---

<sup>6</sup> Ironically, in the course of interviewing persons at the village level and in government offices, including the Title Registration Office, we met many people who told us they were farmers who lived in areas where the adjudication has taken place, but they were not registered. The principal reasons given were the cost and the complicated bureaucratic method. However, each person added that he felt secure with his land registered through the village cooperative. This method apparently provided enough security.

<sup>7</sup> Village committee affidavits are not considered valid to obtain credit from commercial banks.

<sup>8</sup> We did receive one approximation of 80% accuracy with the caveat that it was a purposely-low estimate.

Land taxes do not prevent people from registering. In fact, agricultural tax law, in theory, should encourage registration as all property owners holding less than three feddans are entitled to a land-tax exemption. However, without registration, no exemption is allowed. The qualifying elements for an exemption are (1) owning a total of less than three feddans; (2) no orchards; (3) no government employee is entitled to the exemption; (4) landholder must not have any off-farm employment; and (5) a certificate of title must exist. One tax collector explained that all landholders, with less than 3 feddans (a high percentage of all landlords in 1972 when the law was passed) were exempted from the tax after presenting evidence of ownership. Over time, changes in ownership due to sale or death, removed the automatic exemption for the majority of original exemptees. We visited one village whose tax collector reported that of 1,282 feddans in the tax area, only 90 feddans are still owned by 1972 exemptees. Yet in this same village, about 95% of the landowners hold parcels of less than three feddans, and virtually none of them applied for tax exemption. Indeed, the tax collector says that since he began working in 1989, no landholder has ever presented the certificate of title required for exemption. Most of these persons have a preliminary contract, meaning their land is not registered in the Title Registry.

Landowners reported the following reasons for not registering land:

- Registration cost (fees and taxes attached to registration and official land transfer): yet efforts by the government to reduce the fees to a reasonable level appears to make no difference to the level of registration.<sup>9</sup>
- Contracts and forms used in the registration system are complicated.
- Title registration takes place at the governorate level which means that people may have to travel long distances and incur costs to get their lands registered. Landowners must visit several offices in various locations before a transaction can be completed.
- "preliminary" methods used to conduct a land transaction, mostly via the village cooperative, are perceived by farmers as secure enough to both buyer and seller.

## **6.0 Recommendations to Encourage Subsequent Registrations**

- Use a national public awareness campaign to encourage people to register their lands and to inform them that the fees, stamp duties and taxes are minimal. The GOE has already reduced subsequent registration fees to cover only costs of the transfer. Studies have shown that when registration costs are high (or perceived to be high), registered transfers are largely avoided and selling prices reported are far below actual

---

<sup>9</sup> In 1991, the GOE reduced registration fees (based on a set formula, and the fee is dependent on the value of the land—and ranged from 0.5% to 6% of the land's value).

prices. If a tax is tied to land value, people tend to underreport the value, which leads to revenue loss.

- People should receive some kind of advantage, or at least no detriment, for using the title registry. The most prominent advantage is a state guarantee to the interest holder that the ownership interest is protected. Otherwise, no incentive is provided to keep the register up-to-date. Our study found that the land-tax exemption is not an important incentive to register. However, if loans were made available from the Agricultural Bank contingent upon registration (rather than an affidavit from the cooperative), the Registry would be more likely kept up-to-date.
- Contracts and forms used in registration should be simple. The Registry or another institution that is located closer to the village and accepted by the person transferring land should provide assistance in the required paperwork.
- Registration applicants should not be required to travel long distances to reach the Registry. Offices to conduct land transactions could be set up at a district or village level.
- All changes in ownership should occur at one convenient place. The Registry should be responsible for reporting new registrations to other government offices. This also applies to preparing forms for registration and notifying the Registrar by the courts, government authorities and other agencies that have dealt with the person affected by registration. Agencies should exchange all necessary information, thus lifting the burden from the owner-registrant.
- Subdividing land, or consolidating it, should be simplified<sup>10</sup> by close cooperation between the survey and registration authorities. If possible, mechanisms should be installed at the village level to provide survey services without serious delay, excessive cost or other complications.
- Certificates of title are generally issued after ownership interest is registered. The certificate may pose a problem for the registration system because a certificate could potentially be used to transfer the parcel a second time. In some systems, people are required to surrender any outstanding certificate at the time of transfer to protect the ownership interest that might be transferred. This is sometimes an unnecessary burden for the transferer. Therefore, a system should be implemented where certificates provide evidence of an ownership interest, but the official information on the parcel status is available at the Registry (even though an older certificate might be outstanding). Thus, a new owner would have secure title.

---

<sup>10</sup> The Egyptian authorities should deal with the issue of "fragmentation". Various methods exist that deal with excessive fragmentation. Although that issue is beyond the scope of this report, it should be recognized as a serious impediment to keeping accurate land records.

After careful examination of landholdings records and extensive meetings with officials from the ministries and other experts, the team developed a list of recommendations to set up an administrative system that would ensure on-going and accurate land registration. The remainder of this report examines the role that MALR might play in cooperation with the MOJ/Office of Title Registration and the Ministry of Water Resources and Irrigation/Egyptian Survey Authority to establish the system.

### **7.0 Possible Method to Maintain the Land Register (Subsequent Registration)**

MALR and the agricultural cooperatives play important roles in Egyptian rural society. The authority and role of the cooperatives is covered in Ministerial Decree No. 59 of 1985<sup>11</sup>.

Cooperatives are authorized to keep records of village landholdings and other land transactions in their jurisdiction. These records are updated every three years. Cooperatives also provide affidavits for landholders so that farmers may obtain loans or perform other land-related functions (such as obtain government subsidies for inputs) that require a formal statement from a government authority. On our visits to cooperatives, we witnessed a number of landholders requesting ownership affidavits from the cooperative administration (referred to as the village committee)<sup>12</sup> so that they could process a loan at the Agricultural Bank. The landholder depends on the legitimacy of the cooperative as the agent for government-related support.

In effect, the cooperative functions as a government-authorized agency for land tenure and registration. Farmers who transfer their land almost always provide information to the cooperative, and almost never register this transaction at the Title Registry. The process which farmers use to transfer land through the cooperative is referred to as an "urfi" or preliminary contract. Contracts that farmers enter into for buying and selling land are called "preliminary" because they are not notarized. Despite this, the essence of an "urfi" contract is the agreement between the parties, which, when reached, outlines each parties' obligations set out by the contract. The village cooperative committee oversees contracts for the purchase and sale of agricultural land. Each committee member reviews the contract to determine its validity.

### **7.1 Proposed Support System for Land Title Offices**

With a few changes in the cooperative's record-keeping, they can provide support to the Land Title Registration Offices to improve the value of the Title Registry. This could be done without any changes in the authority of either the cooperatives or the Title Registry. Cooperatives

---

<sup>11</sup> By letter from the Central Administration of Directorate Affairs of the Ministry of Agriculture dated 11 September 1999, the Director of the Agricultural Directorate of Fayoum Governorate is instructed to keep updating the landholding records that have traditionally been kept by the agricultural cooperative society.

<sup>12</sup> The village committee of the village cooperative consists of local figures who command the respect of the villagers and always includes the village's Mayor or Deputy Mayor and the Tax Collector. The committee usually includes the cooperative's Chairman of the Board and its Director.

will simply facilitate bringing unregistered rural landholders to the Land Title Registry. Listed below are the issues to be addressed:

- **Unique Parcel Registration Number (UPRN).** Village cooperatives do not currently keep records using the UPRN. To collaborate with the Office of Title Registration, we recommend that the cooperative's land index be kept by parcel number. Cooperatives would include a separate column on the form for each landowner's record. Under the person's entry, an individual reference to each parcel owned or possessed along with the UPRN and the size of each parcel would be made. We also recommend that the total area of owned parcels be included in the record. However, if the records are not kept by parcel number but are left as is, alphabetically by landholder, then an additional reference to each UPRN kept by the Office of Title Registration can be added, so that the cooperative could maintain records that are useful to both the Title Registration Office and the Tax Collection Office of the Ministry of Finance.<sup>13</sup>
- **Cost.** Cooperatives currently charge no registration fees for their land indexes, affidavits and recorded transactions. We recommend that the registration cost at the Land Title Registration be fully subsidized for the time being, as it is now in the cooperatives. This does not mean, however, that there should always be free registration. Once the system is institutionalized and accepted by farmers, registration costs could then be raised to a reasonable rate, taking into account farmers' ability to pay and expectations. Agencies and individuals involved in registration should understand that some costs might be inherent in the registration process. For example, if a subdivision of a parcel were to occur and a surveyor must prepare a survey plan for the new parcels, the survey cost should be borne by the persons involved (The buyer usually bears the survey cost, but in a subdivision by heirs, the heirs should bear the cost together, and pay a cost relating to their share of inheritance. This is discussed below.)
- **Records.** The cooperatives' records are relatively complete. As noted, various estimates were made on the records' accuracy. Generous estimates by the village staff indicate the records are 95% accurate. Most people who have worked with these records indicate that they are over 90% accurate. Although it is difficult to

---

<sup>13</sup> In addition to overseeing land transactions, The Land Tenure Department of the MALR oversees the distribution and administration of the Hiaza card, a legal document which contains the name of the landholder and identifies associated land to the name. This card provides landholders with certain rights and services provided by agricultural cooperatives and the BDACs and played a very important role before liberalization and privatization. In recent years, the Hiaza card has lost its importance and an examination of the data on the distribution of Hiaza cards in two cooperatives in Fayoum by our team found that out of 1,080 registered landowners and possessors in Kaabi Village, 30% (or 326 persons) have not picked up their Hiaza cards. In the village of Metataris, Fayoum Governorate, 44.2% (or 885 of the 1,999 registered landowners and possessors) have not picked up their cards. However, whether Hiaza cards are picked up or not, land records exist at the cooperatives, and we found it useful to examine them to determine if they can be linked to the Title Registry, in an effort to making activities of cooperatives both "formal" and "legitimate" for title registration.

determine exactly how accurate the records are, clearly, cooperative staff expend a great deal of effort to maintain them. In comparison, in our search for a farmer who had registered property in the Title Register, we found only a few farmers who had started the registration process but discontinued it due to either the high cost or the bureaucratic process.

Cooperatives are obligated by Ministerial Decree No. 59 of 1985 to update their records every three years. Because farmers show concern about maintaining a record in the village cooperative, they are very careful to submit Form #3, the form which updates their landholding or ownership records. When Cooperative Staff receive Form #3, detailing all the individual landholdings (i.e., parcels owned, leased, or held in a contract of use), by an individual landholder, cooperative staff total the holdings and make a single entry of the individual's total holdings. If during the three-year period a transaction was made affecting the total area held, the landholder's total is adjusted.

Village cooperatives' lists can easily be altered for compatibility with the title registration system by keeping records with individual entries for each parcel held by the landowner. Cooperatives could also keep the total holdings records for land-tax purposes. This system would allow the village cooperative to keep records that are compatible with the title registration system. The system would also give the cooperative the position of a legitimate agent in the title registration system.

Thus, the team recommends that cooperative records be maintained in a compatible manner with the records kept by the Office of Title Registration. The records at present, however, do not provide enough information for the Office of Title Registration. The records are kept alphabetically by landholder (whether owner or tenant). We recommend:

- that records be kept by parcel. Thus, if a person had two parcels, the cooperative would separate the holdings into two entries under this person's name.
- that the Unique Parcel Registration Number (UPRN), used by the Office of Title Registration for each land parcel, be included to cross-reference the information of the cooperative's land-holding index to the Title Registration Office format. The cooperative would provide registration information for any existing village lease that is longer than nine years, because a lease for that length of time must be registered.
- that the cooperative add a column to its land index showing the landowner, whether the land is leased or used, and in the case of a rental, how long the contract runs. Therefore, we recommend that the cooperative's land index be amended to provide additional columns to include the UPRN for each parcel.
- that records be kept as physically close to the user, ie landholder, as possible because the closer the records are located to the landholder, the more

accurate and effective the information base will be. We recommend that a full set of parcel registers be kept at the district level, which the governorate should maintain through the official register. For the time being, we anticipate that farmers will allow cooperatives to prepare their registration application for the Title Register.

- that coordination between Cooperatives and Title Registration Office be instituted to facilitate land registration. One of the following two methods could be used:
  1. The Office of Title Registration could train an employee from the cooperative to assist farmers in preparing contracts and other documents. If the village committee operating from the cooperative is satisfied that the contract for the parcel transfer is valid and true, then they could forward the records to the Office of Title Registration, and modify their own records to ensure updated information.
  2. Alternatively, the Office of Title Registration could send one of its employees on a round of villages to assist farmers who are preparing land transfers with the necessary documents for the Office of Title Registration. Given that village life is structured around the cooperative, Method #1 above would probably be more successful. However, in the pilot project discussed below, we advise working with both these alternatives to establish efficiency and appropriateness.
- that the village committee act in an official capacity on agreements reached regarding land transfer contracts. Because the cooperative already performs a comprehensive review of the contract, we recommend that the current review be considered sufficient to create a contract that will be acceptable to the Title Registration Office.
- the "correctness of the agreement" should be the village committee's responsibility until it is passed to the title registration officials. After the Title Registrar reviews the contract approved by the village committee, he (or she), may ask for further clarification of the parties' intents. Once the Registrar's Office determines that the contract is in order, ownership registration may be changed on the parcel register.
- that the Registrar assume responsibility for the contract's accuracy.
- that each cooperative consider employing a surveyor either as a staff member or in cooperation with other cooperatives.<sup>14</sup> Thus, survey services would be provided at

---

<sup>14</sup> In the past, cooperatives had surveyors on their staff. Due to budgetary constraints, surveyors were not replaced when they retired or died.

the cooperative level to expedite the partition of parcels and to register new parcels. The idea of employing surveyors in cooperatives was discussed with village committees, where it was suggested that a reasonable cost be established for a survey. The survey cost should be estimated based on the number of potential surveys needed in any given year (i.e., by examining the number of annual transfers that required a survey) and assessing a charge based on the equipment cost and the cost of retaining a surveyor. If the estimate indicates this would be too costly, an area should be defined over which a surveyor could operate (e.g., in three or more villages). Thus, the necessary work would be completed in a timely manner at reasonable cost.

