



عدسة اقتصادية

العدد 21
9 أغسطس 2026

© 2026 المركز المصري للدراستات الاقتصادية (ECES). جميع الحقوق محفوظة.

لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذه الدراسة أو حفظها في نظام لاسترجاع المعلومات أو نقلها بأي شكل أو بأي وسيلة سواء كانت ميكانيكية أو إلكترونية أو من خلال النسخ أو التسجيل أو غير ذلك. دون إذن كتابي مسبق من المركز المصري للدراستات الاقتصادية.



النسخة الثانية من وثيقة ملكية الدولة 2026



لماذا التعليق على وثيقة ملكية الدولة الان؟

يأتي التعليق على وثيقة ملكية الدولة الثانية بداية من منطلق طلب مركز معلومات مجلس الوزراء من المركز المصري للدراسات الاقتصادية التعليق على الوثيقة في إطار استطلاع رأي مراكز الفكر في هذه الوثيقة الهامة وهو توجه حميد وصحي.

كما يأتي الاهتمام بالوثيقة أيضا لكونها الثانية في هذا الشأن، وقد سبق للمركز التعليق على الوثيقة الأولى في سلسلة "رأي في خبر"¹، وبالتالي من المهم أن يكون هناك متابعة للموضوع وما طرأ عليه من تطور.

ويأتي الاهتمام أيضا من منطلق أن مصر تمر بمرحلة انتقالية هامة في ظل انتهاء برنامج صندوق النقد الدولي والتوجه المطلوب للوصول لخطة اقتصادية وطنية واضحة المعالم تخرج بمصر من الدائرة المفرغة من الديون والأزمات الاقتصادية بشكل مستدام، ويقع في قلب هذا التوجه السليم الإصلاح المؤسسي الذي يعد مرتبطا بالفرس لمصدر الأزمات الاقتصادية المتكررة في مصر، ويأتي في قلب هذا الخلل المؤسسي الدور المتزايد لأجهزة الدولة في ملكية وإدارة الأنشطة وهو ما تنبّهت له الدولة في 2022 وأصدرت بصدده وثيقة ملكية الدولة الأولى² بهدف إعادة صياغة دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتعزيز دور القطاع الخاص في قيادة النمو الاقتصادي، مع إعادة تعريف دور الدولة، بحيث تنتقل تدريجيا من دور المستثمر المباشر إلى دور المنظم والممكن للأسواق، مع اعتبار التخرج إحدى أدوات الإصلاح الاقتصادي وليس غايته النهائية.

ومع صدور الوثيقة منذ شهر تقريبا تزايدت التعليقات عليها من جانب العديد من الخبراء، وتلى ذلك توضيح وإضافة عدة أمور من قبل السيد رئيس مجلس الوزراء، وكذلك مركز معلومات مجلس الوزراء، ومنها التصريح بأن معظم التفاصيل ستأتي في إطار صدور الخطة التفصيلية للتنفيذ في سبتمبر القادم. ومن هذا المنطلق يرى المركز أن التقييم السليم للوثيقة لن يتحقق إلا بعد وضع هذه الخطة، وبالتالي التعليق السليم

¹ أصدر المركز أكثر من عدد حول وثيقة ملكية الدولة على النحو التالي: [النسخة النهائية من وثيقة سياسة ملكية الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية](#); [النسخة النهائية من وثيقة سياسة ملكية الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية \(الجزء الثاني\)](#).

² "الوزراء" يختتم جلسات الحوار حول وثيقة ملكية الدولة بمناقشة مستهدفات السياحة والفنادق.

ينبغي أن يلحق هذه الخطة لأن يسبقها، لا سيما مع عمومية ما تحتويه الوثيقة الثانية، وارتكازها إلى مبادئ لا يختلف على معظمها أحد.

ومن هذا المنطلق يكتفي المركز في هذا العدد من "عدسة اقتصادية بمجموعة من الملاحظات العامة التي تمس فلسفة الوثيقة ومنهجية عرضها وطبيعة المقاربة التي تبنتها، يلحقها بعض التحليلات التفصيلية المحددة التي تقع في صلب رؤية الدولة لدورها في المرحلة القادمة، والإطار المؤسسي الذي تعمل من خلاله.

