

LAND TITLE REGISTRY

Recommendations to Improve the Land Registration Process Towards a Formal Rural Land Market

June 2000

*Excerpts from the RDI Study, Analysis
and Recommendations Relating to Rural
Land Registration, by Dr. Norman Singer,
Dr. Lamia El-Fattal, Dr. Ahmed Hassan,
and Eng. Abul Nour. Also contributing:
Eng. Mahmoud Nour, APRP Coordinator,
and Dr. Sayed Hussein, Dr. Jane Gleason,
and Dr. Max Goldensohn of RDI.*

Formal Land Markets

An Essential Component in a Free Market Economy

The new land law (No. 96/1992), which was successfully implemented in 1997, caused a fundamental economic and social change in rural areas of Egypt. The law did away with more than 40 years of an imbalanced relationship between

RDI Policy Brief is published occasionally by the Reform Design and Implementation Unit (RDI), which is a component of the jointly sponsored MALR/USAID Agricultural Policy Reform Program (APRP). APRP works to support Government of Egypt efforts to liberalize and privatize the country's agricultural economy. The RDI Unit conducts studies, makes policy recommendations and helps implement those policies that the GOE believes will contribute most directly and beneficially to agricultural development through liberalization and privatization.

POLICY BRIEF



RDI

A

landowners and tenants--tenants enjoyed complete security, and contracts were inherited from parents to children, while the government enforced strict limits on rents. The new law provides landlords with the right to charge rents based on market conditions, and to farm their land themselves if they so desire.

Approximately 50% of the value of agricultural land in Egypt--estimated to be worth US\$46.2 billion--is obviated by regulations which make land ownership informal, rather than formal. Informal land ownership prevents the full functioning of an active and free land market, which in turn reduces the value of the land, and discourages investments in diverse and lucrative agro-economic enterprises.

In addition to addressing tenant-landlord relations, the government has been committed for many years to increasing the security of property rights in land. Most land transactions are currently informal and un-notarized (preliminary) agreements, a large number of which end up in court. In 1964, the government passed Law 142 (Title Registration Act) to replace the person-based "deed recording system" with a "parcel-based" land title registration system.

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

1. Adjudication. The government, using judicial procedures, hears land ownership cases to determine proper ownership, and examines the entire country parcel by parcel until all the country's land parcels are registered. The Ministry of Justice (MOJ) has legal authority over the adjudication process, and the Egyptian Survey Authority, an agency in the Ministry of Water Resources and Irrigation (MRWI), works in tandem with MOJ to conduct adjudication.

2. Subsequent registration to maintain the register. This step takes place after adjudication. Subsequent registration of titles and other land rights occur after buying, selling and inheriting land. The Ministry of Justice is responsible for subsequent registration.

Once a Land Title Registration System with attached cadastral records is completed, it is expected that land transactions will be simpler, cheaper and securer.

A Land Title Registration Systems Offers Many Advantages

Title registration of land has been introduced in many countries and is currently the preferred method of keeping land ownership records worldwide. The advantages of using a modern land title registration system are:

- Land becomes a more usable asset, easy to buy and sell.
- Landholders can use their land as collateral to obtain credit from private lending institutions.
- Formal title registration results in less risky land transactions, encouraging more people to buy and sell land, and reduces the heavy backlog of court cases and litigation.
- Land becomes a more valuable asset. Land values and prices increase once parcels are entered into a formal land title registry.
- Enhanced landlord control over agricultural land should result in land improvements, which will result in greater productivity and greater farm incomes.
- Land holding data allow for a more complete Land Information System, which is an important tool for policy-makers.

The government institutions responsible for implementing the title registration system are the Central Administration for Notarization and Documentation (CAND) of the Ministry of Justice (MOJ), which works on the adjudication process and in the keeping of records, and the Egyptian Survey Authority (ESA) of the Ministry of Water Resources and Irrigation (MWRI), which is responsible for the land survey and production of the maps.

