

عهد جديد

السياسة الوطنية لإدارة ونقدنة الأراضي العامة

الحصر — التسجيل — التقييم — الاستثمار — حماية
الحقوق

الإصدار الثاني، ورقة سياسات مرافقة لرؤية «عهد جديد»

سبتمبر 2026م

تمهيد

(الإصدار الثاني، بعد مراجعة خارجية متخصصة. ورقة سياسات من المستوى الثالث لرؤية «عهد جديد»، ويرافقها مشروع قانون الأراضي العامة وإدارتها.)

ما الذي تغيّر في هذا الإصدار؟ فصلت إدارة الأرض عن النقدنة مفاهيمياً؛ وضُبطت صياغة الحقوق العرفية والحواكير؛ وحُذفت أوزان التقييم واستُبدلت بمنهجيات مهنية لكل فئة؛ وحُذفت نسبة الإيجار الثابتة؛ وأُعيدت صياغة نصيب الأقاليم بمعادلة بدل نسبة مقطوعة؛ وأُضيفت هيئة تسوية ورد الحقوق العقارية للنازحين والعائدين؛ وفصل مستقل لحقوق النساء والفئات الهشة؛ واختبار المصلحة العامة قبل أي نقدنة؛ وسجل خاص لأراضي القوات المسلحة والأجهزة؛ وتمييز بين ثلاثة أنواع من القيمة؛ وخُففت الأحكام التاريخية والدولية القطعية.

الفكرة المركزية: لا نبيع الأرض لنحصل على المال. نعرف أولاً ماذا نملك، ونحمي الحقوق القائمة، ونقيّم الأصول، ثم نستخرج من الأرض قيمة اقتصادية دون أن نهدر الأصل.

أولاً: المفاهيم والحدود

التسلسل المفاهيمي

إدارة الأرض ← تقييم الأرض ← نقدنة الأرض. وليست الأولى نقدنة، ولا تغني عنها. فالنقدنة هي: تحويل جزء من القيمة الاقتصادية الكامنة في الأرض العامة إلى إيراد أو استثمار أو تمويل، مع بقاء الملكية العامة حيث تقتضي المصلحة العامة ذلك. ويسبقها الحصر والتسجيل والفرز القانوني والتصنيف والتقييم.

منظومة إدارة الأرض: ثمانية مكونات

المكون	المضمون
الحيازة	حقوق الملكية والحيازة والانتفاع، مسجلة كانت أو عرفية
المساحة والكادستر	الحدود والمواقع والمساحات والخرائط
التسجيل	توثيق الحقوق وإصدار السندات
تخطيط الاستعمالات	تحديد استعمال كل منطقة وضوابطه
التقييم	تقدير القيمة بمنهجيات مهنية
نظام المعلومات العقارية	قاعدة بيانات رقمية موحدة ومفتوحة
الإدارة المؤسسية	من يفعل ماذا، وكيف يُراقب
النقدنة	استخراج القيمة الاقتصادية حيث يكون ذلك مناسباً

والنقدنة هي المكون الثامن، لا الأول. ومن يبدأ بها يبيع ما لا يعرف أنه يملكه.

ثلاثة أنواع من القيمة

النوع	معناه	مثال
القيمة السوقية	ما يدفعه مشترٍ راغب لبائع راغب	قطعة تجارية في وسط المدينة
القيمة الاقتصادية	ما تنتجه الأرض للاقتصاد على المدى	أرض زراعية مروية تشغل آلافاً

النوع	معناه	مثال
	الطويل	
القيمة الاجتماعية والبيئية والسيادية	وظائف لا تُسَعَّر	ضفة نيل، مسار رعوي، حزام أخضر، أرض حدودية

والقيمة السوقية لا تساوي دائماً القيمة الوطنية. وهذا التمييز هو ما يحسم السؤال: هل نبيع هذه القطعة أصلاً؟