### **8.0 Pilot Project Proposal**

The APRP program proposes that the MALR and MOJ (Office of Title Registration), and Ministry of Water Resources and Irrigation (MWRI) conduct joint research to examine the current title registration process of rural lands in one governorate in Egypt. The pilot project should be in a district that has completed adjudication or First Registration process. This increases the likelihood that a number of land transactions have taken place since adjudication to provide a meaningful database for analysis. The activities of the pilot project will include:

- Random selection of two cooperatives in a governorate where adjudication and first registration have taken place at least 10 years ago.
- Cross referencing cooperative's land records with those at the Office of Title Registration:
- Review the land records at the cooperative. Place the village data on tables that allow for quick reference to activities identifying land parcels and for noting owners and parcels with registration problems requiring further examination. The data will include parcels in the name of deceased ancestors, parcels that have been transferred, and parcels that are under lease for more than nine years.
- Review of parallel registers at the Office of Title Registration. The data for the same parcels will be compared.
- Where the data from the cooperative's records and the Title Register are in agreement, random selection of minimum of 50 parcels (if there are that many) for review. This entails going to the land and determining ownership. If the data are correct, the process is completed. If the data are incorrect, (i.e., if the owner is different from the name in the Register), then correct the registration documents to be submitted to the District Registrar. In cases where both the Title Register's records and the cooperative's land index agree that a large number of discrepancies appear, notices should be prepared and delivered to the owners of those parcels to allow them to correct the register.

- Where the data on the Title Register and the cooperative records differ, the project should select 50 parcels at a time and examine them to determine causes for the difference. After determining the cause, the title register should be rectified. If the cooperative's record is inaccurate, measures should be instituted to double-check the cooperative's data recording method. By the end of the pilot project, every parcel with a variation in data should be rectified. The time needed to rectify individual records should be noted, in increments of 25 parcels, to obtain a time estimate.
- Parcels with known registration problems (e.g., inheritance or unregistered transfer) will be analyzed to provide a method for rectification that could be used in other districts. This new method will ensure that all adjudicated district registers can be updated in a uniform manner.
- Procedures for changing the method of data keeping in the cooperative's land register will be designed so that recordkeeping at the village level is compatible with the data necessary to properly maintain title registers.
- Methods for changing the procedure in which an Office of Title Registration deals with landowners should be prepared so that the Office of Title Registration receives and processes the necessary data to keep the title registers current.
- Necessary amendments for laws/ministerial decrees will be prepared for submission to the proper authority to ensure that the title registration system is strengthened.

After the pilot project is implemented, it is envisioned that technical assistance and training will be provided to cooperative staff and the Title Registration Offices throughout Egypt to facilitate rectifying and updating the registry of Lands. Furthermore, technical assistance will be provided to the Office of Title Registration to modify the adjudication process so that the proper data is entered on the register at first registration.

Among the anticipated impacts of an up-to-date and functional land title registry is to regularize and formalize approximately 50% of all agricultural land in Egypt (DeSoto, 1997). According to DeSoto, the total value of informal rural holdings in Egypt is estimated to be US\$46.2 billion, a large sum that once freed, can be used for investments in diverse and economically viable enterprises. Formalizing these properties by creating a land title registration will also allow landholders to apply for credit from private institutions. The reduced risks associated with a formal registration system will encourage people to engage in land transactions, and include people living outside the area to buy and sell land, thereby encouraging a liberalized and active free market.

**Documents Consulted:**

Baer, Gabriel (1962). History of Landownership in Modern Egypt.

Bayoumi et al.(1997). A Study on Developing a Revised, Integrated Land and Water Plan. APRP-RDI Unit Report no.24 (December 1997).

De Soto, H. (1997). Dead Capital and the Poor in Egypt. ECES Distinguished Lecture Series, ECES, Cairo.

De Soto, H. (1997). Dead Capital and the Poor in Egypt (Appendices). ECES Distinguished Series, ECES, Cairo.

Mann et al. (1999). Egypt: The Taxation of the Agricultural Sector. APRP-RDI Unit Report no. 55 (January 1999).

Sharaf et al. (1997b). The Total Farm Tax Burden in Egypt. APRP-RDI Unit Report no. 19 (December 1997).

Sharaf et al. (1999). Land Tenure Study: Phase II. APRP-RDI Unit Report no. 66 (March 1999).

## People Interviewed for Land Tenure III

### In Cairo:

- Dr. Fathi Naguib, First Assistant to the Minister of Justice.
- Counselor Ahmad Amin Hassan, Deputy Counsel of State; Counselor for the Arab Islamic Bank.
- Mrs. Layla Abdul-Karim, Head, Central Administration for Notarization and Documentation.
- Mr. Muhammad Zaynhom Ismail, Director General of the Central Administration for Notarization and Documentation.
- Mr. Mahrous Shafik, Deputy Director of the Title Registry Dept.
- Mr. Munir Hamza, Legal staff member of the Title Registry Dept.
- Mr. Mahmoud Thabet, landlord.
- Mr. Ali Khalil Fahmi, landlord.
- Counselor Tarek Sayed, lawyer.
- Mr. Mariano Comejo, Instituto Libertad y Democracia.
- Mr. Ollie Sotamaa, Counselor, Economic Cooperation, The Embassy of Finland.

### APRP Staff:

- Eng. Mahmoud Nour, Program Coordinator.
- Dr. Jane Gleason, Resource Economist.
- Dr. Sayed Hussein, Resource Economist.
- Dr. Ibrahim Saddiq, Marketing Specialist.
- Mr. Samir Shehata, Institutional Support Specialist.
- Dr. Max Goldensohn, Chief of Party, APRP.

### In Fayoum:

- Eng. Hussein Ahmad Owaies, Undersecretary of Agricultural Directorate.
- Eng. Rashad Abdullah, Director of Land Tenure Dept. at the Agricultural Directorate.
- Eng. Husni Habib, Assistant Director at the Agricultural Directorate.
- Eng. Rubi Hamid Yousef, Director of Central Agricultural Office in Sinouris District.
- Eng. Moussad Sayed Ramadan, Assistant Director of the Agricultural Office in Sinouris District.
- Eng. Saleh Sulayman, Director of New Kaabi Cooperative, Sinouris District.
- Mr. Ahmad Mustafa Ahmad, Chairman, Board of Cooperative, New Kaabi Village and Member of Village Committee.
- Mr. Maani Mahmoud Yousef, Tax Collector in New Kaabi Village.
- Mr. Ahmad Mahmoud Ali, Mayor of New Kaabi Village, and Member of the Village Committee.
- Eng. Mustafa Abdullah Abdul Baki, Agricultural Engineer.
- Mr. Sayed Ramadan Saed, farmer in New Kaabi Village.
- Mrs. Awatif Hammad, farmer in New Kaabi Village.
- Eng. Muhammad Zaki Jad, Director of Matartaris Cooperative, Sinouris District.
- Mr. Ibrahim Muhammad Sayed, Chairman, Board of Cooperative, Sinouris District.
- Eng. Ahmad Mahmoud Abdulmouti, Agricultural Specialist, Matartaris Village.

**Registry in Fayoum:**

- Mr. Fawzi Muhammad El-Sayed, Secretary, Notary Public and Documentation Bureau.
- Madame Suhair Muhammad Mushrif, Assistant Secretary in charge of Title Registry.
- Eng. Munir Nashed, Auditor, Survey Fact Sheets at the Title Registry.
- Mr. Sanousi Mahmoud El-Sayed, Director of Title Registry.

**In Behira Governorate:**

- Eng. Sayed Ahmad Shaheen, Director General of Agricultural Affairs.
- Eng. Ali Khayri Hindawi, Director of Land Tenure Dept.
- Eng. Farouk Belba, Director of Technical Office at the Directorate.
- Eng. Nader Hammouda, staff member of the Land Tenure Dept. at the Agricultural Directorate.

**In Damanhour District:**

- Eng. Samir Nashed, Director, Dept. of Cooperatives.
- Eng. Muhammad Abu Al-Majd, Director of Technical Office.

**In Nadeeba Village:**

- Eng. Eid Abdul Ati Ali, Director of Agricultural Cooperative in Nadeeba Village.
- Mr. Abdul Kader Abdul Ghani Hemeeda, President of the Cooperative Board in Nadeeba Village.

**In Hafs Village:**

- Eng. Sayed Ahmad Salama, Director of Agricultural Cooperative in Hafs Village.
- Eng. Muhammad Abdul Hadi Ghallab, Land Preservation Office at the Cooperative.
- Eng. Gamal Abdul Fattah Harb, Manager of Landholdings at the Cooperative.
- Eng. Muhammad El-Sayed Al-Safi, Financial Officer at the Cooperative.

**In Behira Registry:**

- Mr. Ali Moughrabi, Secretary, Notary Public and Documentation Bureau.

**In Damanhour District:**

- Mr. Ali Khalil Nawar, Director, Notary Public and Documentation Bureau.
- Mr. Battour Ahmad Battour, legal staff member.
- Mr. Ibrahim Al-Khawalika, legal staff member.
- Mr. Khalil Abdul Wahab Waked, legal staff member.
- Mr. Saed Ahmad Goweili, Legal staff member.
- Mr. Saed Ibrahim Muhammad, Auditor, Survey Fact Sheets at the Title Registry.

## **Article 2 of the Presidential Decree Promulgating this Law 142 of 1964**

- (1) The Minister of Justice shall issue a decree/decrees, specifying the survey divisions to which notarization shall apply on the basis of entering the documents into the land title registration system. The Decree shall determine the date of implementation provided that the date is set to be at least six months later than the date of the Ministerial Decree.
- (2) In areas where the land title registry system has not been applied, the operative notarization laws shall continue to apply.

## **Title Registration Law 142 of 1964**

Art. 1 – The land title registry is made up of a group of registers that describe each property and define its legal position, the subsequent rights and any transaction or changes relating to it.

Art. 2 – The office of the deed registry shall assume the responsibilities for maintaining the land title registry according to the provisions of this law.

Art. 3 – Each of the land title registration offices shall be responsible for registering the documents that relate to property within the area of its jurisdiction.

Art. 4 – A land register shall be assigned to each survey unit. In each volume there will be an individual page for each parcel that will be completed according to the rules of keeping the register.

The Ministry of Justice shall issue Ministerial Decrees specifying the survey divisions in the urban and rural areas. The rules and regulations of this law shall define how the land registers and related documents shall be kept.

Art. 5 – An alphabetical personal index shall be annexed to each volume of registers wherein every landowner shall have a special page for the parcels he owns. All the data of the index shall be taken from the existing data of the title register.

Art. 6 – In any case, it shall not be permissible to move from the land title registry originals of documents that have been registered, nor the registers or documents that relate to the first entry. However, the judicial authority or whomever it may delegate has the right to peruse these documents.

Art. 7 – All transactions and rights stipulated in this law, whether relating to registration or application for any needed procedures shall have the same fee structure as the deed recording system.

Art. 8 – In the implementation of the provisions of this law, a parcel of land is defined as follows:

- a) Each parcel of land located in a survey division and owned by a person or persons without being separated from other parcels by public or other private ownership and no part of it shall have rights or duties other than those of the rest of the parcel.
- b) Public Utilities shall be regulated by Ministerial Decree specifying the details of parcels and the details shall be changed, by addition or deletion, in accordance with the method referred to in the previous paragraph.

Art. 9 – As an exception to the provisions of the previous article, a residential area may by way of Decree of the Minister of Justice be considered one parcel in toto. It shall have a special general register page and an index for any transaction on these residences wherein the number of persons shall be arranged and attached to the register.

## **Chapter II**

### **Verification of Rights in the Land Register**

#### **Section 1**

#### **On the First Entry**

Art. 10 – All the land parcels located in the survey division shall be surveyed and a special page, known as a register, shall be prepared for each whereon all rights and duties shall be entered.

Art. 11 – No rights shall be entered on the register unless they have originated from a legally recognized way for the acquisition of rights and if that way was a transaction or judgment of a court of law it has to have been previously recorded in the deed registry.

Art. 12 – The data for each register in the volume of registers shall be taken from the survey books and the agricultural land register and from any other transactions that have been previously entered in the deed registry or from the settlement forms referred to in Article 19 of this present law.

Art. 13 – A right shall not be entered on the basis of mere possession of land unless the documents recorded in the deed registry include information that more than mere possession is indicated.

Art. 14 – In the case of contradiction between the documents in the deed registry and a land parcel, the Department shall enter those rights on the register under the name of the person they deem to be the owner after having examined the contradictory documents carefully. A report on the findings of the investigation shall be attached to the page.

Art. 15 – In the register of each land parcel, the following information has to be entered:

- Natural boundaries; and
- The names of neighboring landlords.

Art. 16 – The Department shall assume the responsibility of placing boundary marks on the border of each parcel.

Art. 17 – The land holder regardless of the manner in which he gained possession of the land, shall permit the surveyors to perform their regular duties. They shall also be assisted in so doing by the law enforcement agency or the administration in demarcating the land parcels.

Art. 18 – Documents that deal with transfer of ownership rights create or remove them shall be registered at 50% of the cost provided that they have been submitted within two months of the date of the Ministerial Decree referred to in Article 2 of the Presidential Decree promulgating this law.

A copy of the application for registration shall be sent to the authority in charge of the title registration office as soon as the application is submitted; so as to enter the rights onto the register of the land parcel based on those documents.

Art. 19 – In case of transactions or possession by non-registered contracts, including contracts of division of a legacy, and in all other cases where the land holding is not proven by registered documents, the concerned parties, including any other party having rights to the land parcel or real estate in question, may enter those rights into settlement forms within the two-month period referred to in article 18 above, which forms shall have the power of registered documents. The Forms must be submitted to the concerned authority in the Office of Title Registration for investigation and entry onto a parcel register.

Registration fees on those forms shall be reduced by 50% if the person was in possession of the land in question for a minimum of five years prior to the promulgation of this Law.

The Minister of Justice shall issue a decree concerning the completion of the Form.

Art. 20- Following the issuance of Ministerial Decree, referred to in Article (2) of the Presidential Decree promulgating this present law, there shall be published in the Official Gazette a notice in order to get the attention of the parties who are landowners and/or possessors of the date of implementing the law on to the survey division, and invite them to review the objection, referred to in article 210 of this law.