ARC President and APRP Program Director

Dr. Saad Nassar

USAID Cognizant Technical Officer

Dr. Tom Olson

RDI COMPONENTS AND STAFF

Chief of Party: **Dr. Max Goldensohn**
Financial Controller: **Nashwa Radwan**
Administrator: **Heba Hosny**
Office Manager: **Abdel Shakour Zahran**
Luxor Coordinator: **Eng. Ayad Thabet**
Translations: **Abdel Rahim El-Mahdy**
Marwa Madi
Secretary: **Amira Diaa**
Public Awareness: **Steve Joyce**
Dr. Amr Moussa
Ghada Tawfik

Resource Economics (RE):
Dr. Jane Gleason
Dr. Sayed Hussein
Dr. Amr Saleh

Agricultural Sector Support Services (ASSS):
Eng. Samir Shehata
Mr. Lawrence Kent
Ms. Aya Karim

Marketing and Agribusiness (MA):
Dr. Edgar Ariza Nino
Dr. Ibrahim Siddik
Dr. Mohamed Zaki Gomaa
Mr. Richard Magnani

Private Investment and Privatization:
Dr. Ken Swanberg
Ms. Myrette El Sakkari
Ms. Hend Taha

RDI Newsletter Editors:
Ms. Heba Hosny
Mr. Steve Joyce
Mr. A. Rahim Mahdy

Remaining Constraints

RDI has just completed its third land tenure study. These studies began in late 1997 when full implementation of the new Land Law (Law 96/1992). The first two studies (RDI Reports No. 21 and 65) indicated that although the new Land Law was smoothly implemented, a formal land market had not yet developed. Among the chief reasons cited as a constraint to the development of a formal land market is the prevailing informal registration process. Though easy to use, this process provides little security for buyers and sellers compared to the very complicated and lengthy bureaucratic process associated with the current formal registration system.

The third study, Analysis and Recommendations Relating to Rural Land Registration (RDI Report # 108, March 2000), carried out with the support and cooperation of the Ministry of Justice and MALR, suggests ways to address some of these constraints. This study was carried out in November-December 1999 under the team leadership of Dr. Norman Singer, land tenure and registration specialist from the University of Alabama. The team met with many farmers, landowners, lawyers, legal experts, academics, and cooperative members.

Among the teams' most important findings is that despite commendable efforts by the GOE in several governorates to adjudicate landholdings as a first process towards creating a land title registry, most farmers resisted adjudicating their lands. Only farmers who perceived that adjudication would resolve existing land conflicts participated in the effort.

Furthermore, those farmers who chose to be included in the adjudication process rarely if ever pay a visit to the land title registry to record any land transactions that may have occurred after adjudication. Failure to record transactions immediately outdates the registry, and effectively negates any effort to create and maintain it in the first place.

In sum, the team concluded that the process of conversion from deed recording to land title registration has been slow, incomplete and poorly adopted by landholders. The reasons:

- There are many time-consuming steps necessary to set-up a land title registry, especially given that land is highly fragmented and average landholding size in Egypt is small. Contracts and forms used in the title registration system are numerous and complicated.

- The work to create a registry is being done entirely by the government, without subcontracting to the private sector. The GOE does not have the labor and technical resources to conduct the work quickly.
- Farmers perceive the informal preliminary contract, which is commonly used to conduct a land transaction, as providing enough security to buyer and seller. Farmers who buy and sell register their transactions with local courts. Transaction data are stored in cooperative offices. While accurate, these data are not legal.
- Title registration takes place at the governorate-level, which means that people may have to travel long distances, and incur costs to register their lands.

Recommendations

The latest study presented several important recommendations to improve the land title registry.

1. The immediate implementation of a pilot project to examine one possible method to update and maintain the land title registry. This method will rely on landholding records kept at the village cooperative to update the registry.

Currently, the village cooperative:

- keeps records of village holdings and land transactions in their jurisdiction. These records are updated every three years.
- functions as a government-authorized agency for land tenure and registration, "witnessing" and "notarizing" informal preliminary contracts conducted between two parties. The village committee of the cooperative oversees contracts for the purchase and sale of agricultural land.

Assuming cooperative records are accurate, the pilot project will examine these records and those of the land title registry can be cross referenced as a way to ensure a current land title registry. This recommendation is consistent with the new role that cooperatives are expected to play in the new open market agricultural economy.