ثانياً: المشكلة

1. الدولة لا تعرف ماذا تملك. فلا حصر شاملاً ولا سجل موحد ولا خرائط محدّثة.
 2. الأرض خارج الحسابات الوطنية. فهي لا تظهر في ميزانية عمومية للدولة، ولا تدخل في تقدير الثروة الوطنية.
 3. التخصيص عشوائي ومعرّض للفساد. فالقطع الجذابة في المدن ومحيطها تُخصّص بقرارات إدارية، والفارق بين السعر الإداري والسعر الحقيقي يذهب إلى أفراد لا إلى الخزينة.
 4. مساحات واسعة ذات قيمة اقتصادية محتملة لا تُستغل ولا تُدار بما يتناسب مع إمكانياتها. مع التمييز الضروري بين الأرض غير المستغلة والأرض التي تؤدي وظيفة رعوية أو بيئية أو اجتماعية، فالمرعى ليس أرضاً بوراً، والمسار الرعوي ليس فراغاً.
 5. الحقوق غير موثقة. فغياب السجل يجعل كل تخصيص عرضة للطعن، وكل عودة نازحين عرضة للاشتباك.
- والخلفية التشريعية: نقل قانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970 ملكية الأراضي غير المسجلة إلى الدولة، وترتب على ذلك أثر واسع على وضع الحيازات التقليدية. وقد ربطت دراسات عديدة بين هذا الأثر وبين إضعاف حقوق المزارعين والرعاة والنزاع على التخصيصات، وهي علاقة تستحق التوثيق والدراسة لا التقرير المرسل.

ثالثاً: المبدأ الأول

لا يجوز اعتبار أي أرض محلاً للتصرف أو النقدنة لمجرد عدم وجود سند مسجل عليها، قبل فحص الحقوق القانونية والعرفية والتاريخية القائمة عليها.

وفي الحواكير والحيازات العرفية: لا تُعامل باعتبارها أرضاً عامة شاغرة لمجرد عدم تسجيلها، وإنما تُفحص وتُثبت وتُحدد حدودها وأصحابها أو أصحاب المصلحة فيها وفق قانون وإجراءات معلنة، ثم تُسجل الحقوق التي تثبت صحتها، ويُعوّض أو يُسوّى ما لا يمكن تسجيله.

رابعاً: المحفظة الوطنية وفئاتها الست

المعاملة	الفئة
لا تُتقَدن ولا تُباع	سيادية واستراتيجية (منشآت الدولة، الحدود، الموارد المائية، الاحتياطي)
تُحفظ ولا تُخصص لغير غرضها	لازمة للخدمات (مدارس، مستشفيات، طرق، مرافق، مقابر)
تُحمى، ويجوز الانتفاع المنظم دون تغيير الاستعمال	ذات حساسية بيئية أو زراعية، ومراعٍ ومسارات رعوية
تُفحص وتُسجَل باسم أصحابها أولاً، ولا تدخل النقدنة	خاضعة لحقوق عرفية أو حواكير أو حيازات قائمة
مجمّدة حتى تسوية الحقوق	متنازع عليها أو مطالب بها من عائدين
وعاء النقدنة	فائضة أو غير مستغلة، خالية من الحقوق

خامساً: الحصر والسجل والترميز

تُقسَّم الأراضي العامة إلى قطع مرقمة على خريطة رقمية موحدة، لكل قطعة رقم وطني دائم يربط سجلها القانوني بقيمتها واستعمالها. وبيانات كل قطعة: الموقع والحدود والمساحة؛ والإقليم والمحلية؛ والوضع القانوني؛ والاستعمال المخطط؛ والخدمات المتاحة؛ والقيود (ارتفاع، نزاع، حماية بيئية، قرب منشأة سيادية)؛ والقيمة وتاريخ تقييمها.

والسجل مفتوح: لكل مواطن أن يرى رقم القطعة ومساحتها وتصنيفها بقيمتها ومن خُصصت له وبأي مقابل، مع حماية البيانات الشخصية.