When the date of implementation, referred to in article (2) of the Presidential Decree promulgating this law, falls due, the concerned parties shall be invited to pursue the date of land parcels which shall be posted in the survey division.

A notification shall be sent, in the manner to be defined in the by-laws and regulations of this Law, to the concerned parties whose names are present on the register of the current land parcel, indicating what has been entered under their names as right and duties.

## **Section II**

### **The Judicial Committee that Hears Dispute**

Art. 21 – In each survey division, a judicial committee shall be constituted under the chairmanship of a primary court chairman, with two members from the Office of Title Registration, one from the legal staff and the other from the technical staff. The Committee shall examine the claims and application to be filed in the first year following the promulgation of the law for making any change in the land title registry. The Minister of Justice shall issue a Decree naming its members and specifying its governing rules.

Art. 22 – After the elapse of the one-year referred to in Article 21 above, no claims or requests shall be accepted. However, the Minister of Justice may, at his discretion, extend the one-year period for an additional year.

Art. 23 – The decision adopted by that Committee shall be final in the following cases:

- If the change required is agreed upon among all parties whose names are included in the register of that parcel;
- If the change does not transgress the right of a person whose name is included in the register of the parcel for which an application for a change is filed; and
- If the disputed right does not exceed the maximum jurisdiction of a primary court.

Art. 24 – With the exception of cases referred to in article (23), the decisions of the Judicial Committee can be appealed in the Court of Appeal within whose jurisdiction the survey division is situated.

Art. 25 – No fees are due on claims and requests filed with the Committee. However, if it became evident to the Committee that the application for a change conceals a transaction intended to evade the fees, it shall include in its decision the payment of fees for any litigation at the court of first instance and for subsequent appeals.

In case of appeals against the decisions of the Judicial Committee, fees originally due on first instance litigation and on appeals shall be paid but shall be fully or partially refunded if the judgment was in favor of the appellant.

## **Chapter Three**

### **Entry Onto the Land Title Registry**

#### **Section I**

#### **Transactions and Rights to be Entered**

Art. 26 – All transactions that create, transfer change or remove an original right and the final verdicts that prove any of those rights must be entered into the land title register. Those transactions include donations and wills.

Failure to enter those transactions into the land title register shall not create, transfer, change or remove the above-mentioned rights neither among the concerned parties nor in relation to others.

Non-registered transactions shall have no impact other than personal obligation among the concerned parties.

Art. 27 – All transactions and final judgments proving an original right must be registered. Failure to do so shall not bequeath those rights on any legal basis neither among the parties concerned nor in relation to others.

This provision applies to land partition by inheritance.

Art. 28 - Leases and rents accrued from the use of land must be registered if it exceeds nine years. Advance payments and remittances amounting to a three-year rental and the final verdict legalizing any of those actions must also be registered.

Failure to register those transactions shall have no effect beyond nine years for leases and rents and beyond three years for advance payments and remittances.

Art. 29 – All transactions creating, establishing, transferring or eliminating a subsequent right and the final judgment proving any of those rights and the affidavits relinquishing their rights must be registered. Failure to do so means there shall be no legal basis on those rights, or among the concerned parties in relation to others.

Art. 30 – The right to inheritance must be registered if the legacy incorporated title rights. This shall be done by registering the inheritance, including the documents which prove the inheritance together with the legacy stock taking lists which defines the share of each heir. Until this entry is completed, no heir has the right to dispose of any of the property covered by those rights.

Entry of the right to inherit must be completed within five years of the date of demise of the testator, without fees. After the elapse of the five year period, entry shall only be made against the payment of the fee set on transfer of ownership document. The five year period, for the existing inheritance rights, commences from the date of implementing the decree referred to in Article (2) of the Presidential Decree promulgating this present law.

Art. 31 – Documents that prove an ordinary debt on the ancestors should be entered into the Land Title Register for the legacy itself or its obligations. The creditor must inform every concerned party of the debt before entering the document into the land title register.

Such entry is only valid as of the date it is completed. However, if entry is completed within one year from the date of registration, as noted in article 30 above, the creditor retains the right over whomever was a recipient of a share in the legacy and has registered it before the creditor gets his document entered onto the register.

Art. 32 – Pertinent litigation should include changing the data of the land title register and litigation, per se, should not be accepted unless a certificate to that effect has been obtained from the land register.

Art. 33 – Litigation referred to in article 32 above, which is before a court of law at the time of promulgating the law and has not been registered, should not be continued unless the final claim includes the changes in the register.

The plaintiff shall be given a two month period of grace as of the date of promulgation of this law to request that an entry be made. If a certificate has not been submitted in the first court session, supporting that entry the litigation will cease.

Art. 34 – The final text of the court judgment shall be entered into the register in all cases referred to above.

Art. 35 – Subsequent to entry of judgements into the register, the right of the victorious plaintiff becomes established over those who had a right which had been entered into the register as of the date of entry. A five year period which makes the court judgment final and irrevocable starts from the date of issuance of the Ministerial Decree referred to in article 2 of the Presidential Decree promulgating this law.

Art. 36 – The intention to apply pre-emption should be entered on the register. As a result if the pre-emption right has been decided by a court, the judgment should be entered into the register and it is considered to have a priority over those who have other subsequent rights as of the date of entry.

## **Chapter III Section 2**

### **Change and Rectification of the Register**

Art. 37 – The register stands by itself as proof of the veracity of the data contained therein. Ownership is not permissible with the elapse of time by any means other than those evident in the register.

Art. 38 – As an exception to the provisions of the above article, rights based on possession that bequeathes (the possessor) access to ownership shall be accepted for

registration if the litigation has been filed or the judgment has been issued within five years from the elapse of the period stipulated in the Ministerial Decree referred to in article (2) of the Presidential Decree promulgating this present law.

However, those rights shall not have priority over a recipient of a right from a registered owner before entry of claim or requests referred to in article (32) of this law.

Art. 39 - No change in the register shall be made except with notarized documents issued by the person who has the right to dispose of the rights stated in the register, or by a court judgment or by a decision of the Judicial Committee referred to in article (21) above.

Art. 40 – Owners of parcels must notify the Secretary of the Land Title Registry of any change thereon resulting from construction, interior changes and/or the removal of certain features thereof. An affidavit must be attached to the notification, indicating those changes. Entries shall be changed accordingly free of charge. The notification must be sent within three months following completion of the changes.

Art. 41 – If it became evident through surveying operations that certain changes have not been entered, the Secretary shall issue an order to incorporate the changes and oblige the owner who failed to notify of the changes within the time stated in article (40) to pay a fine of 0.5% of the value of the parcel, provided that the fine shall not exceed LE 100/and shall not be less than LE 10/. This order is irrevocable; and the fine shall be collected administratively. It shall have a priority in payment similar to registration fees.

The secretary general may, however, exempt a violator from the fine or reduce it if and when reasonable excuses are submitted and accepted.

Art. 42 – Persons with vested interests have the right to submit a petition to a magistrate, requesting deletion of any entry referred to in article (31) if the delete's supportive document is seriously blemished. Such persons may likewise request the judge to delete the entry referred to in Article (32) if it became evident to him that the case was filed only for malicious purposes.

Art. 43 – Persons whose rights have been lost by an entry, deletion or rectification will be notified by registered mail to his address as entered into the register. Such entries, deletions and/or rectification must be completely entered into both the register and the certificate referred to in articles (58) and (59).

Art. 44 - If the deletion is abrogated, the entry of the updated right will be reinstated into the register. But the deletion shall not have a retroactive effect with regard to entries that were made between deletion and abrogation.

Art. 45 - Procedures of registration, change and rectification shall be completed upon request by concerned parties or their attorney according to the conditions stipulated in the law and its regulations.

### **Section III**

## **General Procedures of Registration**

Art. 46 - Applications for registration shall be submitted to the Land Title Registry's office in the district where the parcel is located in accordance with the procedures and requirements stipulated in the Regulations of this present law.

Art. 47 - In addition to what the law may require in certain cases, applications referred to above must contain such data as required by the Regulations of this present law.

This application must be attached to the register and the supportive data as required by the Regulations.

Applications shall be entered into the index of application's received on the date and at the hour of their submission. They shall be serially numbered. The index of Applications Received shall have special spaces in which progress in processing the applications is noted.

Art. 48 - In order to provide evidence of ownership, only the parcel register or the certificates issued by the Land Title Registry shall be valid.

Art. 49 - The application shall be considered null and void if the document was not registered within one year of filing with the District Land Registration Office. This period is extended for another year if the applicant submits an application for extension two weeks before the end of the year and pays the fee due.

Art. 50 - If more than one application was submitted to the District Land Registration Office in regard to one parcel, those applications shall be examined on the basis of priority of application and entry into the index. The period between returning the preceding application stamped as valid, and returning the subsequent application stamped likewise must be equivalent to the period between filing both applications. This period must not exceed seven days as of the date of filing.

Art. 51 - If the procedure of the first filed application could not be completed, for insufficient or defective data or papers attached, the applicant will be notified by registered mail to complete the requirements within fifteen days from the date of sending the letter. If he fails to complete the requirements, the matter will be left to the discretion of the Secretary of the Registry who may issue a reasoned decision whereby the person who registered first is rescinded or the procedures of the subsequent applications are withheld, according to circumstances.

The provisions of article (50) above shall be taken into account in communicating the aforementioned decision when returning the subsequent applications, provided that the time span stipulated in Article (52) is observed.

Art. 52 - The applicant who deems no point in furnishing the District Land Title Registry with one of the requirements notified to him or the registration of the person

who registered first has been rescinded may – apply to the secretary, within 10 days of the date of the notification for re-entry of this notarized document into the book of “primacy”, having paid the fee and deposited an amount equal to 0.5% of the value of the obligation stated in the document, which amount shall not exceed LE 10/–, or otherwise the decision shall be final. He must state in his application the reasons on which his request rests. In such cases, the Secretary shall enter the notarized document into the book and refer the matter to the Judicial Committee referred to in Article (21). The subsequent applications shall cease to be considered until the Judicial Committee issues its decision.

Art. 53 - The Judicial Committee shall, as soon as practicable, issue a reasoned decision either supporting or rejecting the registration based on whether the requirements have been fulfilled or not.

The decision has to specify whether the amount paid is to be retained or refunded to the applicant if his petition was founded on serious grounds.

Art. 54 - If the decision of the Committee supports registration, immediate action must be taken to enter the property and the rights on to the proper register. In other cases, the content of the decision of the Committee rejecting registration must be written in the Index of Applications Received opposite the application. It shall also be written on the document which shall be returned to the applicant.

Art. 55-The Secretary may refuse to register the document if he deems that the requirements were not complied with, in which case reasons must be stated on the application and in the Index of Applications Received and must be communicated to the applicant in writing. The applicant is entitled to object within two weeks from the date of sending the letter. Failure to object shall make the decision of the Secretary final.

Art. 56 - Applicants whose objection was rejected may apply to the Secretary, within 15 days of furnishing him with the decision, in order to raise the matter to the Judicial Committee which shall decide whether to support the decision of the Secretary.

Art. 57 - Having confirmed the authenticity of the documents submitted, registration shall be completed and dated in order of filling in the Index of Applications Received in very clear and careful handwriting.

## **CHAPTER FOUR**

### **Parcel Registers and Certificates**

Art. 58 - Each owner shall be given a copy of that parcel register. If two or more persons own the parcel jointly, each will be given a copy of the parcel register bearing all the names of the joint owners, having paid a fee of LE1.00.

Art. 59 - Non owners concerned shall be given, upon request, a certificate containing the pertinent data of the register, having paid the set free.

Art. 60 - No second copy of the parcel register or the certificate shall be distributed except in cases of severe damage to or loss of the first copy, in which case the Judicial Committee is entitled to decide whether to issue a second copy for which the set fee must be paid.

Art. 61 - The Secretary, shall at any time, issue certificate confirming accuracy of the parcel register or the certificate of the parcel in question, after payment of the set fee.

## **CHAPTER FIVE**

### **Miscellaneous Provisions**

#### **Article (62)**

Boundary markers of the land parcels are owned by the state. If any of those markers are lost, damaged or moved from its location by someone other than the concerned employees, the cost of reinstating them shall be borne by the person responsible. Otherwise, the cost shall collectively be borne by the land possessors or owners on whose lands the landmark has been positioned.

#### **Article (63)**

Regulatory bodies and the municipalities are bound to notify the Land Registry of the construction and demolition licenses granted to the individuals or corporate bodies and of the liabilities emanating from them. The Land Registry will then notify the city system concerning the buildings erected on the land parcels in order that the entry of any transaction relating to them be submitted to the register.

#### **Article (64)**

The concerned authorities shall furnish the Land Registry with the data and papers it may request, or as required by the law, for registration within twenty days of placing the request.

## **CHAPTER SIX**

### **Penalties**

#### **Article (65)**

Whoever has been able to enter into the register a document whereby he/she usurped, with malice aforethought, a land parcel or sought to have rights thereto shall be punished with imprisonment and a fine not exceeding five hundred pounds or one of those two penalties; without prejudice to any harsher penalty in any other law.

Attempting at this sort of crime is punishable by half of penalty stated above.

## **Article (66)**

Contraventions to the provisions of article (63) and (46) are punishable with a fine of no less than L.E. 1.0 and no more than L.E. 10.0. The fine shall be multiplied by the number of contraventions.

### **Explanatory Note for Law 142 of 1964**

Registration shall take place in two ways (1) personal registration by arranging the registers according to the names of persons entitled to initiate a transaction and (2) parcel based registration determined by the location of the land parcel so that each parcel has a separate register wherein all future transactions are entered.

Parcel-Based Land Registration is revolutionary in the registration system. Its implementation leads to radical change in the current system. Ever since 1904, almost 60 years ago, recommendations have been made by the successive legislative committees to move to the land title registration until it finally became a reality in 1964.