2. Cancel all fees, stamp duties and taxes associated with either adjudication or subsequent registrations. Though these are currently kept to a minimum, it appears from the teams' informal discussions with farmers that they are perceived to be high, preventing farmers from

seeking title registration.

3. Simplify contracts and forms used for title registration.

4. Set up offices at the district or village level. Registration applicants should not be required to travel long distances to reach the registry.

5. Implement a national public awareness program that would clearly show the benefits of using a title registration system and encourage people to join the title registration program. Emphasis should be placed on the fact that the system offers a state guarantee to the interest holder that his/her ownership is protected.

The complete study is available through ARPR/RDI.



RDI is sponsored by the MALR and USAID under the umbrella of the Agricultural Policy Reform Program (APRP). ***RDI*** is led by Development Alternatives, Inc. (DAI), and includes services from the following subcontractors:

Training Resources Group (TRG)
Office of Studies and Finance (OSAF)
National Consulting Firm (NCF)
Cargill Technical Services (CTS)
Purdue University
University of Maryland
Development Associates
The Services Group (TSG)

*Address: 7, Nadi El-Said Street, Dokki, Giza.
Tel.: (202) 337-5709/5712
Fax: (202) 336-2009
E-mail: First initial last
Name@agpolicy.com (i.e., Max Goldensohn
would be mgoldensohn@agpolicy.com)*

- ٣ - تبسيط العقود والاستثمارات المستخدمة في التسجيل العيني.
- ٤ - إنشاء مكاتب للسجل العيني على مستوى المراكز تيسيرا" على طالبي التسجيل.
- ٥ - تطبيق حملة توعية قومية لبيان فوائد نظام التسجيل العيني وتشجيع الجمهور المعني بالاشتراك في هذا النظام - مع إبراز حقيقة أن النظام يوفر ضمانا من الدولة للملاك بحماية ممتلكاتهم.

للحصول على نسخة كاملة من الدراسة يمكنكم الاتصال بوحدة
تصميم وتنفيذ السياسات .



تعمل وحدة تصميم وتنفيذ السياسات (RDI) التابعة لشركة بدائل التنمية تحت رعاية وزارة الزراعة وإستصلاح الأراضي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تحت مظلة برنامج إصلاح السياسات الزراعية الذي يشتمل أيضا على خدمات يحصل المشروع عليها من جهات أخرى منها :

لمزيد من المعلومات عن المشروع برجاء الاتصال بالعنوان التالي:
برنامج إصلاح السياسات الزراعية

٧ شارع نادي الصيد - الدقي - الجيزة - مصر

الاتصال التليفوني : ٣٣٧٥٧٠٩ (٢٠٢) - ٣٣٧٥٧١٢ (٢٠٢)

الفاكس : ٣٣٦٢٠٠٩ (٢٠٢)

البريد الإلكتروني : mgoldensohn@agpolicy.com

مجموعة موارد التدريب
مكتب الدراسات والتمويل
الشركة الأهلية للاستشارات
كارجيل للخدمات الفنية
جامعة بيردو
جامعة ميريلاند
المشاركون في التنمية
مجموعة الخدمات

- وجود خطوات عديدة مطولة لإنشاء السجل العيني وخاصة تحت ظروف تفتت الملكية وصغر متوسط حجم الحيازة في مصر، فالعقود والاستثمارات المستخدمة لهذا الغرض عديدة وغير مبسطة.
- تولى الحكومة بالكامل لمسئولية إنشاء السجل دون أن يعهد بجزء من العملية الى القطاع الخاص. وربما تكون الحكومة مفتقرة الى العمالة والموارد الفنية الكافية للتسجيل بإتمام هذه العملية.
- اعتقاد مجتمع المزارعين أن العقود العرفية (الابتدائية) الشائع استخدامها في التعاملات على الأراضي الزراعية توفر قدرا كافيا من الأمان للمشتري والبائع. ويتم قيد بيانات التعامل لدى الجمعيات التعاونية. ورغم دقة هذه البيانات إلا أنها ليست قانونية.
- يتم التسجيل العيني على مستوى المحافظة - الأمر الذي يتطلب من المتعاملين تجشم السفر وتحمل تكلفته لتسجيل أراضيهم.

