



2026/7/28

آليات مقترحة لإدارة الأراضي المملوكة للدولة العراقية

د. علي عبد الرحيم الغبّودي

● ورقة سياسات



آليات مقترحة لإدارة الأراضي المملوكة للدولة العراقية

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث / الدراسات الاقتصادية

الاصدار / سياسات

الموضوع / الاقتصاد والتنمية

د. علي عبد الرحيم الغبّودي / جامعة النهرين/باحث في الشأن السياسي والاقتصادي

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزُ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصُّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2026

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

تمهيد:

دأبت المدارس الاقتصادية، على مرّ العصور، على تحديد دور الدولة في الحياة الاقتصادية. وإذا اختلفت المدارس الاقتصادية فيما بينها في طبيعة الدور الاقتصادي الذي تؤديه الحكومة، فإنها اشتركت في نقطة محورية، ألا وهي كيفية البحث عن مصادر تمويلية للدولة، مع الحفاظ على حقوق الأجيال القادمة. ومن بين أهم تلك المصادر المالية: الأراضي ذات الصبغة العامة المملوكة للحكومة، إذ تُعد هذه الأراضي مهمة، ليس بوصفها مورداً مالياً للدولة فحسب، بل بوصفها أداة يمكن توظيفها في تحقيق التنمية المستدامة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

والحقيقة أن الحكومات العراقية لما بعد عام 2003 ورثت أراضي ذات صبغة عامة، تعود ملكيتها إلى الدولة حصراً؛ إذ بسبب السياسات الاقتصادية الاشتراكية التي تبناها النظام السياسي المنحل، اتسعت وتنوعت الأراضي العائدة للدولة، من أراضٍ زراعية، وصناعية، وخدمية، وأوقاف، حتى أصبح من الصعب الإلمام بها بشكل دقيق ووافٍ.

إن اتساع الأراضي المملوكة للدولة العراقية، من دون ضابط اقتصادي، جعل منها مورداً معطلاً وعرضةً للاستحواذ والسرقة، إذ لم تتمكن الحكومات العراقية لما بعد عام 2003 من استغلال هذا المورد الاستراتيجي وتوظيفه بصورة جيدة، ولا سيما بعد التحول الاقتصادي الذي طرأ على الدولة، ومسعى الحكومة العراقية إلى مغادرة السياسات الاشتراكية وتبني سياسات السوق.



واستناداً إلى ذلك، عانت الحكومات العراقية المتعاقبة لما بعد عام 2003 من إشكالية كبيرة في التعامل مع هذه التركة الموروثة من الأراضي. فمن جانب، لم تتمكن هذه الحكومات من إدارة هذا الإرث بكفاءة، ومن جانب آخر، لم تتمكن من مغادرة السياسات الاشتراكية بصورة فعلية والانتقال إلى سياسات السوق، كما نص عليه الدستور العراقي لعام 2005، مما جعل سياساتها متخبطة في استغلال الأراضي المملوكة لها، وعدم استغلالها بالصورة التي تجعل من هذه الأراضي مورداً مالياً إضافياً وأداةً للتخطيط من أجل التنمية الوطنية. وتبعاً لذلك، جاءت هذه الورقة محاولةً لرسم استراتيجية خاصة بكيفية استغلال تلك الأراضي، بما يتناسب مع واقع البيئة العراقية. لكن، قبل طرح هذه الاستراتيجية، من الضروري تحديد نوع السياسات الاقتصادية المتبعة في العراق.

أولاً: مذهب إدارة الاقتصاد الوطني

يقسم المتخصصون المذاهب الاقتصادية في إدارة الدولة إلى قسمين رئيسيين: مذهب رأسمالي، وآخر اشتراكي، ولكل مذهب فلسفته الخاصة في إدارة الاقتصاد الوطني للدولة، إذ إن فلسفة النظام الرأسمالي في إدارة الاقتصاد الوطني تتمحور حول القطاع الخاص وتحييد دور الدولة عن النشاط الاقتصادي، مما يجعل الإدارة المثلى للاقتصاد الوطني -من وجهة نظرهم- تكمن في حجم تمكين القطاع الخاص من إدارة عمليات السوق. أما فلسفة النظام الاشتراكي فإنها تتمحور حول الإدارة المركزية للاقتصاد الوطني من قبل الدولة

بعملياتها ومراحلها كافة من التخطيط إلى التنفيذ، أي أن انصار هذا المذهب يظنون أن الإدارة المركزية للاقتصاد تُعد الطريقة المثلى للتنمية الوطنية¹. وحتى لا نذهب بعيداً عن موضوعنا الرئيس يمكن تلخيص سياسات إدارة الاقتصاد الوطني وفقاً للمذهبين الرأسمالي والاشتراكي بالجدول أدناه.