Following are the privileges to be achieved by the new system:

1. Ensure full safety for all parties to any transaction on the land parcel. As soon as entry into the register has been completed, the data become authenticated and, as such, negate any defect in the ownership document following the elapse of the period stipulated in the law objection. Here, the legislator applies the principle of absolute power of entry into the register. This very principle is the cornerstone of the system. It literally means that what has been registered is the reality. Subsequently, wherever deals with a registered owner is totally safe against any litigation that has not been entered into the register.
2. Prohibit ownership by prescription, as a rule of the thumb. The registered owner is protected against claimants who allege that the land parcel is owned by prescription. This, again, is due to the absolute power of entries into the register. The legislator defined the methodology of first entry for those who owned a land parcel by possession before promulgation and enforcement of the law. The law stipulated a transition period during which possession shall be respected or observed for those who have not yet completed the period of prescription.
3. Apply the principle of legitimacy in land registry, which means that all documents are carefully reviewed so that only legitimate rights are entered. This will eventually lead to stability of ownership and reduce disputes in the court system.
4. Simplify and facilitate procedures of registration in transparent manner. The system also eliminates the disadvantages of similarity in names and facilities a fair assessment of land tax liability.

5. To ensure stability of ownership and rights, The law stipulated a criminal penalty for those who, with malice aforethought, have been able to register a document to usurp ownership of a land parcel or to obtain right thereto.

It worth mentioning that the system will not be applied at one shot nationwide. It shall only apply to the areas that have been surveyed according to modern techniques. Before first entry, all the documents will be carefully reviewed and discussed with the parties. Advertisements will be published in print and the electronic media to give sufficient time to those who would like to contest before the Judicial Committees. This is meant to ensure entry of the right owners into Land Registry System.

*Report No. 108*

---

سياسة حيازة  
الأراضي الزراعيّة  
الدراسة رقم (٣)

التحليل والتوصيات المتعلقة  
بتسجيل الأراضي الزراعيّة

إعداد:

الدكتور / نورمان سينجر  
الدكتور / أحمد حسان  
الدكتورة / لمياء الفتال  
الأستاذ / خالد أبو النور

يونيو ٢٠٠٠

## الفهرس

- أ..... الملخص التنفيذي
- ١ ..... ١. أهداف الدراسة
- ١ ..... ٢. منهج الدراسة
- ٢ ..... ٣. تسجيل الأراضي
- ٢ ..... ٣-١ مزايا استخدام السجل العيني
- ٣ ..... ٣-٢ إنشاء السجل العيني
- ٣ ..... ٣-٣ الخصائص العامة لنظام التسجيل العيني
- ٤ ..... ٤. تسجيل الأراضي في مصر
- ٥ ..... ٤-١ ما توصل إليه الفريق بخصوص عملية القيد الأول
- ٥ ..... ٥. عمل السجل "التسجيل التالي"
- ٥ ..... ٥-١ دور بطاقة الحيازة الزراعية
- ٧ ..... ٦. توصيات لتشجيع التسجيل التالي
- ٨ ..... ٧. الوسائل الممكنة لتنشيط تسجيل الأراضي
- ٩ ..... ٧-١ النظام المقترح لمساندة مكاتب السجل العيني
- ١١ ..... ٨. مقترح البرنامج التجريبي
- ١٣ ..... وثائق تم الرجوع إليها
- ١٤ ..... مقابلات الفريق

## الملخص التنفيذي:

اعتباراً من عام ١٩٩٧ وفي أعقاب تطبيق قانون الأراضي الجديد (٩٦) لسنة (١٩٩٢) والذي يعد تصحيحاً للعلاقة بين ملاك الأراضي الزراعية ومستأجريها في مصر، أعدت وحدة تصميم وتنفيذ السياسات تقريرين عن نمط حياة الأراضي الزراعية بغرض رصد آثار تطبيق القانون على الملاك والمستأجرين وإجراء الأراضي الزراعية وأسعارها والتراكيب المحصولية والاستثمار في الأراضي وتأثير هذه التطورات على نشوء سوق رسمي للأراضي في مصر.

وقد أوضح التقريران أنه، وعلى الرغم من تطبيق القانون دون مشكلات تذكر، لم ينشأ بعد سوق رسمي للأراضي في مصر. ومن الأسباب الرئيسية الكامنة وراء ذلك شيوع تسجيل العقود العرفية للتعاملات في الأراضي الزراعية ورغم سهولة مثل هذا النوع من التسجيل إلا أنه لا يوفر إلا ضمانات قليلة لملاك الأراضي الزراعية بالمقارنة بنظام السجل العيني الحالي.

استناداً إلى ما سبق أجرت الوحدة دراسة ثالثة للتعرف على المحددات التي تعيق نشوء سوق رسمي للأراضي يتسم ببساطة الإجراءات وانعدام المخاطر، ومن ثم تقديم توصيات ملائمة لعلاج هذه المحددات. وخلال الأسابيع الثلاثة الأولى من بدء هذه الدراسة أجرى فريق الدراسة مقابلات مكثفة مع مسئولى وزارتي الزراعة والعدل بالقاهرة وبعض المحامين وأصحاب الأراضي وبعض أساتذة الجامعات والخبراء القانونيين والتعاونيات والمزارعين. وقد راجع الفريق أيضاً الوثائق القانونية وبعض مصادر البيانات ذات العلاقة بالموضوع.

تبذل الحكومة منذ عام ١٩٦٤ جهداً لنشر نظام السجل العيني. ولقد تطلب ذلك تحويل سجلات الملكية من التسجيل الشخصي إلى السجل العيني مع تضمينه كافة المعلومات والخرائط الخاصة بالأراضي. هذا ويحظى نظام السجل العيني بقبول عالمي لما ينطوي عليه من مزايا منها تأمين حقوق الملاك وتقليص المنازعات القضائية على الأراضي الزراعية وتسهيل عمليات نقل الملكية وتخفيض تكلفتها وتيسير حصول المنتجين الزراعيين على الائتمان من المؤسسات التمويلية.

تتطلب عملية التحول من نظام السجل الشخصي إلى السجل العيني خطوتين مهمتين:

### ١. الفيسد الأول:

وفيه تنظر الحكومة - من خلال إجراءات قانونية في تسجيل الأراضي وتحدد الملكية الصحيحة وتدرس كل قطع الأراضي على مستوى الجمهورية إلى أن يتم تسجيلها بالكامل.

## ٢. القيد الثاني لتحديث السجلات:

ويتم ذلك القيد بعد القيد الأول وفيه يتم تسجيل الصكوك والحقوق الأخرى المترتبة على الشراء والبيع والإرث.

وقد تم بالفعل تحويل أراضي عدة محافظات إلى نظام السجل العيني وأراضي بعض المراكز في محافظات أخرى. ولكن عملية التحويل هذه لم تسر بالسرعة المستهدفة حيث فضل الكثير من ملاك الأراضي عدم الدخول في مرحلة القيد الأول ولم يقيم المتعاملين في الأراضي الزراعية بيعة أو شراء - إلا نادرا - بالسعي لتسجيل تعاملاتهم بالسجل العيني. ولقد أثر ذلك سلبا على السجل باعتبار أن قيمته الحقيقية تكمن في استخدامه وتحديثه.

### قدمت الدراسة عدة توصيات للتعجيل بالقيد الأول، وفيها:

- ⇨ الاستمرار في جمع البيانات والمعلومات
- ⇨ دراسة إمكانية استخدام مساحين من القطاع الخاص تحت إشراف الأجهزة المختصة لتنفيذ كل أو جزء من عملية القيد الأول
- ⇨ تفويض جهات السجل العيني الأقرب موقعا لمسالك الأراضي باتخاذ القرارات المتعلقة بالقيد الأول لكونها تمتلك المعلومات الملائمة.

### كما قدمت الدراسة توصيات لتحسين القيد الثاني ومنها:

- ⇨ إلغاء أو تخفيض الرسوم بالقيد الثاني (نقل الملكية) إلى درجة كبيرة حتى يتحقق للنظام قبول عام، لأن هذه الرسوم تقع ضمن الأسباب الكامنة وراء عزوف المزارعين عن تسجيل معاملاتهم في الأراضي بالسجل العيني.
- ⇨ تبسيط العقود والنماذج المستخدمة في التسجيل.
- ⇨ إنشاء مجلدات للصحائف بدلا من تركها سائبة وذلك ضمانا للحفاظ وتحاشيا لما قد يحدث من ضياع.
- ⇨ إنشاء مكتب للسجل العيني على مستوى المراكز حتى لا يتجشم المزارعين مشقة السفر لمسافة طويلة لاستكمال إجراءات السجل العيني.
- ⇨ إعطاء الحكومة ضمانا للمالك المسجل بحماية مصالحه في الملكية.

ولقد أوصى فريق الدراسة بتطبيق مشروع تجريبي في أقرب وقت ممكن لاستجلاء أكثر الطرق فائدة في تحديث بيانات السجل العيني. وسوف يدرس البرنامج إمكانية الاستفادة من سجلات الجمعيات التعاونية بعد إدخال التعديلات الملائمة عليها في هذا الصدد. ولقد وجد الفريق أثناء اجتماعاته مع مديري عدة جمعيات تعاونية زراعية بالفيوم أن القرار الوزاري رقم ٥٩ لسنة ١٩٨٥ يلزم التعاونيات بالاحتفاظ بسجلات للحيازة والتعاملات في الأراضي الواقعة في المناطق التي تخدمها. وهذا يجعل الجمعيات التعاونية إحدى الجهات المخولة من الحكومة في إثبات الحيازة وتسجيل التعاملات على الأراضي الزراعية. وسوف

يستكشف المشروع التجريبي مدى جدوى ربط سجلات التعاونيات بعملية تسجيل الأراضي بهدف تحديث بيانات السجل العيني ومن المتوقع أن يبدأ العمل في البرنامج التدريبي في خريف عام ٢٠٠٠.

ضم الفريق الدكتور / نورمان سينجر - أستاذ القانون وعلم الإنسان بجامعة ألاباما - والذي عرف بخبرته البحثية الواسعة في أجزاء كثيرة من العالم. وفي مجال تسجيل الأراضي سبق للدكتور سينجر العمل في كثير منها في منطقة البحر الكاريبي (جامايكا - ترنيداد وتوباغو) وزنجبار وألبانيا. كما ضم الفريق المستشار أحمد أمين حسان - نائب رئيس مجلس الدولة ومستشار البنك العربي الإسلامي - والذي قدم للفريق الكثير من المعلومات والمساندة القانونية والدكتورة / لمياء الفتال - خبيرة السياسات والتي سبق لها العمل مع وحدة تصميم وتنفيذ السياسات في دراسات أخرى عديدة.

وقد ضم الفريق أيضا كل من عبد الرحيم مصطفى المهدي - المترجم بالوحدة - والأستاذ / خالد أبو النور - مساعد باحث بمعهد بحوث الاقتصاد الزراعي.

وبهذه المناسبة نود أن نشكر كل من ساهم بفكره و معلوماته في هذه الدراسة حيث حظت هذه الدراسة بعدد كبير من المساهمين فيها وعلى رأسهم المستشار فتحي نجيب - مساعد أول وزير العدل - والسيدة / ليلي عبد الكريم - رئيس الإدارة المركزية للشهر العقاري والتوثيق - والأستاذ / محمد زينهم إسماعيل - مدير عام بالإدارة المركزية للشهر العقاري والتوثيق - والأستاذ/محروس شفيق - نائب مدير إدارة التسجيل العيني - والمهندس / حسين عويس - وكيل وزارة الزراعة بالفيوم - والمهندس / أحمد شاهين - مدير عام الشؤون الزراعية بالبحيرة - والمهندس / محمود نور - منسق مشروع إصلاح السياسات الزراعية - والدكتور / سيد حسين - خبير اقتصاديات الموارد - والدكتورة / جين جليسون - خبيرة اقتصاديات الموارد - والمهندس / سمير شحاتة - خبير خدمات المساندة المؤسسية - والدكتور / ماكس جولدنسون - رئيس فريق العمل بوحدة تصميم وتنفيذ السياسات.

## ١. أهداف الدراسة (١)

أظهرت دراسة حديثة لوحدة تصميم و تنفيذ السياسات أنه رغم نجاح تنفيذ قانون العلاقة بين المالك والمستأجر في الأراضي الزراعية ( القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢ ) إعتباراً من عام ١٩٩٧ (٢) دون مشكلات تذكر إلا أن النظام الحالي لتسجيل الأراضي - الذى يتسم بطول الإجراءات - لم يشجع على التسجيل الرسمى للتعاملات فى الأراضي الزراعية . و يعتبر نشوء سوق رسمى للأراضي الزراعية أمر ضرورياً فى الاقتصاد الحر الذى يلعب فيه القطاع الخاص دوراً هاماً . كما أن نظام معلومات الأراضي المستخدم فى مصر حالياً لا يوفر المعلومات اللازمة لإدارة الأراضي و الموارد الأخرى المرتبطة بها بالكفاءة المطلوبة .

## وتهدف هذه الدراسة الى :-

- فهم الكيفية التى يعمل بها التسجيل الرسمى و غير الرسمى للأراضي فى مصر .
- تعريف المحددات التى تقف حجر عثرة فى سبيل تطبيق نظام المعلومات للأراضي الزراعية و الذى من شأنه أن يؤدى الى نشوء سوق رسمى خال من المخاطرة للأرضى و يساعد على تحسين إدارة الأراضي .
- تقديم توصيات رئيسية لعلاج هذه المحددات و تسهيل عملية ترسيم تسجيل الأراضي و وضع نظام معلومات الأراضي الذى يمكن أن يكون أداة فعالة فى صياغة و تنفيذ السياسات و زيادة الإيرادات و فرص الإستثمار .

## ٢. منهج الدراسة

خلال فترة الأسابيع الثلاثة لهذه الدراسة قام فريقها بإجراء مقابلات موسعة تتسم بالعمق مع مسئولين من وزارة الزراعة و إستصلاح الأراضي على المستوى المركزى بالقاهرة و على مستوى المحافظات فى الفيوم و البحيرة . و قد إشمئلت برنامج عمل الفريق على مقابلات مع وكلاء وزارة الزراعة بالمحافظتين . و مديرى الشؤون الزراعية و مديرى الجمعيات التعاونية و محصلى الضرائب العقارية بالمحافظتين . كما التقى الفريق أيضاً مع مسئولى وزارة العدل بالإدارة المركزية للشهر العقارى والتوثيق و إدارة السجل العينى و مجموعة من المحامين أصحاب الأراضي و أساتذة الجامعات و الخبراء القانونيين و المزارعين . و يتضمن الملحق (٢) قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلاتهم . كما قام الفريق بمراجعة الدراسات السابقة و الوثائق القانونية ذات العلاقة و أجرى تحليلاً لسجلات الحيازة الزراعية فى قريتين بالإضافة الى استعراض المصادر الأخرى للبيانات .