سادساً: إطار التقييم

لا تُقيّم الأرض بأوزان موحدة، وإنما بمنهجيات مهنية تختلف بحسب فئتها:

الفئة	المنهجيات
حضرية	مقارنة المبيعات؛ والقيمة المتبقية؛ ورسملة الدخل؛ وأفضل استعمال ممكن
زراعية	الإنتاجية؛ والمياه؛ والتربة؛ والوصول إلى الأسواق؛ والمقارنات
صناعية	الوصول؛ والكهرباء والمياه؛ والنقل؛ والاستعمال المسموح
سياحية	الموقع والجاذبية؛ والوصول؛ والطاقة الاستيعابية؛ وضوابط التخطيط
مختلطة	قاعدة أفضل استعمال ممكن

وتضع الهيئة الوطنية للتقييم العقاري منهجيات تفصيلية لكل فئة، وتنشرها وتراجعها دورياً. وتُنشر جداول قيم المناطق، وتُحدَّث كل سنتين أو عند تغير جوهري في الخدمات أو الاستعمال. والقيمة المنشورة حد أدنى للتفاوض لا سعر نهائي، والسعر يحدده التنافس.

سابعاً: أدوات توليد الدخل

#	الأداة	الملكية
1	استرداد القيمة: رسوم تطوير وتحسين وتغيير استعمال على من ارتفعت قيمة أرضه بفعل استثمار الدولة	تبقى للمالك
2	الايجار وحق الانتفاع طويل الأجل	تبقى للدولة
3	المساهمة بالأرض حصّة في شراكة	تبقى للدولة أو تتحول إلى حصة
4	حقوق البناء والكثافة	تبقى للمالك
5	تجميع الأراضي وإعادة تقسيمها	مشتركة
6	البيع	تُفقد نهائياً

وحق الانتفاع من أكثر الأدوات ملائمة عندما يكون الهدف الاحتفاظ بالملكية العامة مع جذب استثمار طويل الأجل. أما مدته فلا تُحدد برقم واحد، وإنما بالقاعدة: مدة الحق = طبيعة الاستثمار + فترة استرداد رأس المال + هامش معقول للعائد. فمشروع سياحي كبير قد يحتاج خمسين سنة، ومشروع صغير قد يكفيه خمس عشرة. وبدل الانتفاع يُحدد بتقييم مستقل ومنهجية سوقية تختلف بحسب نوع الأرض ومدتها واستعمالها ومخاطر الاستثمار، مع آلية مراجعة دورية. ويُفضّل تركيبه من بدل أساسي ثابت + حصة متغيرة من الإيراد، فيتقاسم الطرفان النجاح والمخاطرة.

ثامناً: اختبار المصلحة العامة

لا يُتصرف في أي أصل عقاري عام كبير إلا بعد اجتياز اختبار معلن يجيب عن اثني عشر سؤالاً:

1. هل الأرض فائضة فعلاً؟
 2. هل لها وظيفة استراتيجية أو سيادية؟
 3. هل عليها حقوق قائمة أو مطالبات؟
 4. هل تحتاجها الدولة لمشروع عام بديل؟
 5. ما قيمتها السوقية؟
 6. ما قيمتها الاجتماعية والبيئية؟
 7. ما كلفة الفرصة البديلة؟
 8. هل الإيجار أفضل من البيع؟
 9. هل الشراكة أفضل من الاثنين؟
 10. ما مآل قيمتها بعد عشر إلى عشرين سنة؟
 11. من المستفيد النهائي؟
 12. أين تذهب الحصيلة؟
- وتُنشر نتيجة الاختبار قبل الطرح بثلاثين يوماً، ويجوز الاعتراض عليها.

تاسعاً: حق الانتفاع أصلاً قابلاً للتمويل

هنا الأثر الاقتصادي الأكبر: المزارع أو الصناعي الذي يحمل عقد انتفاع مسجلاً بقيمة معلومة ومدة محددة يستطيع أن يقترض برهن حقه في الانتفاع لا رقة الأرض. وبذلك يتحول رأس المال الميت إلى رأس مال حي. ولا يصبح حق الانتفاع قابلاً للرهن أو التداول إلا بعد أن يحسم القانون ثمانية أمور: قابليته للرهن؛ وقابليته للتحويل وشروط موافقة الدولة؛ وأثر إفلاس المنتفع؛ وحق البنك في التنفيذ عليه؛ وانتقاله إلى منتفع بديل مؤهل؛ وترتيب حقوق الدولة والبنك والمنتفع؛ ومآل المنشآت عند انتهاء المدة؛ والتعويض إن وُجد. وعلى مستوى الدولة: لا رهن سيادي للأرض العامة إلا بقانون، ولا يجوز أن يترتب على التعثر نقل الملكية. أما إدراج قيمة المحفظة في الميزانية العمومية للدولة فيرفع صافي الثروة الوطنية ويحسن الجدارة الائتمانية دون رهن أي قطعة.