جدول (1) الفرق بين السياسات الرأسمالية والاشتراكية في إدارة الاقتصاد الوطني

وجه الاختلاف	السياسات الرأسمالية	السياسات الاشتراكية
ملكية وسائل الانتاج	القسم الأكبر للقطاع الخاص والشركات	ملكية عامة للدولة، والقطاع العام
آلية إدارة الاقتصاد	عبر سياسات السوق العرض والطلب	عبر التخطيط المركزي للدولة
غرض السياسات	تحقيق الربح والنمو الاقتصادي	تلبية الاحتياجات العامة وتحقيق النمو والمساواة بين افراد المجتمع
دور الحكومة	حارسة ومنظمة للسوق، باعتبار وسائل الانتاج هي ملك للقطاع الخاص	تتدخل بشكل واسع وشامل في السوق باعتبارها المالك الاصلي لوسائل الانتاج
مستوى الترابط مع التنمية القومية	تدعم السياسات الاقتصادية المتوافقة مع التنمية القومية بشكل غير مباشر، عبر سعر الفائدة، ومستوى الضرائب.	السياسات الاقتصادية هي جزء لا يتجزأ من خطة التنمية القومية للبلد.

1. For more: Smith, Adam. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London: W. Strahan and T. Cadell, 1776.

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على عمرو هشام محمد، مدخل في مدارس الفكر الاقتصادي، دمشق: دار طلاس، (2009).

إن فهم فلسفة وسياسات المذهبين أعلاه سيمكننا من فهم طبيعة السياسات الحكومية المتبعة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية. فبالرغم من أن الدستور العراقي لعام 2005 نصّ، وبشكل واضح، على اعتماد أحدث السياسات في إدارة الاقتصاد الوطني، وتمكين القطاع الخاص ليأخذ دوره القيادي في التنمية الاقتصادية²، إلا أن ذلك غير موجود فعلياً. إذ شهد العراق تحولاً مهماً بعد عام 2003، وهذا التحول لم يأتِ بطريقة ديناميكية متسلسلة، فأبرز تشوهات كثيرة ألفت بظلالها على مجمل عمليات إدارة الدولة، ومن ضمنها طرائق إدارة أراضي الدولة.

فعلى صعيد ملكية وسائل الإنتاج، وجدت الحكومة العراقية، بعد عام 2003، نفسها المالك الأصلي لمعظم وسائل الإنتاج، بسبب سياسات النظام الاشتراكي المطبقة في النظام السياسي السابق، حيث ورثت الحكومة قطاعاً عاماً كبيراً من أراضي، وشركات، ومصانع، وسياسات نقدية مركزية، فضلاً عن وراثة المديونية الخارجية التي أصبحت قيداً على الحكومة في رسم سياساتها الاقتصادية. وما يزيد الأمر تعقيداً هو اتجاه الحكومة العراقية، بعد عام 2003، إلى التوسع في حجم القطاع العام، وإهمال تطوير القطاع الخاص، كما دعا إليه الدستور العراقي. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يبلغ عدد 2. دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، المادة (25).

شركات القطاع العام نحو (160) شركة، (60%) منها شركات خاسرة تعتمد على منح الموازنة العامة للدولة.³

إن هذه التركة من السياسات فرضت على الحكومة، في بواكيرها، السير بالآلية القديمة ذاتها في إدارة الاقتصاد الوطني. ونظراً إلى الحاجة الملحة للتمويل آنذاك، اتجه تركيز الحكومة بشكل كامل إلى استغلال المورد النفطى لرصد الموازنة العامة للدولة بالأموال المطلوبة لسداد التزاماتها. وقد جعل هذا التركيز على القطاع النفطى، وإهمال مصادر التمويل الأخرى، بما فيها الأراضي المملوكة للدولة، سياسات الحكومة متخبطة بين السعي إلى التخلص من إرث السياسات المركزية في إدارة موارد الدولة، وبين التطبيق الفعلي لتلك السياسات.⁴

أفرز لنا التخبط في سياسات الحكومات المتعاقبة بعد عام 2003، وعدم تحديد فلسفة السياسات الاقتصادية المتبعة في إدارة موارد الدولة، نتيجتين رئيسيتين:

الأولى- السير في دائرة مفرغة؛ بالرغم من سعي الحكومات العراقية الحثيث إلى الخروج من فلسفة الإدارة المركزية للموارد-المتبعة قبل عام 2003- والانتقال إلى نظام سياسات السوق