التوصيات:

قدمت الدراسة الأخيرة عدة توصيات لتحسين التسجيل العيني للأراضي الزراعية:

١- البدء فوراً في تنفيذ برنامج تجريبي لدراسة إحدى الطرق الممكنة لتحديث وتشغيل السجل العيني. وتعتمد هذه الطريقة على استخدام بيانات سجلات الحيازة لدى الجمعية التعاونية لتحديث السجل العيني.

إن هذه الجمعيات التعاونية:

- تمسك سجلات الحيازة بالفقرى الواقعة في دائرة اختصاصاتها وتسجل بها لتعاملات على الأراضي الزراعية. ويتم تحديث تلك السجلات كل ٣ سنوات
- تعمل تحت تكليف حكومي لتسجيل الحيازة والتسجيل حيث تشهد وتصادق على العقود العرفية بين طرفي التعامل. وتقوم اللجنة القروية للجمعية التعاونية بمراجعة عقود شراء وبيع الأراضي الزراعية.

وبافتراض دقة هذه السجلات سيقوم المشروع التجريبي بفحص هذه السجلات ومضاهاتها بتلك الموجودة بمكتب السجل العيني كوسيلة لضمان تحديث بيانات السجل العيني. وتتسق هذه التوصية مع الدور الجديد الذي يتوقع أن تلعبه التعاونيات في ظل الاقتصاد الحر.

٢ - إلغاء كل الرسوم والضرائب المرتبطة بالقصيد الأول والتسجيل التالي. ورغم صغر هذه الرسوم حالياً إلا أن المناقشات غير الرسمية للفريق مع المزارعين أظهرت أنهم يعتبرونها مرتفعة على نحو يمنع المزارعين من الإقبال على التسجيل.

المحددات الجاقية:

استكملت وحدة تصميم وتنفيذ السياسات ثالث دراسة لها حول "نظام حيازة الأراضي في مصر". وقد بدأت الوحدة في إجراء تلك الدراسات عام ١٩٩٧ - مصاحبة لتطبيق قانون تصحيح العلاقة بين المالك والمستأجر (١٩٩٧/٩٦) وقد خلصت الدراسات الأولى والثانية (تقرير ٦٥،٢١) إلى إنه رغم تطبيق القانون دون مشكلات تذكر إلا أن ذلك لم يؤد إلى نشوء سوق رسمي للأراضي الزراعية. ومن الأسباب الرئيسية التي سبقت لتفسير ذلك شيوع التسجيل غير الرسمي. ورغم سهولة هذا النظام إلا أنه أقل أمنا للبائع والمشتري بالمقارنة مع الإجراءات المكتبية للنظام الرسمي الحالي للأراضي الزراعية.

أما الدراسة الثالثة وعنوانها "تسجيل الأراضي بالريف المصري: تحليل الوضع الحالي وتوصيات للمستقبل - مارس ٢٠٠٠" والتي تم إجراؤها بالتعاون مع وزارتي العدل والزراعة - فقد أوصت باتباع عدة طرق للتغلب على هذه المحددات. وترأس فريق الدراسة التي أجريت في نوفمبر - ديسمبر ١٩٩٩ الدكتور نورمان سينجر خبير تسجيل الأراضي من جامعة ألاباما.

وقد ألتقى الفريق مع العديد من المزارعين وأصحاب الأراضي والمحامين والخبراء القانونيين وأساتذة الجامعات وأعضاء التعاونيات.

خلص الفريق إلى إنه رغم ضخامة الجهد الذي تبذله الحكومة في عدة محافظات لاستكمال القيد الأول باعتباره العملية الأساسية لإرساء نظام السجل العيني إلا أن معظم المزارعين يماطلون في قيد أراضيهم ولم يتقدم للتسجيل إلا الواعين منهم بأن القيد الأول سيحل المنازعات الحالية حول حقوق الملكية.