عاشراً: التخصيص والشفافية

المنافسة المفتوحة الشفافة هي الأصل. والمزاد السعري أحد أشكالها الرئيسية، ويجوز استخدام طلبات العروض أو المنافسة الفنية والمالية في المشروعات التي تتطلب مؤهلات أو استثمارات متخصصة.

فالمزاد الأعلى سعراً ليس دائماً أفضل استعمال اقتصادي، خصوصاً في الأراضي الصناعية والزراعية ومشروعات البنية التحتية والشراكات.

والضمانات: سجل علني لكل قطعة في الوعاء؛ ونشر نتيجة كل تخصيص خلال ثلاثين يوماً مع **المستفيد الحقيقي**؛ وحظر التعامل على ذوي الصلة وأقاربهم حتى الدرجة الثانية طوال الخدمة وثلاث سنوات بعدها؛ وشرط التنفيذ مع استرداد الأرض عند الإخلال؛ وحظر نقل الحق قبل التنفيذ واسترداد نسبة من ربح إعادة البيع المبكر؛ وضبط تغيير الاستعمال برسم استرداد قيمة؛ وتدقيق سنوي؛ وحق اعتراض عام؛ وحماية المبلغين.

وملكية الأجانب: تخضع للقواعد الدستورية والقانونية المتعلقة بالسيادة والأمن الغذائي والاستثمار. والأصل في الأراضي العامة الاستثمار طويل الأجل بحقوق محددة دون نقل الرقبة، ما لم يقرر القانون خلاف ذلك في فئات محددة.

حادي عشر: حقوق النساء والفئات الهشة

1. تُسجّل حقوق المرأة باسمها، ولا يُكتفى بتسجيل الأرض باسم رجل الأسرة إذا كانت هناك حقوق مشتركة.
2. الملكية المشتركة بين الزوجين تُسجّل باسميهما معاً حيث يقوم سببها.
3. الأرمال والنساء النازحات والأسر التي فقدت معيلاً لها أولوية في التسوية والتسجيل وفي برامج الإسكان.
4. حقوق البنات في الميراث تُنفذ وفق القانون المعمول به، وتُزال العقوبات الإدارية أمام تسجيلها.
5. ذوو الإعاقة وكبار السن تُيسر إجراءاتهم، وتتاح خدمات متنقلة للتسجيل.
6. تُنشر سنوياً نسبة النساء المسجّلات أصحاب حقوق، بوصفها مؤشراً رسمياً.

ثاني عشر: النازحون والعائدون: هيئة تسوية ورد الحقوق

بعد الحرب ستتكرر حالة تتداخل فيها ثلاثة أطراف على القطعة نفسها: مالك أصلي، وواضع يد حالي، ومستثمر حصل على تخصيص أثناء الحرب. ولا يكفي تجميد الأرض.

لذلك تُنشأ هيئة تسوية ورد الحقوق العقارية، بمهام:

1. رد الحق الأصلي حيث يثبت.
 2. التعويض عند استحالة الرد عيناً.
 3. تسوية تعدد المطالبات على القطعة الواحدة بقواعد معلنة.
 4. حماية وادع اليد حسن النية وفق القانون، دون أن يكتسب ملكية بالغصب.
 5. إبطال التخصيصات التي تمت أثناء الحرب في مناطق النزوح، ما لم تثبت سلامتها.
 6. منع البيع والتصرف في الأرض محل المطالبة حتى الفصل فيها.
- وقاراتها مسببة وقابلة للطعن أمام القضاء، وتعمل بالتنسيق مع مفوضية الأراضي ومفوضية العدالة الانتقالية.