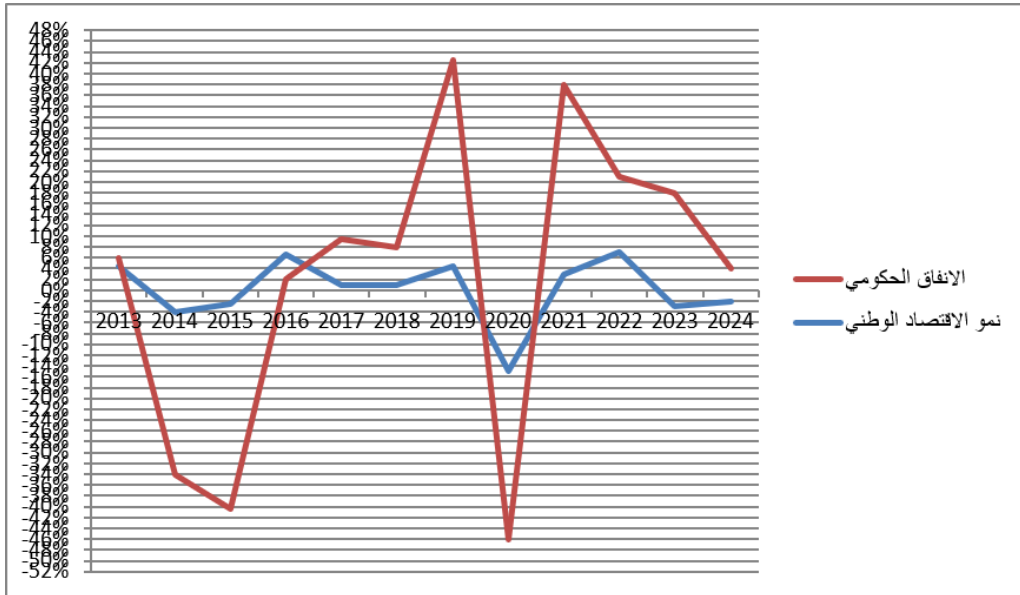
3. محمد هاشم حلو، تقييم شركات القطاع العام في العراق وتأثيرها على الموازنة العامة، سلسلة إصدارات مركز البدر للدراسات والتخطيط، 2025، ص4.

4. للمزيد ينظر: كامل كاظم الكنانى، أرجوحة التنمية في العراق: بين ارث الماضي وتطلعات المستقبل، دار الدكتور للعلوم الاقتصادية، 2013.

بقيادة القطاع الخاص، كما نص عليه دستور عام 2005، إلا أن الإيرادات الريعية الضخمة جعلت سياسات الحكومة ذات طابع مركزي؛ نظراً إلى كونها مصدر الإنفاق الأكبر في تمويل السوق الداخلية، كما هو موضح في الشكل (1).

الثانية- نهب واندثار موارد الدولة الأخرى: إن التخبط في تطبيق السياسات المركزية وسياسات السوق اللامركزية أفقد الحكومة سيطرتها على الموارد الأخرى، بما فيها الأراضي العامة، مما أدى إلى اندثار جزء كبير منها ونهبه.

شكل (1) نمو الإنفاق الحكومي مقابل نمو الاقتصاد الوطني



المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي،
(دائرة الاحصاء والابحاث، 2013-2025)

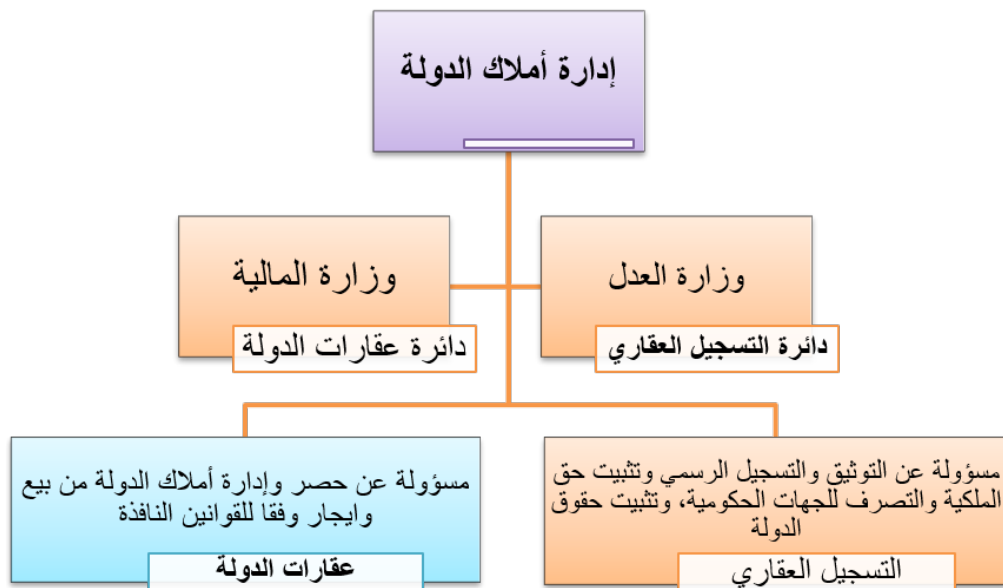
أما على صعيد ترابط التنمية الوطنية مع فلسفة إدارة الموارد الاقتصادية، فالحقيقة أن هناك تناقضاً كبيراً وغموضاً في عملية ترابط التنمية الوطنية مع فلسفة إدارة موارد الدولة. ففي الوقت الذي تُعد فيه السياسات في العراق أقرب إلى المركزية في إدارة موارد الدولة، فإن الجزء الأكبر من برامج تخطيط التنمية الوطنية لا يرتبط بالواقع الاقتصادي، إذ تضمنت الخطط التنموية الوطنية، بدءاً بخطة التنمية للأعوام (2010-2013)، وصولاً إلى خطة التنمية الوطنية للمدة (2024-2028)، برامج وآليات متخبطة؛ فتارةً تجعل التنفيذ والرقابة مركزيين، وتارةً تجعلهما مشتركين مع القطاع الخاص، من دون تحديد واضح لصلاحيات القطاعين العام والخاص.⁵