ملاحظات عامة على الوثيقة:

- تمثل الوثيقة الصادرة عام 2026 تحولاً جوهرياً عن وثيقة سياسة ملكية الدولة الصادرة في عام 2022. فبدلاً من أن تمثل استكمالاً للوثيقة الأولى وتطويراً لبرنامجها التنفيذي، وهو ما كان متوقع، جاءت بوثيقة ذات فلسفة مختلفة، أعادت صياغة الإطار الحاكم للسياسة نفسها. وكان من المتوقع أن تتطور برامج التنفيذ وآليات التطبيق مع الحفاظ على الفلسفة الإصلاحية الأصلية، لا أن يتغير الإطار الفكري الذي انطلقت منه السياسة.
- تعكس الوثيقة رؤية تجعل الدولة الطرف المهيمن على إدارة النشاط الاقتصادي، رغم إعلانها أن القطاع الخاص هو القائد المستهدف للنمو. فالدولة هي التي تحدد القطاعات، وتضع المعايير، وتقرر مجالات الخارج، وضوابط المشاركة، بينما يظل دور القطاع الخاص مرتبطاً بالإطار الذي ترسمه الدولة. ويخلق ذلك تناقضاً بين الهدف المعلن المتمثل في قيادة القطاع الخاص للاقتصاد، وبين آليات التنفيذ التي تُبقي زمام المبادرة في يد الدولة.
- تركز الوثيقة بصورة أكبر على إدارة ملكية الدولة، أكثر من تركيزها على إصلاح طريقة إدارة الاقتصاد. فالقضية الجوهرية ليست من يملك الأصل، وإنما كيف تُدار المنظومة الاقتصادية، وكيف تُبنى بيئة تنافسية تسمح لجميع الفاعلين بالعمل وفق قواعد واحدة. وفي هذا الإطار، يبدو أن الوثيقة أولت اهتماماً أكبر بإدارة الأصول العامة، بينما جاء الحديث عن إصلاح بيئة الأعمال وتمكين القطاع الخاص أقل تفصيلاً وارتباطاً بآليات تنفيذ واضحة.
- يغيب عن الوثيقة إطار رقابي ومؤسسي متوازن. إذ يتركز معظم الاختصاصات في مجلس الوزراء والجهات التنفيذية التابعة له، دون إبراز دور واضح لمجلس النواب أو لآليات الرقابة والمساءلة المؤسسية التي تضمن متابعة تنفيذ السياسة وتقييم نتائجها بصورة مستقلة.
- تمنح الوثيقة السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لاستحداث معايير وتصنيفات جديدة دون تحديد مرجعيات أو ضوابط حاكمة لها. ويؤدي ذلك إلى اتساع نطاق السلطة التقديرية، ويحد من قابلية السياسة للتنبؤ والقياس، خاصة في القضايا التي يترتب عليها آثار استثمارية طويلة الأجل.
- تعتمد الوثيقة في استعراض جهود الإصلاح على عدد من الإجراءات والتشريعات التي تم اتخاذها، أكثر من تركيزها على طبيعة هذه الإصلاحات وأثرها الفعلي. فقياس الإصلاح بعدد القرارات أو الخدمات (على سبيل المثال 1008 إجراء إصلاحي داعم للقطاع الخاص و3381 قرار لحماية المنافسة)

لا يعكس بالضرورة نوع الإصلاح أو جودته أو مدى مساهمته وأولويته في إزالة المعوقات التي تواجه القطاع الخاص أو تحقيق التحسن المطلوب في بيئة الأعمال.

- تشير الوثيقة إلى ما تحقق منذ إطلاق الوثيقة الأولى، وإلى الاستفادة من دروس المرحلة السابقة، لكنها لا تقدم تقييماً واضحاً لهذه التجربة أو تفسر ما هي هذه الدروس وكيف انعكست على تطوير السياسة. ومن ثم، يصعب الوقوف على أسباب تغيير بعض التوجهات أو تقييم مدى نجاح المرحلة الأولى في تحقيق مستهدفاتها.

- تميز الوثيقة بين عرض السياسة العامة واستعراض الإنجازات الحكومية. فبدلاً من التركيز على السياسات المستقبلية وآليات تنفيذها، تخصص مساحة واسعة لسرد الإجراءات والتشريعات والقرارات التي سبق اتخاذها، دون توضيح الصلة المباشرة بين هذه الإجراءات والأهداف التي تسعى الوثيقة إلى تحقيقها.

- تتضمن الوثيقة عدداً من المبادئ والأهداف التي لا يختلف عليها أحد من حيث المبدأ، مثل تحسين الحوكمة، وتعزيز كفاءة إدارة الأصول، وتمكين القطاع الخاص، إلا أنها تطرحها في صورة عامة ومفتوحة، دون تحديد آليات التنفيذ، أو الحدود الحاكمة لتطبيقها، أو المعايير التي يمكن من خلالها قياس مدى تحققها. وهو ما يفتح المجال لتفسيرات متعددة ويحد من إمكانية تقييم السياسة ومساءلة الجهات القائمة على تنفيذها.