ثالث عشر: قاعدة الإيراد

تُوجَّه حصيلة التصرف في الأصول العقارية العامة، بعد خصم كلفة المعاملة والالتزامات القانونية، أساساً إلى تكوين أصول رأسمالية جديدة أو تمويل استثمارات عامة منتجة، ولا تُستخدم لتمويل الإنفاق الجاري إلا في حالات استثنائية يحددها القانون (كارثة أو إعمار طارئ)، وبقرار من السلطة التشريعية، وبنسبة محددة.

ونصيب المستوى الإقليمي والمحلي يحدده القانون، لا بنسبة مقطوعة، وإنما بمعادلة من ثلاثة عناصر:

العنصر	المضمون
نصيب أساسي	لكون الأرض واقعة في نطاق الإقليم
مقابل المساهمة في القيمة	بقدر ما قدمه المستوى المحلي من خدمات وبنية تحتية رفعت القيمة
مكوّن الموازنة	لتعويض الأقاليم الفقيرة التي لا تملك أراضي عالية القيمة

وتتميز لازم: ما سبق يخص عائد البيع والشراكات، أي تحويل أصل. أما الإيجار السنوي المتجدد فدخل لا تصفية، ويجوز إدراجه في الإيرادات العامة.

رابع عشر: أراضي القوات المسلحة والأجهزة النظامية

تُسجَل كل الأراضي التي تحتفظ بها القوات المسلحة والأجهزة النظامية في سجل خاص، يحدد لكل قطعة: وظيفتها التشغيلية، والجهة المستفيدة، ومدة الحاجة إليها. ويُراجَع السجل دورياً، وتُنشر بياناته غير الحساسة، وتُستثنى من النشر المعلومات التي يبرر الأمن القومي حجبها بقرار مسبب.

وما يزيد عن الحاجة التشغيلية المعلنة يؤوَل إلى المحفظة الوطنية. ولا يجوز تخصيص أرض عامة لأي جهة عسكرية أو أمنية خارج تلك الحاجة، ولا استخدام أرضها في نشاط تجاري.

خامس عشر: الحوكمة

الجهة	الدور
مفوضية الأراضي	المعايير والمنهجيات، والإشراف على الفرز والتسوية، والرقابة. ولا تباع ولا تقيّم بنفسها
السجل العقاري القومي	التسجيل والتوثيق وإصدار السندات والأرقام الوطنية
الهيئة الوطنية للتقييم العقاري	منهجيات التقييم وجداول القيم، ومراجعة مستقلة لعينات
هيئة إدارة الأصول العقارية العامة	إدارة الوعاء: الطرح والعقود والتحصيل ومتابعة الالتزام
هيئة تسوية ورد الحقوق	مطالبات النازحين والعائدين وتعدد المطالبات
الأقاليم والمحليات	الترشيح والتخطيط العمراني، ونصيب من العائد
ديوان المراجعة والمكتب المركزي لمكافحة الفساد	التدقيق والتحري
القضاء	الطعون والنزاعات

والقاعدة: من يقيّم لا يخصص، ومن يخصص لا يراقب، ومن يراقب لا يفعل الاثنين.

سادس عشر: التسلسل والمؤشرات

المرحلة	الأشهر	المخرج
قانون الأراضي العامة الإطاري	12-1	نص مُجاز
تأمين السجلات القائمة ورقمنتها	12-1	سجل إلكتروني أولي
المسح الفضائي وإنتاج الخرائط	15-3	طبقة خرائطية للأراضي العامة
الفرز القانوني وتسجيل الحقوق العرفية	30-6	فئات محسومة وحقوق مسجلة
التصنيف والترقيم	30-12	قطع مرقمة مصنفة
التقييم	36-18	منهجيات وجداول منشورة
الطرح والاستثمار	من 30	عقود منشورة

ولا نقدنة واسعة خلال الفترة الانتقالية. فالحكومة الانتقالية تبني السجل وتحمي الحقوق، والحكومة المنتخبة تقرر التصرف.