يبدأ هذا التقرير بعرض تاريخى لتسجيل الأراضي و مزايا استخدام هذا النظام . و يلى ذلك قسم يعالج كيفية تطوير نظام جديد للسجل العينى و خصائص مثل هذا النظام و التى تجعله ذات فعالية لكل من

(١) يود فريق الدراسة توجيه الشكر الى الأستاذ عبد الرحيم مصطفى المهدي على ما بذله من جهد فى الترجمة من و إلى العربية فى موضوع قانونى متخصص و ما أبداه من تعاون خلال العمل الميدانى و المناقشات المطولة أثناء المقابلات .

(٢) لمزيد من المعلومات حول القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ - أنظر تقريرى الوحدة رقم - ٢١ ( ديسمبر ١٩٩٧ ) ، و رقم ٢٦ ( مارس ١٩٩٩ ) .

الدولة و الأفراد المتعاملين في هذا المجال . و في هذا السياق يتعرض التقرير لعملية تسجيل الأراضي الزراعية في مصر ويقدم توصيات لتقرير أداء النظام الحالي . و يتضمن الجزء الأخير من التقرير مقترحا حول البدء في برنامج تجريبي لتحسين أداء النظام الحالي للسجل العيني .

### ٣ . تسجيل الأراضي

يرجع تسجيل ملكية الأراضي في مصر الى عام ٣٠٠٠ قبل الميلاد في سجلات الأسر المالكة و جاءت أول إشارة في الإمبراطورية الرومانية الى مسح الأراضي الرومانية المحتلة عام ٣٠٠ قبل الميلاد . و قد اتخذت هذه العمليات أساسا "للسجلات المالية" . أما في العصور الحديثة فقد رسم الفرنسيون خرائط وأنشؤا سجلات لتحديد ملكية قطع الأراضي وذلك بصفة أساسية لأغراض مالية و قد قامت دول أوروبية أخرى بإنشاء سجلات للأراضي و الحفاظ عليها و قد تم إنشاء هذه السجلات - في الأغلب و الأعم - بواسطة هيئات المساحة . و أثناء إنشاء هذه السجلات للأغراض المالية أنشئت مكاتب خاصة لتسجيل نقل الملكية و التعاملات الأخرى في الأراضي الزراعية . و لقد أضفى التسجيل قوة على الصك إزاء الأشخاص الذين لم يكونوا أطرافا في التعامل .

و في منتصف القرن التاسع عشر نشأ نظام ثان تعامل مع التسجيل العيني بدلا من التسجيل الشخصي، و في جنوب إستراليا تمكن روبرت تورينز عام ١٨٥٨ من إصدار قانون للسجل العيني . و لقد كان لذلك التشريع تأثير واضح على العديد من البلاد . و وفقا لما عرف به "نظام تورينز" فإن سجل الأرض المؤيد بالخريطة الخاصة بها يوفر وصفا واضحا للأرض و وضع ملكيتها و الحقوق المرتبطة بها . و لقد سعى هذا النظام الى تحديد وضع كل قطعة أرض وتسجيلها أيضا . و بموجب ذلك النظام لم يكن ضمان الحكومة لكل الحقوق الواضحة على السجل مكونا مهما من مكونات النظام ، فإذا كان شخصا ما طرفا في تعامل على قطعة أرض و تم إثبات معلومات هذا التعامل على قطعة أرض و تم تسجيلها في السجل العيني ، و يجب له التعويض عن أي ضياع لحقوقه نتيجة للغش والتدليس أو الخطأ . و على النقيض من نظام التسجيل الشخصي لم تكن الإشارة الى الصكوك السابقة ضرورية لتأكيد الملكية . و من ثم فإن التسجيل العيني في ظل نظام تورينز يكفل الأمن و الطمأنينة لمالك الأرض .

تلا ذلك تطبيق نظام السجل العيني في دول كثيرة ، فبالإضافة الى أستراليا و نيوزيلندا استخدم هذا النظام دول أوروبية كثيرة ( ألمانيا و النمسا و سويسرا و السويد و بعض أجزاء من إنجلترا ) و الولايات المتحدة الأمريكية و كندا . و ليس هناك نظام عالمي موحد لحفظ سجلات ملكية الأراضي رغم وجود خليط من نظام تورينز و التسجيل الشخصي في عدة دول ( مثل فرنسا و إيطاليا و الهند ) . و يوجد في ألمانيا و سويسرا ، بجانب السجل العيني سجلات مساحية في حين لا تحتفظ أستراليا و نيوزيلندا و كندا بهذه السجلات على نحو منفصل . و في الدول التي تستخدم السجل العيني و السجلات المساحية يتم إجراء مسح الأراضي بواسطة مساحيين حكوميين أو من القطاع الخاص . و في كل الأحوال تعتبر خرائط الرفع المساحي جزءا لا يتجزأ من السجل العيني

و لقد سمحت التطورات التكنولوجية الحديثة لكثير من الدول بتحويل نظم تسجيل الأراضي من التسجيل الشخصي الى التسجيل العيني المتكامل بما في ذلك السجلات المساحية بهدف إضفاء مزيد من الدقة و الاكتمال على نظام ملكية الأراضي . و من ثم فإن نظام السجل العيني يوفر الأساس الملائم لسوق الأراضي على نحو يجعله أكثر نشاطا و ذلك بسبب سهولة إدارته بالمقارنة مع نظام السجل الشخصي و ما ينطوي عليه هذا النظام من ضمانات لملاك الأراضي .

### ٣-١ . مزايا استخدام السجل العيني

• لنظام السجل العيني مزايا عديدة من أهمها : -

١ . ضمان حقوق الملاك الأصليين و أصحاب الحقوق المترتبة على الأراضي .

٢. تقادى المنازعات و الدعاوى المنظورة أمام القضاء بسبب ضمان الحقوق .
٣. تسهيل التعامل فى الأراضى بما فى ذلك نقل الملكية الذى يصبح أيسر و أقل تكلفة وأكثر أمناً .
٤. عندما يصبح الاقتصاد فى وضع يدعم نشوء سوق الأراضى باعتبارها سلعة اقتصادية فإن السجل العينى يصبح من أدوات تعزيز النمو الاقتصادى ، فالأراضى ذات الملكية غير المتنازع عليها تصبح ضمانة ملائمة للحصول على الائتمان من مختلف مؤسسات التمويل .
٥. تبسيط الإدارة الحكومية بأساليب كثيرة منها إمكانية قيام السجل العينى بتوفير معلومات لمصلحة الضرائب فى مصر .
٦. فوائد إضافية أخرى منها المساعدة فى الإحصاء و التعداد و الانتخابات و التخطيط باستخدام المعلومات التى يتضمنها السجل العينى .

### ٣-٢. إنشاء السجل العينى

يتطلب إنشاء نظام السجل العينى خطوتين مهمتين هما (١) القيد الأول ، (٢) نظام للقيد/القيود التالية .

#### • القيد الأول :

يهدف القيد الأول الى إنشاء سجل عينى للأرض على نحو يوفر وصفاً دقيقاً للحدود والمساحات والمصالح الحالية على كل قطع الأراضى فى منطقة بعينها . و يتضمن النظام صحيفة لكل قطعة أرض مرقمة على خريطة السجل . و يجب أن يكون أسم و رقم القطعة واحداً فى الصحيفة و على الخريطة . و إذا كانت نوعية الملكية بسيطة ولا يعتمدها أى تعقيد فإن القيد الأول يصبح عملية بسيطة . أما فى حالة نشوب نزاع يتم الفحص المتأنى للسجلات والوقائع / الحقائق و الجوانب الأخرى ذات العلاقة . و يتولى السجل العينى مسئولية تسجيل الملكية أما المنازعات فىمكن إحالتها الى اللجان ثم الى مجلس تحكيم وأخيراً الى مسئول السجل العينى و الذى يعرف عادة بأسم " المسجل " و عند الضرورة تحال القضية الى المحكمة المختصة .

#### • القيود التالية لعمل السجل :

و هذه تتضمن تسجيل عمليات الشراء و البيع و الإرث و الحقوق الأخرى التى قد تحدث بعد إجراء القيد الأول أظهرت خبرات بعض الدول أن أفضل طريقة لإنشاء نظام السجل العينى - المؤيد بالمعلومات المساحية - هى أن يعهد بالمسئولية عن الخرائط و الصحائف الى جهة حكومية واحدة . و فى مصر فإن الإدارة المركزية للشهر العقارى و التوثيق - و مقرها بالقاهرة لها مكاتب على مستوى المحافظات تعرف بإدارات السجل العينى و هى جميعاً تعمل فى نطاق وزارة العدل .

### ٣-٣. الخصائص العامة لنظام التسجيل العينى

تأسس نظام التسجيل العينى على نظام فريد لترقيم قطع الأراضى . و تتضمن هذه النظم منهجاً مرجعياً عاماً و نظاماً لتخزين المعلومات العامة مع إحتفاظ الجهة المختصة بالمعلومات المصنفة/السرية و المتخصصة . و من المهم أن يتم تحديث النظام ( المعلومات ) بانتظام مع ضمان الحصول على المعلومات عند الحاجة إليها و لعل هذا هو ما يكفل لنظام التسجيل العينى الدقة و الكفاءة . و فيما يلى بيان بالملامح الرئيسية لنظام التسجيل العينى :

- إمساك صحائف السجل وفقاً على أساس وحدات محددة بدقة على خريطة و يرجع إليها الاسم و الرقم على السجل / الصحيفة من خلال بيانات مثل اسم المالك و الحقوق الأخرى

- المرتبة على الأرض (٣) و لكل قطعة أرض صفحة مستقلة في سجل يحمل أرقامها  
سلسلة لكل صحيفة مفردة.
- يستند الحق في ملكية الأرض على التسجيل و ليس على العقود المبرمة و تظل هذه  
العقود (وثائق الحق) بالسجل لتسهيل الرجوع إليها .
- وجوب تحديث السجل بانتظام في نسختين ما أمكن ذلك و إلغاء / إزالة المعلومات غير  
الملائمة
- تتولى الحكومة المركزية بوجه عام مسؤولية إدارة السجل بطريقة سليمة و متجانسة و  
غير متحيزة . و لتيسير إدارة السجل تفوض الحكومة إحدى الإدارات الحكومية القريبة  
من الجمهور في هذا الاختصاص و مع ذلك تحتفظ الحكومة المركزية بكامل سلطاتها  
على أداء هذا النظام .

#### ٤. تسجيل الأراضي في مصر

في عام ١٩٦٤ أصدرت الحكومة قانونا يحول سجلات ملكية الأراضي من نظام التسجيل الشخصي الى  
نظام التسجيل العيني متضمنا المعلومات المساحية . و لقد تطلب هذا التحول ضرورة تأكيد الحكومة من  
الحقوق المترتبة على الأراضي . و تقوم الحكومة المصرية منذ عام ١٩٦٤ حثيثا بتنفيذ القيد الأول  
لتحويل نظام السجل الشخصي الى نظام السجل العيني في بعض المحافظات . و من المهم أن نذكر هنا  
أن نظام السجل العيني يوفر ضمانا حكوميا لملاك الأراضي .

تخبرت مصر تطبيق نظام منهجي في القيد الأول حيث تقوم الجهات المختصة بفحص الأراضي  
الزراعية قطعة قطعة بكل مركز إداري الى أن تتم التغطية الكاملة لكل قطع الأراضي في عموم مصر  
و لتحقيق ذلك تقوم وزارة العدل بإصدار قرار وزاري بالمراكز الإدارية داخل المحافظات التي يطبق فيها  
القيد الأول . و من خلال برنامج للتوعية العامة يتم إخطار الملاك بالمراكز المختارة قبل ستة شهور  
من بدء التنفيذ حتى يستعدوا بما يلزم لهذا الغرض .

#### تتضمن عملية القيد الأول ما يلي :

- عقد إجتماع يقوم خلاله المسؤولون عن القيد الأول بتقديم المعلومات للمهتمين من المزارعين  
القرويين و يجيبون على تساؤلاتهم .
- إخطار الأشخاص سلفا للإجتماع في أحد الأماكن العامة بالإجراء المساحي ليكونوا حاضرين أثناء  
مسح أراضيهم إن كانوا يرغبون في ذلك . و يسمح هذا الحضور للمزارعين بتقديم معلومات  
حول الحدود و التقدم بمطالبات ( إن كان لديهم من الأدلة ما يدعم ذلك ) .
- تتولى هيئة المساحة المصرية مهمة مسح الأراضي و لا يسمح للمساكين من القطاع الخاص  
بالمشاركة في القيد الأول .
- يقوم المساحون بفحص الحدود و تسجيل أية منازعات قائمة بشأنها . و للمساح سلطة تقويم  
الحدود أو إجراء تعديلات ضئيلة لتسهيل العمل و يتم تسجيل المطالبات دون أن يكون للمساح  
مراجعة الوثائق أو الدخول في مناقشات مطولة مع أصحاب المطالبات . و عادة ما يتحدد لهذه  
المراجعة موعدا آخر .
- يخضع عمل المساح لمراجعة مفتشي المساحة الذين يقومون أيضا بفحص الوثائق و التحري  
بتوجيه الأسئلة . و يتحدد - عند الإقتضاء - موعد للفحص العام و لجنة فض المنازعات إذا  
إحتاج الأمر و إذا لم تصل اللجنة الى إتفاق ثم ترفع الدعاوى بعد ذلك أمام المحاكم المختصة .  
و فيما عد ذلك يتم إعداد الاستمارات الرسمية التي تعتبر دليلا على الحقوق المرتبطة بقطعة  
الأرض موضوع التسجيل

(٢) تتضمن هذه الحقوق الرهن و الإيجار الطويل الأمد و القيود أو أي حالة أخرى مرتبطة بالأرض .