ثانياً: القوانين الحاكمة في إدارة أملاك الدولة

إن إدارة وتنظيم أملاك الدولة في العراق محكومان بمجموعة من القوانين والأنظمة والقرارات. لكن، قبل التعرف إلى هذه القوانين والقرارات، ينبغي معرفة الجهات الرئيسة المسؤولة عن إدارة وتنظيم أملاك الدولة؛ إذ تُعد كل من وزارة المالية ووزارة العدل الجهتين المسؤولتين عن إدارة أملاك الدولة، حيث تتعاون هاتان الجهتان في حصر وتنظيم عمليات الملكية، والاستئجار، والبيع الخاصة بأملاك الدولة، كما هو موضح في المخطط (1).

5. للمزيد ينظر خطط التنمية الوطنية للحكومات العراقية، متوافرة على الانترنت، آخرها خطة التنمية الوطنية (2024-2028)، متوافرة على الرابط: <https://www.undp.org/ar/iraq/publications/iraq-national-development-plan-2024-2028>

مخطط (1): الجهات المسؤولة عن إدارة أملاك الدولة في العراق



إعداد الباحث بالاعتماد على:

1. وزارة المالية-دائرة عقارات الدولة، الموقع الرسمي، ينظر الرابط:
<https://www.mof.gov.iq/Department-Estate-Real.aspx>
2. وزارة العدل-دائرة التسجيل العقاري، الموقع الرسمي، ينظر
الرابط: <https://www.moj.gov.iq/view/8922>
3. وكالة الانباء العراقية، الموقع الرسمي، متوافر على الرابط:
<https://www.ana.net.iq/political/ar/230708.html>

تمارس هذه الجهات مهامها وفقاً لمجموعة من القوانين والقرارات الرئاسية. والحقيقة أن من الصعب تناول جميع القوانين والقرارات الخاصة بإدارة أملاك الدولة في العراق؛ وذلك لكثرتها وتشعبها وارتباطها بقوانين أخرى مكملة لها. فضلاً عن ذلك، فإن هذه القوانين تنقسم إلى قوانين قديمة تعود إلى النظام الاشتراكي المنحل، ولا تزال سارية المفعول بعد إجراء بعض التعديلات عليها، وقوانين وقرارات أخرى استُحدثت بعد عام 2003. ولكي لا نذهب بعيداً عن موضوع الدراسة، سنتناول هذه القوانين والقرارات بإيجاز، وهي على النحو الآتي:

1. قانون التسجيل العقاري والتصرف بها رقم (43) لسنة 1971 المعدل: يُعد هذا القانون الأساس الذي بموجبه تمارس دائرة التسجيل العقاري، التابعة إلى وزارة العدل، مهامها الخاصة في تسجيل وتثبيت أصحاب الحقوق العينية الأصلية والتبعية المالكة للعقار، وتحديد شكله، ومساحته، وحدوده، وموقعه، فضلاً عن تنظيم طريقة التصرف بالعقار ونقله، وكل ما يرتبط بذلك⁶ كما يشترك هذا القانون مع قانون توحيد أصناف أراضي الدولة في تحديد طبيعة أملاك الدولة وأنواعها (سنتناولها في المحور القادم).

2. قانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم (53) لسنة 1976: يمثل هذا القانون الأساس الفعلي لمركزية أملاك الدولة العراقية، إذ نظراً إلى تششت أنواع الأراضي في العهد الملكي، من أراضٍ أميرية،

6. وزارة العدل، قانون التسجيل العقاري رقم 43 لسنة 1971 المعدل، متوافر على الرابط : <https://www.iraqilaws.com/2024/04/43-1971.html>

وأراضٍ مفوضة بالطابو، وممنوحة باللزمة، ومتروكة، وأراضي الوقف غير الصحيح، وما نتج عن ذلك من عرقلة للتنمية الزراعية، قررت الحكومة إصدار هذا القانون لتوحيد أراضي الدولة وحصر ملكيتها بوزارة المالية. وتنظم أحكام هذا القانون قضايا إطفاء الحقوق التصرفية للأراضي الزراعية والبساتين، مع مراعاة الضوابط التي استحدثتها قوانين الموازنة الاتحادية أو قوانين الاستثمار في الفترات اللاحقة، مثل الاستثناءات التي ترد أحياناً في قوانين الموازنة لإقامة مشاريع معينة. ويُنظر إلى هذا القانون باعتباره المظلة التي تحدد أصناف الأراضي التي تُبنى عليها الإجراءات اللاحقة، مثل تسجيل الأراضي أو استملاكها⁷.