المؤشرات:

المجموعة	المؤشرات
الحصر والسجل	نسبة الأراضي العامة المحصورة والمخرطة؛ ونسبة السجلات المرقمنة
الحقوق	نسبة النزاعات المحسومة؛ ومتوسط زمن تسوية النزاع؛ ونسبة النساء المسجلات أصحاب حقوق؛ ونسبة مطالبات النازحين والعائدين التي سُويت
السوق والإجراءات	متوسط زمن تسجيل المعاملة؛ وكلفتها؛ وعدد المعاملات الرقمية؛ ونسبة التقييمات المنشورة
المالية	عائد الأرض لكل هكتار؛ ونسبة العائد المعاد استثماره؛ ونسبة الأصول التي تحقق دخلاً؛ وكلفة إدارة المحفظة مقارنة بإيراداتها
النزاهة	نسبة التخصيصات التي تمت بمنافسة مفتوحة؛ ونسبة العقود المنشورة في مواعييدها

سابع عشر: تجارب يُستفاد منها

التجربة	الأداة المستفادة	التحفظ
سنغافورة	إدارة محفظة عامة بحق انتفاع طويل مع إعادة تخطيط دورية	دولة مدينة بقدرة مؤسسية استثنائية
هونغ كونغ	منح حقوق الأرض بالمزاد العلني وإدراج عائدها في المالية العامة	نموذج مختلف يعتمد على دورة العقار
الهند	إطار موحد للتقييم وتحديد الأراضي الفائضة	تفاوت الشفافية محلياً
إثيوبيا	ملكية عامة مع حق انتفاع طويل	ضعف حماية الحيازات العرفية أنتج نزاعات
رواندا	رقمنة شاملة للسجل في سنوات قليلة وبكلفة منخفضة	أقرب التجارب إلى حاجتنا الأولى
جنوب أفريقيا	رسوم التطوير واسترداد القيمة في المدن	بطء التنفيذ

والقاعدة: نستفيد من الأدوات، ولا نستورد النموذج. فالسودان دولة قارية، ذات ملكيات عرفية ومجتمعات رعوية ونزوح واسع وقدرة مؤسسية محدودة، ولا يشبه أياً من هذه الحالات.

وتشير المقارنة الدولية إلى أن نجاح إدارة الأراضي العامة يرتبط بوجود سجل موثوق، واعتراف واضح بالحقوق، وتقييم مستقل، وشفافية في التخصيص، ومؤسسات قادرة على إدارة الأصول؛ وأن النقدنة دون هذه الشروط قد تتحول إلى تصرف في الأصول بدلاً من أن تكون أداة للتنمية.

ثامن عشر: أسئلة مفتوحة

1. المشاريع المروية الكبرى كالجزيرة: تُعالج بقانون خاص لحساسيتها التاريخية أم ضمن الإطار العام؟
2. تداول حق الانتفاع في سوق ثانوية: يرفع قيمته ويسهل تمويله، لكنه يفتح باب المضاربة.
3. وضع اليد الذي نشأ أثناء الحرب: نقترح عدم الاعتداد به إطلاقاً، مع حماية محدودة لحسن النية.
4. نصيب الإقليم: ما أوزان عناصر المعادلة الثلاثة؟
5. هيئة إدارة الأصول: هيئة عامة أم شركة مملوكة للدولة؟ الشركة أكفأ إدارياً وأبعد عن الرقابة العامة.
6. مراجعة قانون 1970: يُلغى ويُستبدل، أم يُعدّل بما يعترف بالحقوق العرفية؟

خاتمة

إن أرض السودان أكبر ثروة نملكها وأقلها إدارة. والنقدنة، بالمعنى المحدد في هذه الورقة، تفعل ثلاثة أشياء معاً: تجعل الدولة تعرف ماذا تملك، وتغلق باب الفساد في التخصيص، وتحول أصلاً نائماً إلى دخل وإنتاج وائتمان. لكن ترتيبها هو كل شيء: السجل أولاً، ثم الاعتراف بالحقوق، ثم التصنيف، ثم القيمة، ثم الاستثمار. وأي ترتيب آخر يقلب الفكرة من مصدر ثروة إلى مصدر نزاع.