٤-١. ما توصل إليه الفريق بخصوص عملية القيد الأول  
توصل الفريق في محافظتي الفيوم والبحيرة الى أن نسبة المزارعين الذين قاموا بتسجيل أراضيهم  
بالسجل العيني لم تتجاوز ١٠% خلال عملية القيد الأول (٤) ، من هذه الحالات أربعة حالات فى  
المناطق التى استكملت فيها هذه العملية . وقد أكد هذه النتيجة مان و آخرون ( ١٩٩٩ ) ، فقد  
جاء فى دراسة " أظهرت المقابلات التى أجراها فريق الدراسة فى عدة محافظات أن تسجيل الملكية  
محدود للغاية و أن اللجوء إليه يرتبط بقضايا المنازعات بين المالك و المستأجر " (أنظر صفحة ١٦  
من تقرير الوحدة رقم ٢٦ ) .

و يوصى الفريق بما يلي لتحسين عملية القيد الأول و تعزيز دقتها و كفاءتها : -

- أن تكون عملية جمع المعلومات مستمرة للتسجيل بإجراء القيد الأول .
- تشكيل لجان محلية - متى ما كان ذلك ممكنا - للعمل مع سلطات القيد الأول لتقليل  
المنازعات و تشجيع التعاون مع هذه السلطات . و من الممكن أن تساعد معرفة اللجان  
المحلية (القروية) بتاريخ الأراضى فى تسجيل و بيان المصالح المرتبطة بكل قطعة أرض  
محددة . و يتعين على اللجنة القروية تمثيل مصالح الغائبين و القصر و المعوقين و  
إعطاء الفرصة لذوى المصالح للتقدم بمتطلباتهم (٥) .
- يجب أن تأتي معلومات القيد الأول من المجاورين للمالك نظرا لمعرفتهم به و حيث لديهم  
المعلومات اللازمة .
- يجب أن تكون صفحات السجل فى مجلدات بدلا من الصفحات السائبة لتقليل احتمالات  
الضياع هذا و تستخدم مصر الصفحات السائبة بحيث يمكن إضافة صفحة خالية عند إمتلاء  
صفحة السجل و يجب أن يحتوى السجل على فهرس موازى لما يملكه كل مالك من قطع  
الأراضى بالضرورة لأغراض الضريبة العقارية و الإحصاء . و تعتبر السجلات اليومية  
ضرورية لفهرسة طلبات التسجيل عند التقدم بها للعناية بالأمر المرتبطة بالأولوية . و  
فى هذه الحالة يتم ترقيم طالب التسجيل و الوثائق المرفقة به و يمكن الرجوع الى هذه  
الأرقام عند الاقتضاء .

٥. عمل السجل " التسجيل التالى "

من أهم أهداف الحكومة إنشاء سجل عيني و تحديثه باستمرار بتسجيل التعاملات الجارية على  
الأراضى ، و تلك بلا شك سياسة ملائمة لأن قيمة السجل العيني تكمن فى تحديثه و سلامة حفظه  
وتشغيله . ورغم قيام الحكومة منذ عام ١٩٨٥ و حتى الآن بعملية القيد الأول و إنشاء السجل العيني  
إلا أنه لا يوجد برنامج للقيود التالية . و لقد قيل لفريق الدراسة مرارا بالقرى المختارة كدراسة أن  
نسبة الذين قاموا بالتسجيل العيني لأراضيهم لا تتجاوز ١٠% من ملاك الأراضى الزراعية ، و هو  
رقم ضئيل بالمقارنة مع السجلات الحالية لملكية الأراضى .

٥-١. نور بطاقة الحيازة الزراعية

زار الفريق مديريات الزراعة بمحافظتي الفيوم والبحيرة . و خلال تلك الزيارات دعى الفريق لزيارة  
عدة جمعيات تعاونية فى القرى التى تمت تغطيتها بالقيد الأول و الإطلاع على سجلاتها . و قد لاحظ  
الفريق ترتيب هذه السجلات حسب أسم المالك و أنها اشتملت على معلومات حول المساحة و ما إذا كان  
واضع اليد على الأرض قد اشتراها / باعها و اسم البائع / المشتري و لكن البحث لم يكشف عن

- (٤) فى القرى التى تمت فيها الدراسة لم يتمكن الفريق من تحديد شخص واحد استكمل عملية التسجيل .
- (٥) أصبحت المطالبات بتسجيل الأراضى عنصرا مهما فى التسجيلات التالية و سوف نناقشها بالتفصيل  
فى الجزء التالى من التقرير .

شخص واحد قام بالتسجيل التالي (٦) رغم أن سجلات الجمعية التعاونية الزراعية أظهرت أن حوالي ٣٠% من أراضي القرية قد تأثرت بتعامل أو آخر خلال فترة السنوات الثلاث لعمل سجل الجمعية التعاونية . أن هذه الحقيقة تفي بفاعلية كل الجهود المبذولة لتنشيط عمل السجل العيني بعد القيد الأول.

يعترف الملاك و المزارعون الذين التقى بهم أعضاء الفريق أهمية التسجيل رغم أنهم لم يقوموا بتسجيل أراضيهم . و عند طرح مسألة الحصول على الائتمان / القروض أشار هؤلاء الى أن الإقرار مشفوعا الموقع من اللجنة القروية (٧) للجمعية التعاونية الزراعية يكفي للحصول على القروض من بنك القرية التابع للبنك الرئيسي للتنمية و الائتمان الزراعي . و يعتبر هذا الإقرار بمثابة دليل ملكية و من ثم فهو يلغى الحاجة الى تسجيل الأراضي لدى مكاتب السجل العيني . و يكتفى الملاك / الحائزون بتسجيل أراضيهم في السجل الخاص بذلك بالجمعية التعاونية الزراعية بالقرية . و عندما سألهم الفريق عن مدى دقة هذه السجلات تراوحت نسبة الدقة في إجاباتهم ما بين ٩٠ - ٩٥ % (٨) و إذا صح ذلك فإن الفريق يقترح إجراء دراسة للتحقق من صدق ذلك و إستكشاف الكيفية التي يمكن بها لهذه الجمعيات و سجلاتها أن تساعد في تحديث بيانات السجل العيني ( أنظر القسم - ٩ للإطلاع على المقترح الخاص بهذه الدراسة / المشروع التجريبي ) .

### أثر ضريبة الأراضي على التسجيل

لا تمنع ضريبة الأراضي الملاك من التسجيل . و من الناحية النظرية فإن قانون الضرائب العقارية (ضريبة الأراضي الزراعية) يجب أن يكون حافزا على التسجيل لأن ملك الأراضي الزراعية من فئة أقل من ثلاثة أفدنة مسجلة يمنحون إعفاء من الضريبة العقارية . و لكن عدم التسجيل يحرمهم من هذا الإعفاء و فيما يلي بيان بالعناصر التي تجعل المالك مؤهلا للإعفاء من هذه الضريبة :

- أن تقل الملكية الكلية عن ثلاثة أفدنة .
- ألا يكون من ضمنها حدائق .
- ألا يكون المالك موظفا حكوميا .
- ألا يكون له عمل آخر خارج الزراعة .
- وجود شهادة تسجيل لدى المالك .

و قد أشار أحد جباة القرية الى أن الملاك من فئة أقل من ثلاثة أفدنة ( و هم يمثلون نسبة مئوية كبيرة من الملاك عام ١٩٧٢ عند إصدار هذا القانون ) قد حصلوا على هذا الإعفاء الضريبي بتقديم دليل الملكية و لكن التغيرات التي طرأت على الملكية بالبيع أو الوفاة و الإرث ألغت هذا الإعفاء بالنسبة لغالبية المعفيين الأصليين . و لقد زار الفريق قرية أفاد صرافها التابع للضرائب العقارية بأن بها مساحة ٩٠ فدانا فقط معفاة من الضرائب العقارية من إجمالي مساحتها الخاضعة للضريبة و البالغ إجماليها ١٢٨٢ فدانا . و مع ذلك فإن حوالي ٩٥% من الملاك يقعون في الفئة المعفاة من الضريبة (أقل من ثلاثة أفدنة) و لكن أحدا منهم لم يتقدم بطلب الحصول على هذا الإعفاء بسبب عدم وجود شهادة التسجيل الدالة على الملكية . و يؤكد ذلك الصراف أن أحدا من الملاك لم يتقدم منذ أن بدء عمله

- (٦) أثناء المقابلات التي أجراها الفريق على مستوى قرى الدراسة و بالمكاتب الحكومية بما في ذلك مكاتب السجل العيني أخبرنا الكثير من المزارعين أنهم من أهالي القرى التي تم فيها القيد الأول و لكنهم لم يقوموا بالتسجيل . و قد عزوا ذلك الى ارتفاع التكاليف و الإجراءات المكتبية المعقدة . و مع ذلك فقد أشار هؤلاء أنهم يشعرون بالأمان مع تسجيل أراضيهم لدى الجمعية التعاونية الزراعية . و ربما تكون هذه الطريقة قد وفرت قدرا كافيا من الضمانات .
- (٧) لا تعتبر الإقرارات الموقعة من اللجان القروية مقبولة لدى البنوك التجارية للحصول على القروض .
- (٨) أفاد أحد الملاك أن درجة دقة سجلات الحيازة بالجمعية التعاونية الزراعية تصل الى ٨٠% - مشيرا الى أن هذا التقرير منخفض على نحو مقصود .

بالقرية عام ١٩٨٩ - بشهادة التسجيل المطلوبة للإعفاء . و يوجد لدى معظم هؤلاء عقود عرفية وهو ما يعنى أن أراضيهم ليست مسجلة لدى السجل العيني .

#### أسباب عزوف ملاك الأراضي عن التسجيل

- أشار الملاك الى الأسباب التالية لعزوفهم على التسجيل : -
- استخدام عقود و استثمارات معقدة عند تسجيل الأراضي .
- اعتبار العقود العرفية في التعامل - و معظمها يتم من خلال الجمعية التعاونية الزراعية بالقرية - أمنة من منظور البائع و المشتري .
- تكاليف التسجيل ( الرسوم و الضرائب المرتبطة بالتسجيل و نقل الملكية رسميا ) . ليست حافزا للتسجيل و هذا معناه أن الجهود التي بذلتها الحكومة لخفض الرسوم الى حدود معقولة لم تحدث فرقا في تشجيع الملاك على تسجيل أراضيهم (٩) .
- إتمام إجراء التسجيل بمكتب السجل العيني على مستوى المحافظة - الأمر الذي يعنى أن على بعض الملاك أن يتجشموا مشقة السفر و يتحملوا ما يرتبط بذلك من تكاليف لتسجيل أراضيهم ويتعين على الملاك زيارة عدة إدارات في مواقع عديدة قبل إتمام التعامل و التسجيل .

#### ٦. توصيات لتشجيع التسجيل التالي

- تنظيم حملة توعية قومية لتشجيع المواطنين على تسجيل أراضيهم و إعلامهم بتخفيض الرسوم و الدمغات و الضرائب الأخرى الى الحدود الدنيا . و لقد خفضت الحكومة الرسوم للتسجيل التالي لتغطي فقط تكاليف نقل الملكية . و لقد أظهرت الدراسات أنه عندما تكون تكاليف التسجيل مرتفعة (أو يراها المواطنون مرتفعة) يعزف المتعاملون في الأراضي بيعة و شراء عن تسجيل نقل الملكية و من ثم تنخفض أسعار الأراضي عن أسعارها الحقيقية بدرجة واضحة . و إذا ما ارتبطت الضريبة بقيمة الأرض فإن المتعاملين يميلون لتخفيض القيمة - الأمر الذي يؤدي الى نقص الإيرادات .
- إعطاء المتعاملين في الأراضي قدرا من المنفعة - أو على الأقل درء المضررة - عند تسجيل أراضيهم و لعل أهم المزايا تكمن في ضمان الدولة لحماية مصالح الملكية ، و إلا انتفى وجود أي حافز لتسجيل الأراضي و نقل الملكية . و لقد توصل الفريق الى أن الإعفاء من الضريبة العقارية لا يوفر حافزا للتسجيل . و من ثم فإن ربط الحصول على القروض الكبيرة لكبار المزارعين من بنك القرية التابع للبنك الرئيسي للتنمية و الإئتمان الزراعي بشرط تسجيل الأراضي ( و ليس بالإقرارات الموقعة من اللجان القروية ) فإن تحديث نظام السجل العيني يصبح أمرا ممكنا .
- تبسيط العقود و الاستثمارات المستخدمة في السجل العيني . و في هذا الصدد يوصى الفريق بأن يقوم مكتب السجل العيني أو أية جهة مسؤولة قريبة من القرية و مقبولة من جانب الناقل للملكية بتقديم المساعدة في استكمال بيانات الأوراق المطلوبة .
- تخفيف العبء على طالبي التسجيل بإنشاء مكاتب للسجل العيني على مستوى المراكز على الأقل بدلا من السفر الى عاصمة المحافظة لاستكمال إجراءات التسجيل .
- إجراء أي تغيير في الملكية في مكان واحد يسهل الوصول إليه - و يجب أن يتولى مكتب السجل العيني مسؤولية الإبلاغ عن أية تسجيلات جديدة للإدارات الحكومية المختصة . و يتعين على تلك الجهات تبادل كل المعلومات الضرورية على نحو يؤدي الى تخفيف العبء عن المالك / طالب التسجيل .

(٩) في عام ١٩٩١ خفضت الحكومة رسوم التسجيل ( المحسوبة على أساس معادلة و تعتمد قيمة الرسم على قيمة الأرض تتراوح ما بين ٠,٥ % ، ٦ % من قيمة الأرض .