3. قانون إيجار العقار رقم (87) لسنة 1979: يُعد هذا القانون، في جوهره، منظماً للعلاقة الإيجارية بين المالك والمستأجر، بما يحقق توازناً اقتصادياً واجتماعياً يمنع استغلال أحد الطرفين للآخر، سواء أكان أحد الطرفين الدولة، أم الأشخاص المعنويين، أم الأشخاص الاعتباريين. والحقيقة أن هذا القانون يضبط عقود الإيجار واستغلال العقارات، سواء من ناحية التسعيرة ونسبة الزيادة التضخمية، أم من ناحية تنظيم استغلال العقار، بما يضمن صون الروابط الاجتماعية وتحقيق التنمية الاقتصادية⁸.

7. ينظر: قانون توحيد اصناف اراضي الدولة رقم (53) لسنة 1976، متوافر على الرابط: <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/11711.html>
8. ينظر: وزارة المالية- الهيئة العامة للضرائب، قانون ايجار العقار رقم (87) لسنة 1979، متوافر على الرابط: <https://tax.mof.gov.iq/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%8A%D8%AC%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1-%D8%B1%D9%82%D9%85-87->

4. قانون إدارة الأموال العائدة للكيانات المنحلة رقم (21) لسنة 2005؛ بعد حل مؤسسات النظام السابق، أصبحت أملاك الدولة ذات الطابع الاشتراكي من دون جهة مسؤولة عنها، لذا شرّع هذا القانون لتنظيم تلك الأملاك، حيث نص على: «تؤول ملكية العقارات العائدة إلى الكيانات المنحلة وحزب البعث المنحل، وموجوداتها، وأصولها، وأسهمها في الشركات المختلطة والخاصة كافة، بدون بدل، إلى وزارة المالية، ويتم التصرف بها من الوزارة المذكورة وفق القوانين النافذة». كما نص على تشكيل لجنة خاصة لتوزيع الأملاك على الوزارات بحسب التخصص، وبذلك يُعد هذا القانون الأساس في توزيع عائدة أملاك الدولة إلى وزارة المالية والوزارات الأخرى بحسب التخصص.⁹

5. قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل: يمثل هذا القانون الأساس القانوني للاستثمار داخل العراق بعد عام 2003، إذ ينظم قانون رقم (13) لسنة 2006 المعدل عملية وإجراءات الاستثمار المحلي والأجنبي في شتى القطاعات داخل الحدود الوطنية، باستثناء قطاعات (النفط والغاز، والمصارف، والتأمين)، المحكومة بقوانين خاصة. وتمثل هيئة الاستثمار الوطنية وفروعها في المحافظات السلطة التنفيذية لتطبيق هذا القانون. وقد عُدّل هذا القانون مرتين لاستقطاب الشركات الأجنبية للاستثمار في الأراضي، إذ كان يمنع المستثمر الأجنبي من تملك الأرض، ويتيح

1979-1984%D9%86%D8%A9-1979/%

9. جمهورية العراق، قانون إدارة الأموال العائدة للكيانات المنحلة رقم (21) لسنة 2005، الوقائع العراقية، العدد 4019، 2005، ص2.

له استئجارها فقط، ثم جاء التعديل ليمنح المستثمرين الأجانب والمحلي إمكانية تملك الأراضي الخاصة بالمشاريع السكنية فقط، فضلاً عن تقديم مجموعة من الإعفاءات الضريبية والرسوم للمستثمرين في القطاعات الأخرى.¹⁰ والحقيقة أن هذا القانون يُعد الأساس الذي استندت إليه قرارات مجلس الوزراء الخاصة بالتصرف في أملاك الدولة، كما سنوضح ذلك لاحقاً.

6. قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل: يُعد هذا القانون من أهم التشريعات التنظيمية والمالية في العراق، حيث تكمن أهميته في أنه يمثل الأداة القانونية الوحيدة التي تملكها الوزارات والمؤسسات الحكومية للتصرف في ممتلكاتها، سواء كانت عقارات، أو أراضٍ، أو منقولات، كآليات والمعدات، وذلك بالبيع أو الإيجار، مع ضمان ذهاب الإيرادات إلى الخزينة العامة إذا كان العقار تابعاً لجهة ممولة مركزياً، وإلى الجهة المالكة نفسها إذا كان العقار تابعاً لجهة ذات تمويل ذاتي. وبالرغم من استناد هذا القانون إلى قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006، إلا أن هذا القانون يُعد أكثر صرامة في التعامل مع ممتلكات الدولة من ناحية البيع أو الإيجار. وتكمن صرامته في اشتراط المزايدة العلنية عند بيع أملاك الدولة، باستثناء بعض الحالات التي تفرضها المصلحة العامة، أو فضلات الممتلكات التي تكون تكلفة الاحتفاظ بها أكبر

10. للمزيد ينظر: رئاسة الوزراء- الهيئة الوطنية للاستثمار، قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 المعدل، متوافر على الرابط: <https://investpromo.gov.iq/wp-content/uploads/2024/08/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%AB%D9%85%D8%A7%D8%B1.pdf>