ولكن هؤلاء المزارعين الذين شاركوا في القيد الأول نادرا ما يراجعون مكتب السجل العيني لتسجيل تعاملاتهم على الأراضي والتي وقعت بعد القيد الأول. ومن ثم فإن الفشل في تسجيل تلك التعاملات (بيعا وشراء وإرثا) لا يسهم في تحديث بيانات السجل ويؤدي عمليا إلى تقليص الجهود المبذولة لإنشاء السجل وتشغيله.

ولقد خلص الفريق إلى أن التحويل من نظام السجل الشخصي القديم إلى السجل العيني اتسم بالبطء وعدم الاكتمال بالإضافة إلى ضعف إقبال الملاك عليه ويعزى ذلك إلى:

مزايا السجل العيني:

اختارت العديد من الدول تطبيق نظام السجل العيني فأصبح النظام الأكثر تفضيلاً للحفاظ على سجلات ملكية الأراضي على نطاق عالمي.

وفيما يلي بعض مزايا نظام السجل العيني:

- تسهيل عمليات بيع وشراء الأراضي الزراعية .
- استخدام الأراضي كضمانة قوية لدى مؤسسات الإقراض للحصول على الائتمان .
- تقليل المخاطر في التعاملات في الأراضي الزراعية وتشجيع المتعاملين على إتمام صفقاتهم وتقليل التأخير والتراكم في المنازعات على الأراضي المنظورة أمام القضاء .
- بالتسجيل العيني تصبح الأراضي أصولاً أكثر قيمة حيث ترتفع أسعار الأراضي إذا كانت مقيدة بالسجل العيني .
- بتأكيد حقوق المالكين من خلال السجل العيني من المتوقع إضطراد التطوير في الأراضي وما يعنيه ذلك من زيادة الإنتاجية وارتفاع الدخل المزرعي .
- تسمح بيانات ملكية الأراضي باكتمال نظام معلومات الأراضي والذي يعد أداة مهمة لصناع السياسات .

تتولى الإدارة المركزية للشهر العقاري والتوثيق بوزارة العدل مسئولية تنفيذ نظام السجل العيني والحفاظ على السجلات. وتعاونها في إجراء عملية القيد الأول هيئة المساحة التابعة لوزارة الموارد المائية والري والتي تقوم بإجراء المسح وإعداد الخرائط.

رئيس مركز البحوث الزراعية ومدير المشروع
أ.د. سعد نصار
المستول الفني عن
المشروع بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
د. توم أولسون

أقسام وحدة تصميم وتنفيذ السياسات والعاملون بها RDI

رئيس فريق العمل:
المراقب المالي:
المدير الإداري:
مدير المكتب:
مراسل الأقصر:
الترجمة:
السكرتارية:
التوعية العامة:

د. ماكس جولدسون
نشوى رضوان
هبة حسنى
عبد الشكور زهران
م. عياد ثابت
عبد الرحيم المهدي
مروة ماضى
أميرة ضياء
ستيف جويس
د. عمرو موسى
غادة توفيق

اقتصاديات الموارد:
خدمات مساندة القطاع الزراعي:

د. جين جليسون
د. سيد حسين
د. عمرو صالح

التسويق والأعمال الزراعية:

م. سمير شحاته
أ. لورانس كنت
أ. آيه كريم

الخصخصة والإستثمار الخاص:

د. إدجار أريزا نينو
د. إبراهيم صديق
د. محمد زكى جمعة
أ. ريتشارد ماتياتى

محررو النشرة:

د. كين سواتيرج
أ. ميريت السكرى
أ. هند طه

هبة حسنى
ستيف جويس
عبد الرحيم المهدي

ويسمح القانون الجديد لأصحاب الأراضي الزراعية باستعادة أراضيهم وزراعتها إذا رغبوا في ذلك أو تأجيرها وفقاً لأحوال السوق.