- تبسيط تقسيم الأراضي أو تجميعها (١٠) وذلك عن طريق تدعيم التعاون بين هيئة المساحة المصرية و السجل العيني . و لعله من الملائم في هذا الصدد إنشاء آليات على مستوى القرية لتقديم الخدمات المساحية دون إبطاء أو تكلفة زائدة أو تعقيدات إضافية أخرى .
- رغم إصدار شهادة التسجيل بعد إثبات الملكية بالسجل ، إلا أن الشهادة قد تمثل مشكلة لنظام التسجيل العيني لاحتمال استخدامها لنقل الملكية للمرة الثانية . و في بعض النظم تتم مطالبة الأفراد بتقديم شهادة عند نقل الملكية لحماية مصالح المالك . و لكن ذلك يكون في بعض الأحيان عبئا لا لزوم له على ناقل الملكية . و لهذا يجب وضع نظام يجعل الشهادة دليلا على مصالح الملكية مع الاحتفاظ بالمعلومات الرسمية عن وضع قطعة الأرض بمكتب السجل العيني ( رغم احتمال وجود شهادة أقدم ) . و بهذا يحصل المالك الجديد على سند مضمون .

بعد القيام بفحص متأن لسجلات الحيابة و عقد اجتماعات موسعة مع المسؤولين بالوزارة ذات العلاقة و غيرهم من الخبراء في هذا المجال - قام الفريق بإعداد قائمة بالتوصيات لإنشاء نظام إدارى يكفل عمل نظام دقيق و مستدام لتسجيل الأراضي . و يعالج الجزء المتبقى من هذا التقرير الدور الذي يمكن أن تلعبه وزارة الزراعة و استصلاح الأراضي بالتعاون مع وزارة العدل ( إدارة السجل العيني ) و وزارة الموارد المائية و الري ( هيئة المساحة المصرية لإنشاء النظام ) .

#### ٧. الوسائل الممكنة لتنشيط تسجيل الأراضي

تلعب وزارة الزراعة و استصلاح الأراضي و الجمعيات التعاونية أدوارا مهمة في المجتمع الزراعي والريفي . و ينظم القرار الوزاري ٥٩ لسنة ١٩٨٥ (١١) سلطة و دور الجمعيات التعاونية الزراعية و بموجب هذا القرار تفوض الجمعيات التعاونية الزراعية في سلطة إمساك سجلات الحيابة و تسجيل التعاملات في الأراضي الواقعة في نطاق اختصاصها . و يتم تحديث هذه السجلات مرة كل ثلاث سنوات . كما أن الجمعيات التعاونية الزراعية تصدر لحائزي الأراضي شهادات يستطيعون بموجبها الحصول على القروض ( و أى دعم حكومي محتمل لمستلزمات الإنتاج ) من بنك التنمية و الائتمان الزراعي . و لقد لاحظ الفريق أثناء زيارته الميدانية للجمعيات التعاونية الزراعية وجود عدد من الحائزين و معهم طلبات للحصول على مثل هذه الإقرارات / الشهادات الموقعة من اللجنة القروية (١٢) لاستكمال إجراءات الحصول على قرض من بنك القرية . و يعتمد الحائزون / الملاك على شرعية الجمعية التعاونية الزراعية باعتبارها الجهة التي توفر له المساندة الحكومية اللازمة . و من الناحية العملية فإن الجمعيات التعاونية الزراعية تعمل كجهة مفوضة من الحكومة في رصد و تسجيل أى تغير يطرأ على ملكية الأراضي الزراعية . و يقوم ناقل الملكية - فى الأغلب و الأعم - بتقديم المعلومات للجمعية التعاونية الزراعية في حين يعزف تماما عن تسجيل نقل الملكية لدى مكتب السجل العيني . ويلجأ المزارعون في نقل الملكية من خلال الجمعية التعاونية الزراعية الى العقود العرفية / الابتدائية غير المشهورة و رغم ذلك فإن جوهر العقد الابتدائي هو القبول من جانب طرفيه و اتفاقهما على الالتزامات المنصوص عليها بالعقد على كل طرف تجاه الطرف الآخر . و تراجع اللجنة

(١٠) يجب على الحكومة معالجة قضية نقرم الملكية . و هناك عدة طرق لمعالجة تقديت الملكية . و رغم أن هذه المسألة تقع خارج نطاق عمل فريق الدراسة إلا أنها تعد عائقا خطيرا أما تحقيق الدقة في سجلات الأراضي .

(١١) أطلع وكيل وزارة الزراعة بالفيوم الفريق على خطاب من الإدارة المركزية لشئون المديرية بتاريخ ١١ / ٩ / ١٩٩٩ يطلب منه الإستمرار في تحديث سجلات الحيابة التي تحتفظ بها الجمعيات التعاونية الزراعية .

(١٢) تتكون اللجنة القروية من بعض أعيان القرية الذين يتمتعون باحترام أهلها و من بينهم العمدة و نائبه و الصراف . و عادة ما تضم اللجنة في عضويتها رئيس مجلس إدارة الجمعية و مديرها .

القروية بنود العقود الابتدائية لشراء و بيع الأراضي الزراعية حيث يقوم كل عضو بمراجعة العقد لتقرير مدى صلاحيته .

٧-١. النظام المقترح لمساعدة مكاتب السجل العيني  
إذا ما أدخلت تعديلات طفيفة على سجلات الجمعيات التعاونية الزراعية فإنها يمكن أن توفر مساندة ملائمة لمكاتب السجل العيني بغرض تنشيط القيود التالية للقيود الأول دون أن يؤدي ذلك الى تغيير في صلاحيات التعاونيات أو سلطات السجل العيني . و لسوف تقوم التعاونيات بسهولة و يسر بتزويد السجل العيني بأسماء الملاك الذين لم يسجلوا أراضيهم .

و فيما يلي قائمة بالموضوعات المقترحة علاجها

• الرقم الموحد لتسجيل قطعة الأرض (UPRN)

لا تطبق تعاونيات القرى هذا النظام في سجلات الحيازة التي تحتفظ بها . و للتسيق مع السجل العيني يوصى الفريق بتطبيق نظام الترقيم الخاص لقطع الأراضي الواقعة في دائرة اختصاصها وذلك بإدخال عمود مستقل على النموذج الخاص بكل مالك و تحت أسم كل مالك يتم تسجيل رقم واحد لكل قطعة أرض مملوكة على الذمة أو بوضع اليد و ذلك باستخدام نظام الترقيم الخاص مع ذكر مساحة كل قطعة . كما يوصى الفريق بإثبات المساحة الكلية للقطع المملوكة في زمام القرية و مع ذلك فإنه في حالة عدم تطبيق نظام ترقيم قطع الأراضي و استمرار العمل بنظام السترتيب الهجائي للملاك فإنه يمكن إضافة الرقم المرجعي للقطعة وفقا لنظام الترقيم الخاص المعمول به في السجل العيني حتى يتسنى للجمعيات التعاونية الزراعية استخدام سجلات ذات نفع خاص للسجل العيني و الضرائب العقارية التابعة لوزارة المالية (١٣) .

#### • التكاليف

لا تتقاضى التعاونيات الزراعية في الوقت الحاضر أية رسوم للتسجيل في فهارس الأراضي أو أية رسوم عن الشهادات التي تصدرها اللجان القروية أو تسجيل عمليات نقل الحيازة . و يوصى الفريق بتقديم دعم كامل في الوقت الحاضر لتكاليف التسجيل بالسجل العيني كما هو الحال في التعاونيات الزراعية . و مع ذلك فإنه لا يجب أن يفهم من هذا أن التسجيل يجب أن يكون دائما مجانيا . و ما أن يصبح النظام راسخا و مقبول من المزارعين فإنه يمكن حينئذ رفع تكاليف التسجيل الى معدل معقول - مع أخذ القدرة المالية للمزارعين و توقعاتهم في الاعتبار و يجب على الجهات و الأفراد المشاركين في التسجيل إبراك أن بعض المصاريف متضمنة في عملية التسجيل ، فتقسيم قطعة أرض الى قطع جديدة يستدعي قيام أحد المساحين بعمل خرائط - الأمر الذي يتطلب تحمل التكاليف من قبل الأطراف المعنية ( يتحمل المشتري عادة المصاريف

(١٣) بالإضافة الى الإشراف على التعاملات في الأراضي الزراعية تقوم إدارة الحيازة بوزارة الزراعة بالإشراف على توزيع و إدارة بطاقات الحيازة و هي وثيقة قانونية تحتوى على أسم الحائز و الأرض المرتبطة باسمه . و تمنح البطاقة للحائزين حقوقا و خدمات معينة من الجمعية التعاونية و لبنك القرية و كان لها دور مهم قبل التحرير الاقتصادي و الخصخصة . و لقد فقدت بطاقة الحيازة الكثير من أهميتها ، فقد كشفت دراسة بيانات توزيع البطاقات في جمعيتين زراعتين بالفيوم عن أنه - من أصل ١٠٨٠ مالكا أو واضعا لليد بقرية الكعابي - لم يتسلم بطاقات الحيازة إلا ٣٢٦ مالكا أو ٣٠ % من العدد الكلي . و في قرية مصر طارس بالفيوم لم يحضر ٨٨٥ مالكا (٤٤,٢ %) من أصل ١٩٩٩ مالكا أو واضع يد بالقرية . و مع ذلك فإنه سواء حضر الملاك أو واضعي اليد للحصول على بطاقاتهم أو لم يحضروا فإن سجلات الأراضي موجودة بالتعاونيات الزراعية - مما جعل الفريق يستحسن فكرة فحصها لتحديد إمكانية ربطها بالسجل العيني بغرض ترسيم أنشطة الجمعيات و جعلها قانونية لأغراض التسجيل العيني .

المساحية و لكن فى حالة التقسيم للإرث يتحمل الورثة متضامنين هذه المصاريف و يدفع كل منهم مبلغا يتناسب مع نصيبه من الإرث ) . و سنناقش ذلك لاحقا .

#### • السجلات

تتسم سجلات الجمعيات التعاونية الزراعية بالاكتمال النسبى . كما أشرنا سلفا و تتراوح دقة سجلات الحيازة الزراعية ما بين ٩٥ % فى أحسن الأحوال ، ٩٠ % فى الأحوال المعتادة . ورغم صعوبة تحديد مستوى دقة هذه السجلات إلا أنه من الثابت أن العاملين بالجمعيات التعاونية الزراعية يبذلون قدرا كبيرا من الجهد لتحديث هذه السجلات . و فى بحث الفريق عن المزارعين الذين سجلوا أراضيهم بالسجل العيني لم يجد إلا القلة ممن بدعوا العملية ثم توقفوا أما لإرتفاع التكاليف أو لتعقد الإجراءات المكتبية . وبموجب القرار الوزارى رقم ٥٩ لسنة ١٩٨٥ فإن التعاونيات الزراعية ملزمة بتحديث سجلاتها مرة كل ثلاث سنوات . و نظرا لإهتمام المزارعين بتحديث سجل الجمعية فإنهم يعنون بتقديم استمارة (٣) التى تتضمن تحديثا لملكيتهم للأراضى أو حيازتهم لها بوضع اليد أو الإيجار . و فور تلقى الجمعية للاستمارة (٣) المحددة للأراضى المملوكة على الذمة أو المؤجرة أو المستخدمة بحق الإنتفاع يقوم موظفوها بحساب إجمالى الحيازات و إثبات رقم واحد للحيازة الكلية . و إذا ما حدث - خلال فترة السنوات الثلاث - أى تعامل على قطعة أرض بما يؤثر على إجمالى الحيازة يتم تعديل ذلك الرقم .

من الممكن تعديل قوائم الجمعيات التعاونية بسهولة حتى تتوافق مع نظام السجل العيني عن طريق إثبات كل قطعة أرض لدى المالك . كما أن التعاونيات الزراعية أيضا تستطيع الإحتفاظ بسجلات للحيازة الكلية لأغراض الضريبة العقارية . و من الممكن لهذا النظام السماح للتعاونيات بإدارة سجلات قابلة للتوفيق مع نظام السجل العيني ، و إضفاء وضع رسمى على التعاونيات بإعتبارها شريكا قانونيا فى نظام السجل العيني . و لهذا يوصى الفريق بتوفيق سجلات الحيازة بالتعاونيات الزراعية مع سجلات مكتب السجل العيني . و مع ذلك فإن السجلات بوضعها الحالى لا توفر معلومات كافية لأغراض السجل العيني حيث أنها مرتبة أبجديا حسب أسم الحائز ( سواء كان مالكا أو مستأجرا ) . وفى هذا الصدد يوصى الفريق بما يلى :-

- أن تكون السجلات مرتبة حسب قطع الأراضى ، و من ثم فإنه فى حالة إمتلاك شخص واحد لقطعتى أرض تقوم الجمعية بتبويبها تحت قيدين منفصلين و تحت أسم نفس الشخص .
  - أن يتم إدخال نظام الترقيم الموحد المستخدم فى السجل العيني لكل قطعة أرض لتدقيق معلومات فهارس الحيازة بالتعاونيات الزراعية على أساس نظام السجل العيني . و توفر التعاونيات ما لديها من معلومات عن أى عقد إيجار أراضى زراعية بالقرية .
  - أن تصنيف الجمعية التعاونية الزراعية إلى صفحة سجلها عمودا / خانة توضح أسم المالك و ما إذا كانت الأرض مستأجرة أو مستخدمة بحق إنتفاع و مدة عقد الإيجار فيما لو كانت الأرض مستأجرة و لهذا فإن الفريق يوصى بتعديل تصميم سجل الحيازة لإدخال هذه المعلومات الإضافية و نظام الترقيم الخاص المعمول به فى السجل العيني لكل قطعة أرض .
  - أن تسعى الجمعية التعاونية الزراعية الى تحقيق أكبر قدر ممكن من إتاحة السجلات لمستخدميها من الحائزين و على نحو يضمن دقة و فعالية قاعدة معلوماتها . و لهذا يوصى الفريق بحفظ المجموعة الكاملة من صحائف قطع الأراضى على مستوى المراكز . و يتوقع الفريق فى الوقت الحاضر أن يفوض المزارعون الجمعيات التعاونية بقراهم فى إعداد طلباتهم لتسجيل أراضيهم بالسجل العيني .
  - تأصيل التنسيق بين التعاونيات الزراعية و مسئول السجل العيني لتسهيل تسجيل الأراضى . وفى هذا الصدد يمكن استخدام أى من الطريقتين التاليتين :-
١. قيام مكتب السجل العيني بتكريب أحد موظفى الجمعية التعاونية الزراعية على مساعدة المزارعين فى إعداد العقود و الوثائق الأخرى . و إذا رسخ فى قناعة اللجنة القروية

بالجمعية التعاونية الزراعية أن العقد الابتدائي المبرم بين الطرفين ( البائع و المشتري ) سليم فإنهم يقدمون السجلات لمكتب السجل العيني مع تحديث بيانات سجلاتهم .  
 ٢. قيام مكتب السجل العيني بإرسال أحد موظفيه في جولة بالقرى لمساعدة المزارعين الذين يستعدون لنقل الملكية في إعداد الأوراق اللازمة للمكتب . و لما كانت الجمعيات التعاونية الزراعية منظمات ريفية تعيد صياغة بيان مهمتها فإن الطريقة رقم (١) تتطوى على إمكانيات أكبر للنجاح . و لكن الفريق يوصى في المشروع التجريبي المقترح أدناه بتطبيق هذين البديلين لاستكشاف أيهما أكثر كفاءة و ملائمة .