من قيمة بيعها.¹¹ نظام بيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساحات عليها رقم (12) لسنة 2025: يُعد هذا النظام أحدث القرارات الخاصة بإدارة أملاك الدولة في العراق، ويستند إلى قانون الاستثمار رقم (13) المعدل، بينما لم يشر إلى قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل، الذي سبق تناوله. وقد حدد هذا النظام آلية بيع وإيجار أملاك الدولة كافة، بما فيها الأملاك التابعة للوزارات والجهات الأخرى، إلا أنه لم يأخذ في الاعتبار قانون رقم (21) لسنة 2013 المعدل، الذي ينظم عملية تصرف الوزارات والجهات الحكومية الأخرى بأملاك الدولة، إذ فرض على الوزارات والجهات الأخرى تسليم الأراضي التي تُحال إلى الاستثمار أو البيع إلى هيئة الاستثمار، من دون عرقلة.¹² كذلك هناك «قانون إيجار الأراضي الزراعية رقم (24) لسنة 2024». إن الغرض من استعراض القوانين والأنظمة الخاصة بإدارة أملاك الدولة في العراق هو الوقوف على حجمها ومضمونها، ومدى ملاءمتها للبيئة الحالية، ومدى جدواها في استغلال أملاك الدولة بشكل كفاء ومثمر. وبالرغم من اهتمام الحكومات المتعاقبة في العراق، بعد عام 2003، بتشريع قانون أو نظام ينظم إدارة أملاك الدولة، إلا أن التخبط واختلاف الرؤى بين الحكومات قد أنتج قوانين وقرارات كثيرة، ومعقدة، ومتضاربة في

11. ينظر: جمهورية العراق، قانون بيع وإيجار أملاك الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4286، 2013.

12. ينظر: جمهورية العراق، نظام بيع وإيجار عقارات وأراضي الدولة والقطاع العام لأغراض الاستثمار والمساحات عليها رقم (12) لسنة 2025، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4840، 2025.

الوقت نفسه. لذا سنحاول، في المحور الثالث، طرح مقترح لتجاوز هذه المعضلة، بوصفها إحدى الاستراتيجيات المقترحة في هذه الورقة لإدارة أراضي الدولة بصورة أمثل.

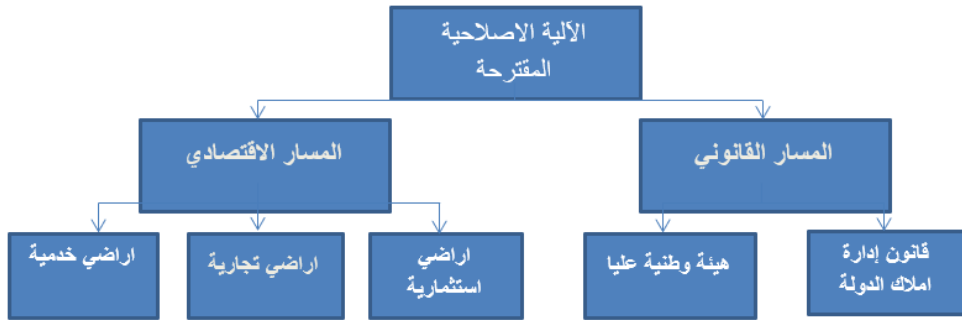
ثالثاً: الاستراتيجية الاقتصادية المقترحة لإدارة الأراضي المملوكة للدولة

إن من الصعوبة إيجاد بيانات رسمية ودقيقة حول حجم الأراضي العائدة إلى الدولة العراقية. ومع ذلك، تشير بعض التقارير، وبحسب تصريح الناطق باسم وزارة العدل (أحمد لعبيبي)، إلى أن العقارات العائدة إلى الدولة العراقية بلغت نحو (مليون) عقار، باستثناء العقارات في إقليم كردستان، وأن القسم الأكبر منها يقع في بغداد.¹³ وبالرغم من سعة تلك الأراضي، فإن التخبط في السياسات الحكومية، وتركيز الحكومات المتعاقبة في العراق على القطاع النفطي، أدّى إلى فقدان الكثير من هذه الأراضي، سواء بداعي الاستيلاء العشوائي أو بداعي الاستيلاء المنظم عبر التلاعب بالمستندات والوثائق الرسمية الخاصة بهذه الأراضي، مما أفقدها قيمتها الاقتصادية بوصفها مورداً مالياً واعداداً في رند الموازنة العامة للدولة.

13. نقلا عن : جريدة المواطن، تاريخ النشر 18 إبريل 2025، متوافر على الرابط : <https://www.almowatennews.net/%D9%85%D8%AD%D9%84%D9%8A%D8%A9/%D9%83%D9%85-%D8%B9%D8%AF%D8%AF-%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%A8%D8%BA%D8%AF%D8%A7%D8%AF-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%A7%D9%81%D8%B8%D8%A7%D8%AA>

لذا، تكمن فلسفة الاستراتيجية الاقتصادية المقترحة في اتباع مسارين إصلاحيين: الأول تشريعي قانوني، والثاني اقتصادي، كما هو موضح في المخطط (2).