تقدر قيمة الأراضي الزراعية المصرية بما يعادل ٤٦,٢ مليون دولار أمريكي. ولكن نصف الرقعة الزراعية محكومة بتشريعات ولوائح تجعل ملكية الأراضي غير رسمية الأمر الذي يعيق نشوء سوق حر ونشط للأراضي زراعية. ويؤدي غياب مثل هذا السوق إلى تعرض الأراضي لنقص قيمتها وتثبيت الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية المتنوعة ذات العائد المجزئ.

وبالإضافة إلى تصحيح العلاقة بين المالك والمستأجر فإن الحكومة كانت دوماً ملتزمة بتأمين حقوق ملكية الأراضي. ولكن معظم التعاملات على الأراضي الزراعية تأخذ طابعاً غير رسمي وتتم دون تسجيل لل عقود الابتدائية والتي ينتهي الحال بها في ساحات القضاء. هذا وكانت الحكومة قد أصدرت القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ "قانون التسجيل العيني" ليحل محل نظام السجل الشخصي.

وقد تطلب التحول من نظام التسجيل الشخصي إلى السجل العيني إجراء خطوتين رئيسيتين:

١- القيد الأول:

وفيه تنظر الحكومة - من خلال اجراءات قضائية - قضايا ملكية الأراضي لتحديد الملكية الصحيحة وتدرس كل قطاع الأراضي بالبلاد حتى تتم تغطية كل الأراضي بالتسجيل. ولوزارة العدل السلطة الكاملة على القيد الأول - تعاونها في ذلك الهيئة المصرية العامة للمساحة - إحدى هيئات وزارة الموارد المائية والري.

٢- القيد الثاني:

تأتي هذه الخطوة بعد القيد الأول ومن ثم فهو يتم بعد الشراء والبيع والتوريث. وتتولى وزارة العدل مسئولية القيد التالي. وما أن يكتمل نظام السجل العيني للأراضي الزراعية - بما يتضمنه من شرائط وسجلات - حتى تصبح التعاملات في الأراضي الزراعية أبسط وأقل تكلفة وأكثر أمناً.

التسجيل العيني للأراضي الزراعية



توصيات لتحسين عملية تسجيل الأراضي لتيسير نشوء سوق رسمي للأراضي الزراعية

يونيو ٢٠٠٠

مقططات من دراسة أعدتها الوحدة بعنوان " تحليل عملية

تسجيل الأراضي الزراعية وتوصيات لتحسينها". قام بالدراسة

د. نورمان سينجر، د. لمياء الفتال، المستشار أحمد حسان،

المهندس خالد أبو النور. وقد شارك في الدراسة أيضا

المهندس محمود نور منسق مشروع السياسات الزراعية،

د. سيد حسين، د. جين جليسون خبيرا اقتصاديات الموارد

بالوحدة و د. ماكس جولدسون رئيس فريق العمل بالوحدة.

السوق الرسمي للأراضي: مكون أساسي للاقتصاد الحر :

أحدث القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ - والذي بدأ تنفيذه بنجاح عام ١٩٩٧ - آثارا اقتصادية واجتماعية جوهرية في الريف المصرى (قانون تعديل العلاقة بين المالك والمستأجر)، فقد وضع القانون حدا لأكثر من أربعة عقود من العلاقة غير المتوازنة بين المالك والمستأجر والتي اتسمت بتحديد القيمة الاجارية ونقل عقود الإيجار للورثة الشرعيين للمستأجر الأصلي .

تصدر هذه النشرة وحدة إصلاح وتصميم وتنفيذ السياسات (RDI) كل ثلاثة شهور لترصد فيه إنجازاتها. وهذه الوحدة هي إحدى وحدات برنامج إصلاح السياسات الزراعية (APRP) القائم بمشاركة بين وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يخدم برنامج إصلاح السياسات الزراعية حكومة جمهورية مصر العربية في مساعيها لتحرير وخصخصة الاقتصاد الزراعي في البلاد. تجري وحدة تصميم وتنفيذ السياسات دراسات وتستخلص منها التوصيات وتساعد في تنفيذ تلك السياسات التي تشعر الحكومة المصرية بأنها ستسهم بشكل مباشر في دفع التنمية الزراعية من خلال سياسات التحرير والخصخصة.

مجلة
الزراعة
والريفي