- أن تعمل اللجنة القروية بصفة رسمية على تسجيل عقود نقل الحيازة . و نظرا لقيام الجمعية التعاونية الزراعية حاليا بمراجعة شاملة للعقد الابتدائي فإن الفريق يوصى باعتبار هذه المراجعة كافية لجعل العقد مقبولا لدى السجل العيني .
- أن تتولى اللجنة القروية مسؤولية التثبيت من سلامة العقد قبل تمريره الى مكتب السجل العيني و بعد قيام المسجل بمراجعته يجوز له أن يطلب عند الاقتضاء توضيحا لإرادة الطرفين . و إذا اتضح له أن العقد سليم شكلا و موضوعا فإنه يعطى تعليماته بإجراء التغيير اللازم على صحيفة قطعة الأرض أو التسجيل .
- أن يتولى المسجل مسؤولية التحقق من دقة العقد .
- أن تدرس كل جمعية تعاونية زراعية فكرة تعيين أحد المساحين في جهازها الإداري أو بالتعاون مع جمعيات تعاونية زراعية أخرى . و بهذا تتوفر خدمات المساحة على مستوى الجمعية تسهيلا لتقسيم قطع الأراضي و تسجيل القطع الجديدة . و لقد نوقشت فكرة تعيين المساحين على مستوى الجمعية مع أعضاء اللجان القروية التي التقى بها الفريق حيث اقترح هؤلاء الأعضاء أن تكون تكلفة الإجراء المساحي معقولة و محسوبة على أساس عدد مرات المسح المتوقعة في العام بمعنى دراسة عدد حالات نقل الملكية التي تستدعي هذا الإجراء و تحديد رسم على أساس تكلفة الأجهزة و تكلفة تعيين المساح . و إذا ما أتضح من التقديرات أن التكلفة ستكون باهظة فإنه يمكن تحديد منطقة يمكن تغطيتها بواسطة مساح واحد ( في ٣ قسوى أو أكثر ) حتى يمكن استكمال العمل اللازم في الوقت الملائم و بتكلفة معقولة و يقترح تحديد أسم مساح تستخدمه الجمعية عند الحاجة و يدفع أجر المسح على أساس تحديد فئة للفسدان و يكون تحت إشراف الجهات المسؤولة في جهاز المساحة .

#### ٨. مقترح البرنامج التجريبي

يقترح مشروع السياسات الزراعية ( وحدة تصميم و تنفيذ السياسات ) أن تقوم وزارات الزراعة والعدل ( السجل العيني ) و الموارد المائية و الري ( هيئة المساحة ) بإجراء دراسة مشتركة لعملية تسجيل الأراضي الزراعية في محافظة واحدة يختار منها مركزا إداريا استكمل القيد الأول . و من الطبيعي أن تكون عدة تعاملات في الأراضي قد وقعت منذ إتمام القيد الأول حتى تكون هناك قاعدة بيانات ذات مغزى للتحليل . و يتضمن البرنامج التجريبي المكونات التالية :-

- الاختيار العشوائي لجمعيتين تعاونيتين زراعتين بقريتين استكمل فيهما القيد الأول منذ عشر سنوات على الأقل .
- مضاهاة سجلات الجمعية مع السجلات الخاصة بالسجل العيني :-
- مراجعة سجلات الجمعية و وضع بياناتها في جداول تسمح بسهولة الرجوع الى التغييرات التي طرأت على قطع الأراضي و بملاحظة الملاك و القطع التي تتطلب فحصا إضافيا بسبب وجود بعض المشكلات في التسجيل . و تتضمن البيانات قسع الأراضي المسجلة بأسماء أشخاص متوفين و الأراضي التي نقلت ملكيتها و الأراضي المؤجرة لمدة تزيد عن تسع سنوات .

• عند توافق بيانات سجلات الجمعية مع تلك الخاصة بالسجل العيني يتم اختيار خمسون قطعة أرض عشوائيا كحد أدنى ( إذا توفر ذلك العدد ) للمراجعة . و يتضمن ذلك الوضع زيارة المواقع لتحديد الملكية . و إذا صحت البيانات تعتبر العملية مكتملة . أما إذا اختلفت ( بمعنى إذا اختلف المالك عن الاسم المسجل بالسجل ) يتم تصحيح وثائق التسجيل لتتطابق معها الى مسجل المركز و إذا ثبت وجود عدد كبير من حالات الاختلاف بين سجلات الجمعية التعاونية وسجلات السجل العيني يتم إعداد إخطارات و تسليمها الى ملاك تلك الأراضي للسماح لهم بتصحيح السجل .

• و في الحالات التي تختلف فيها بيانات سجل الجمعية التعاونية عن بيانات السجل العيني يقوم المشروع باختيار ٥٠ قطعة أرض في كل مرة و دارستها لتحديد أسباب الاختلاف . و بعد تحديد الأسباب التي يتم تعديل السجل . و عادة عندما تكون سجلات الجمعية غير دقيقة تتخذ إجراءات لتمحيص أسلوب الجمعية في التسجيل . و في نهاية المشروع التجريبي يجب أن تكون كل قطعة أرض ذات بيانات مختلفة قد صححت . و يجب تسجيل الزمن اللازم لتصحيح السجلات المفردة بمضاعفات خمسة و عشرون قطعة للحصول على تقديرات زمنية .

• تحليل القطع التي لها مشكلات في التسجيل وصولا الى طريقة للتصحيح يمكن استخدامها في المراكز الأخرى . و تتضمن الطريقة الجديدة تحديث صحائف القيد الأول بطريقة متجانسة .

• تصميم شكل و طريقة إدخال البيانات في سجل الجمعية التعاونية الزراعية على نحو يجعل إمساك سجلات الجمعية متوافقا مع البيانات اللازمة لتحديث السجل العيني .  
• إعداد المشروعات اللازمة لمعالجة ما يسفر عنه التطبيق و عرضها على السلطة المختصة و ذلك لتعزيز و إعطاء قوة دفع أكبر لعملية تسجيل الأراضي بالسجل العيني .

و بعد تطبيق المشروع التجريبي فإنه من المتصور إعداد العاملين بالتعاونيات الزراعية و مكاتب السجل العيني في عموم البلاد للتدريب و المساعدة الفنية بغرض تسهيل لتصحيح و تحديث بيانات السجل العيني كما يتم تقديم المساعدة الفنية لإدارة السجل العيني بغرض تعديل عملية القيد الأول لضمان إدخال البيانات الصحيحة بالسجل عند إجراء القيد الأول .

و من الآثار المتوقعة لنظام سجل عيني محدث و فعال أتاحة الفرصة للتعامل في حوالي ٥٠ % من الأراضي الزراعية تقدر قيمتها الكلية بحوالي ٤٦,٢ بليون دولار أمريكي . و يمثل هذا المبلغ ثروة إقتصادية ضخمة يسرى التعامل عليها بعد سهولة عمليات التسجيل كما تساعد هذه القيمة على إحداث سيولة وخلق سوق أراضي نشطة و تسمح للملاك بالحصول على الإئتمان من مؤسسات التمويل الخاصة.

• وثائق تم الرجوع إليها :

١. جبرائيل باثير ١٩٦٢ : " تاريخ ملكية الأراضى فى مصر الحديثة " .
٢. بيومى و آخرون ١٩٩٧ : " دراسة حول إعداد خطة متكاملة للأراضى و المياه " . تقرير صادر عن الوحدة برقم ٢٤ ( ديسمبر ١٩٩٧ ) .
٣. هـ. دى سوتو ١٩٩٧ : " رأس المال المعطل و الفقراء فى مصر " . المركز المصرى للدراسات الاقتصادية - القاهرة .
٤. مان و آخرون : " مصر : الضرائب المفروضة على القطاع الزراعى " تقرير رقم (٥٥) صادر عن الوحدة ( يناير ١٩٩٩ ) .
٥. شرف و آخرون ١٩٩٧ : " العبء الكلى للضرائب على الزراعة فى مصر " . تقرير رقم ١٩ صادر عن الوحدة ( ديسمبر ١٩٩٧ ) .
٦. شرف و آخرون ١٩٩٧ : " دراسة حيازة الأراضى الزراعية : المرحلة الثانية " . تقرير رقم (٦٦) صادر عن الوحدة ( مارس ١٩٩٩ ) .

• مقابلات الفريق :

◀ في القاهرة :

- د . فتحى نجيب مساعد أول وزير العدل .
- المستشار أحمد أمين حسان نائب رئيس مجلس الدولة و مستشار البنك العربى الإسلامى .
- الأستاذة ليلي عبد الكريم رئيس الإدارة المركزية للشهر العقارى و التوثيق .
- الأستاذ محمد زينهم إسماعيل مدير عام الشهر العقارى و التوثيق .
- الأستاذ محروس شفيق نائب مدير إدارة السجل العينى .
- الأستاذ منير حمزة - عضو قانونى بإدارة السجل العينى .
- الأستاذ محمود ثابت - أحد ملاك الأراضي .
- المستشار طارق سيد محامى .
- الأستاذ ماريانو كورنيو - معهد الحرية و الديمقراطية .
- الأستاذ أولي ساتوما مستشار التعاون الاقتصادى بسفارة فنلندا .

◀ مشروع إصلاح السياسات الزراعية :

- المهندس محمود نور منسق المشروع .
- د. جين جليسون خبيرة اقتصاديات الموارد .
- د. سيد حسين خبير اقتصاديات الموارد .
- أ.د. إبراهيم صديق خبير التسويق .
- المهندس سمير شحاته خبير المساندة المؤسسية .
- د. ماكس جولدنسون رئيس فريق العمل بوحدة تصميم و تنفيذ السياسات .

◀ في محافظة الفيوم :

- المهندس حسين عويس وكيل وزارة الزراعة بالفيوم .
- المهندس رشاد عبد الله مدير إدارة الحيازة بالمديرية .
- المهندس حسين حبيب مساعد مدير بمديرية الزراعة .
- روى حامد يوسف مدير الإدارة الزراعية بمركز سنورس .
- المهندس مسعد سيد رمضان مساعد مدير الإدارة الزراعية بمركز سنورس .
- المهندس صالح سليمان مدير الجمعية التعاونية الزراعية بقرية الكعابى مركز سنورس .
- الأستاذ أحمد مصطفى أحمد رئيس مجلس إدارة الجمعية التعاونية الزراعية - الكعابى - سنورس و عضو اللجنة القروية .
- الأستاذ مانع محمود يوسف صراف قرية الكعابى الجديدة .
- الأستاذ أحمد محمود على عمدة قرية الكعابى الجديدة و عضو اللجنة القروية .
- المهندس مصطفى عبد الباقي مهندس زراعى .
- الأستاذ سيد رمضان سعيد مزارع بقرية الكعابى الجديدة .
- الحاجة عواطف حماد مزارعة بقرية الكعابى الجديدة .
- المهندس محمد زكى جاد مدير الجمعية التعاونية بقرية مطر طارس - سنورس .
- الأستاذ إبراهيم محمد سيد رئيس مجلس إدارة الجمعية التعاونية الزراعية - مطر طارس .
- أحمد محمود عبد المعطى مشرف زراعى بقرية مطر طارس .

< السجل العيني فى الفيوم :

- الأستاذ فوزى محمد سيد أمين الشهر العقارى بالفيوم .
- السيدة سهير محمد مشرف الأمينة المساعدة و المسئولة عن السجل العيني .
- الأستاذ منير ناشد مراجع الخرائط المساحية بالمكتب .
- الأستاذ سنوسي محمود السيد مدير السجل العيني .

< فى محافظة البحيرة :

- المهندس سيد أحمد شاهين مدير عام الشئون الزراعية .
- المهندس على خيرى هنداوي مدير إدارة الحيازة .
- المهندس فاروق ---- مدير المكتب الفنى .
- المهندس نادر حمودة عضه فنى بإدارة الحيازة .

< فى مركز دمنهور :

- المهندس سمير ناشد مدير إدارة التعاونيات .
- المهندس محمد أبو المجد مدير المكتب الفنى .

< فى قرية النديبة :

- المهندس عيد عبد العاطى على مدير الجمعية التعاونية الزراعية بالقرية .
- الأستاذ عبد القادر عبد الغنى حميدة رئيس مجلس إدارة الجمعية التعاونية الزراعية بالقرية .

< فى قرية حفص :

- المهندس سيد أحمد سلامة مدير الجمعية التعاونية الزراعية بالقرية .
- المهندس محمد عبد الهادى غلاب مكتب صيانة الأراضى بالقرية .
- المهندس جمال عبد الفتاح حرب مدير الحيازة بالجمعية .
- المهندس محمد السيد الصافى مسئول مالى بالجمعية .

< السجل العيني بالبحيرة :

- الأستاذ على مغربى أمين الشهر العقارى بالبحيرة .

< فى مركز دمنهور :

- الأستاذ على خليل نوار مدير الشهر العقارى و التوثيق .
- الأستاذ بطور أحمد بطور عضو قانونى .
- الأستاذ إبراهيم الخوالق عضو قانونى .
- الأستاذ خالد عبد الوهاب عضو قانونى .
- الأستاذ سعد أحمد جويلى عضو قانونى .
- الأستاذ سعيد إبراهيم محمد مراجع مساحى بمكتب السجل العيني .