مخطط (2) الاستراتيجية الاقتصادية المقترحة في إدارة الأراضي المملوكة للدولة



من إعداد الباحث

تنطلق فلسفة الآلية الاقتصادية هنا من إصلاح الأراضي المملوكة للدولة، بما يؤدي إلى استغلالها على نحو أمثل، وجعلها رافداً مهماً من روافد تمويل الموازنة العامة للدولة، عبر حوكمة المسارين القانوني والاقتصادي. ويكمن ذلك من خلال الآتي:

1. المسار القانوني بوصفه آلية إصلاحية في استثمار أراضي الدولة

قبل كل شيء، لا يمكن إجراء أي عملية إصلاحية اقتصادية، أو مالية، أو تجارية، إلا بتوافر نظام تشريعي قانوني منظم وحكيم، وهذا في الحقيقة غير متوافر حالياً في العراق. فقد رأينا في المحور السابق كثرة القوانين الخاصة بعملية إدارة أملاك الدولة

وتشعبها. إن كثرة هذه القوانين وتشعبها أدّى، في الحقيقة، إلى تضارب الصلاحيات بين الجهات المسؤولة، مما أدّى إلى هدر فرص مالية كبيرة،⁽¹⁴⁾ فبالنظر إلى حجم الإيرادات المالية التي تدرها أراضي الدولة سنوياً، نجد أنها ضئيلة جداً، ولا تتناسب مع حجم هذه الأراضي؛ إذ بلغ إجمالي إيرادات عقارات الدولة للأعوام (2020-2024) مجتمعة نحو (135) مليار دينار، أي بمتوسط إيراد يبلغ نحو (34) مليار دينار سنوياً، وهو لا يساوي إيرادات أصغر مجمع سكني في بغداد.⁽¹⁵⁾ لذا، تكمن فلسفة العملية الإصلاحية المقترحة هنا في الآلية الآتية:

أ- قانون موحد لإدارة أملاك الدولة: إن من الضروري جداً حصر التشريعات الخاصة بإدارة أملاك الدولة في تشريع واحد وشامل، إذ يمكن تقنين وحوكمة المواد الواردة في القوانين التي تم تناولها آنفاً ضمن قانون موحد يشمل جميع الجوانب الخاصة بإدارة أملاك الدولة. والحقيقة أن هذا ما ذهبت إليه معظم دول العالم؛ إذ إن الغاية من تشريع قانون موحد لإدارة أملاك الدولة لا تقتصر على الحفاظ عليها وحمايتها من الهدر والتبذير، بل تمتد إلى تسهيل استثمارها واستغلالها، عبر تهيئة البيئة المناسبة للأشخاص والشركات للدخول والاستثمار في هذه الأراضي، وهذا ما يتوافق مع

14. ينظر: جمهورية العراق-مجلس الدولة، قرار رقم 181، بتاريخ 4/11/2025، متوافر على الرابط: https://storage.council-state.iq/2026/02/23/20_26_02_23_12402835564_7166616457450504.pdf

15. وكالة الانباء العراقية، تقرير لجنة الحفاظ على أملاك الدولة، تاريخ النشر 24/3/2025، متوافر على الرابط: <https://ina.iq/ar/political/230708-->.html

الدستور العراقي؛ إذ نصت المادة (25) على ضرورة قيام الدولة بتشجيع الاستثمارات في جميع القطاعات، كما نصت المادة (26) على: «تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال.»⁽¹⁶⁾ وبذلك يصبح وجود قانون موحد وشامل ضرورة ملحة لتسهيل استثمار أراضي الدولة ورغد الموازنة العامة بالإيرادات التي تتناسب وحجم هذه الأراضي.

ب- هيئة وطنية عليا لإدارة أملاك الدولة: يحتاج القانون

الموحد والشامل الخاص بإدارة واستثمار أملاك الدولة إلى جهة مسؤولة عن تطبيقه عملياً. وهنا نقترح تأسيس هيئة وطنية عليا لإدارة واستثمار أراضي الدولة، أو تحويل الهيئة الوطنية للاستثمار إلى هيئة عليا تتولى تطبيق القانون الموحد لإدارة واستثمار أملاك الدولة في عموم العراق، باستثناء إقليم كردستان. إن تأسيس هذه الهيئة العليا سيفرز لنا نتيجتين؛ الأولى: حصر عملية التعاقد والاستثمار الخاصة بأراضي الدولة في نافذة واحدة، مما يسهل عملية استغلال هذه الأراضي بطريقة أفضل. والثانية: تجميد القرارات المتضاربة، والاعتماد على صيغ تعاقدية موحدة تتلاءم مع بيئة الاقتصاد العراقي.

أما بخصوص أعضاء هذه الهيئة، فيمكن أن تشتمل على ممثلين عن الجهات المالكة للأراضي، فضلاً عن رئيس اللجنة

16. دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، المادتان (25، 26).

المالية النيابية، وبرئاسة وزير المالية، أو رئيس منتخب من بين أعضاء الهيئة، أو أي صيغة أخرى. فليس المهم عدد أعضاء الهيئة أو رئاستها، بقدر ما هو مهم حصر عملية إدارة الأراضي واستثمارها في نافذة واحدة، وبموجب تشريع موحد.

2. **المسار الاقتصادي في إصلاح واستثمار أراضي الدولة**

يحتاج المسار الاقتصادي المقترح إلى عملية تسبقه، ألا وهي جرد وحصر أراضي الدولة بشكل كامل، ومن ثم إنشاء قاعدة بيانات ورقية وإلكترونية تفصيلية عن حجم تلك الأراضي، وأنواعها، ومواقعها. وبعد توافر هذه البيانات بصورة جيدة ومنظمة، تكمن فلسفة الآلية الاقتصادية المقترحة في إدارة أراضي الدولة من خلال توزيعها إلى ثلاثة أصناف، هي:

أ- الأراضي ذات الطبيعة الاستثمارية : يتم تصنيف جميع الاراضي المشيدة أو التي سيشيد عليها مصانع أو معامل، والاراضي الزراعية على انها اراضي ذات طبيعة استثمارية، ويتم إعداد صيغة تعاقدية وفقا لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public-Private Partner ship)، وبأسلوب عقود المشاركة في الارباح ضمن عقود (BOT)، الذي يمنح المستثمر سواء كان اجنبي أو محلي حق التصرف بالأرض من حيث البناء والادارة والاستثمار وتمويل المشروع لمدة زمنية، ممكن ان تحدد من (50-100) سنة اعتمادا على نوع الارض، فالأراضي الصناعية تمنح استثمار

لمدة (50) سنة قابلة للتجديد، بينما الأراضي الزراعية تمنح استثمار لمدة (99) سنة .

إن هذه الصيغة من التعاقد (المشاركة في الأرباح) ستنتج عنها نتيجتان؛ **الأولى:** تطوير الصناعة والزراعة، بما يقلل من الاعتماد على الاستيراد من الخارج. **والثانية:** حصول الحكومة على نسبة مئوية ثابتة أو متغيرة من الأرباح سنوياً، يمكن أن تُحدد بـ (5% - 10%) سنوياً.

ب- الأراضي ذات الطبيعة التجارية: تتضمن هذه الفئة جميع الأراضي ذات الصبغة التجارية، من أراضٍ مشيدة عليها مخازن، ومستودعات، ومحال، ومولات، ودور سكنية، وأبنية وقف، وأراضٍ مخصصة لوقوف السيارات، ومزارع للبستنة، وأراضٍ متروكة خارج حدود العاصمة يمكن استغلالها في إقامة مخازن أو بساتين وما شابه ذلك. إذ تتم إدارة هذه الأراضي بطريقة الإيجار السنوي، وفقاً للأسعار الجارية، وليس بأسعار الدولة المدعومة.

ج- الأراضي ذات الطبيعة الخدمية: يتضمن هذا النوع من الأراضي قسمين؛ **القسم الأول:** يشتمل على الأراضي الخدمية ذات النفع العام. **والقسم الثاني:** الأراضي الخدمية ذات النفع الخاص.

ويقصد بالأراضي ذات النفع العام جميع الأراضي التي لا يمكن تملكها أو التصرف فيها بوضع اليد أو الحيازة، وهي غير قابلة للحجز، مثل الحدائق العامة، والمتنزهات، والمساجد، والمتاحف،

والمكتبات، والطرق العامة. وهذا النوع من الأراضي لا يُنظر إليه على أنه مصدر إيرادي للدولة، بل يُنظر إليه على أنه مصدر اجتماعي وخدمي لها. لذا، لا يناسب هذا النوع من الأراضي سوى أسلوب عقود التطوير العامة، التي عادةً ما ينفذها متبرع، أو تتولى الدولة إدارتها وتطويرها مباشرة.

أما النوع الثاني، **الأراضي الخدمية ذات النفع الخاص**، مثل أراضي إنشاء المجمعات السكنية، بما فيها أراضي السكن العشوائي، والمطارات، والمستشفيات، والجامعات، والمدارس، وما شابه ذلك، فيمكن تطبيق أسلوب عقود المشاركة (DBFOM)، المتضمن (التصميم، والبناء، والتمويل، والتشغيل، والصيانة). وعادةً ما يكون هذا النوع من التعاقد طويل الأجل.

وسيسمح هذا النوع من التعاقد، عند تطبيقه على الأراضي ذات النفع الخاص، بتطوير البنى التحتية من دون أن تتحمل الحكومة الأعباء المالية لذلك، كما ستزيد هذه المشاريع من مستوى الخدمات العامة المقدمة إلى المواطنين، ومن ثم سيؤدي ذلك إلى تعزيز الثقة بين المواطن والحكومة، مما سينعكس بشكل مباشر على الاستقرار السياسي والاقتصادي في البلد.



لِدَوْلِيَّةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجْتَمَعٍ مُشَارِكٍ

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