- تغلب على الوثيقة لغة إعلان النوايا أكثر من عرض الالتزامات القابلة للقياس؛ حيث تؤكد في عدة مواضع تحقيق الشفافية، وتعزيز الحوكمة، وتمكين القطاع الخاص، وذلك دون أن تقرن هذه الأهداف بمؤشرات أداء أو معايير واضحة يمكن من خلالها قياس مدى تحققها أو مساءلة الجهات المسؤولة عن تنفيذها. وليس المطلوب هنا مؤشرات بعينها، بل وضع إطار واضح لمفهوم الحوكمة السليمة، وتمكين القطاع الخاص.

- وأخيراً، يغلب على الوثيقة النظر إلى سياسة ملكية الدولة وكأنها سياسة منفصلة يمكن أن تتحقق وحدها مع بقاء كل شيء آخر على ما هو عليه، بينما الأصل في الأمور هو تأثير كل السياسات على بعضها البعض بشكل مستمر، وبالتالي تغيير ردود أفعال كل الأطراف المعنية وفقاً لتغير أي من السياسات والإطار الحاكم لها.

وتقود هذه الملاحظات العامة إلى عدد من القضايا الجوهرية التي تستحق الوقوف عندها بمزيد من التحليل، ويمكن تناولها من خلال محورين رئيسيين، هما:

- أولاً: التعريفات والمفاهيم التي قامت عليها الوثيقة
- ثانياً: الإطار المؤسسي الذي أنيط به تنفيذ الوثيقة والتطورات المؤسسية التي صاحبت إصدارها

أولاً: التعريفات والمفاهيم

- من يدخل النطاق ومن يخرج منه: تصنيف بلا تعريف ولا مُصنَّف معلوم: ف "الاستراتيجي" / "غير الاستراتيجي" هي الكلمة التي تفصل بين شركة تخضع لكامل التزامات الحوكمة والإفصاح والحياد، وأخرى تخرج منها جميعاً، دون أن تُعرَّف بمعيار واضح. ولا يكفي في هذا الشأن أن يرفع الوزير

المختص الموضوع؛ حيث يجب أن يسبق ذلك معايير محددة شفافة لما هو مفيد لمصر من عدمه. ويتكرّر المنطق نفسه في "الهيئات التي تقرّر استمرارها" في الموازنة، بصيغةٍ للمجهول تُخفي القرار: مَنْ قرّر الاستمرار، وبأي معيارٍ تُميّز الهيئةُ الباقية من التي تُدَمَج أو تُصَفَّى؟ فالسؤال الحاكم في الحالتين ليس "ما التعريف؟" بل "معايير التصنيف ومدى سنده العلمي ومن يقرره".

- مصطلحاتٌ تُبرّر بقاء الدولة لا تخرّجها: "السلع العامة" و"إخفاقات السوق": تُقدّم الوثيقة دور الدولة بوصفه "توفير السلع العامة وتصحيح إخفاقات السوق"، وكلاهما مفهومٌ معلومٌ الحدود في أصله لكنه تُرك مفتوحًا: فمصطلح "السلع العامة" يتمدّد حتى يكاد يشمل كل نشاط، و"إخفاق السوق" لا تقول الوثيقة مَنْ يحدّد وقوعه أو طبيعته، والدولة حين تتدخّل هي نفسها طرفٌ في السوق. وفي غياب جهةٍ محايدةٍ تفصل في ذلك (كجهاز المنافسة)، يصير أيّ حضورٍ للدولة "تصحيحًا" و"سلعةً عامة" بالتسمية وحدها، فينقلب المصطلحان من قيدٍ على تدخّل الدولة إلى مسوّغٍ مفتوحٍ له. ويضاف إلى هذا الغموض الأدوار الأخرى للدولة مثل دعم المرونة والصمود الاقتصادي والابتكار الحكومي.

- مقاييس التخرج والعائد الغائبة — "خفض البصمة" و"الأولوية الوطنية" و"المزايا التنافسية القوية" — فـ «خفض البصمة» هدفٌ بلا خطٍّ أساسي يُقاس عليه خصوصاً مع عدم وضوح مدى تنفيذ ما تم الوعد به في الوثيقة الأولى، وتوجّهه حصيلةً التخرج إلى "استثمارات ذات أولوية وطنية"، بلا تعريفٍ لما هو "أولوية" وكيف يتم الاتفاق عليه، وتُنقل الأصول "ذات المزايا التنافسية القوية" إلى الصندوق السيادي بلا تعريفٍ ولا سقفٍ لتركزها. وهكذا يُعلّق كلّ قرارٍ جوهري — ما يُخفّض، وأين تذهب الحصيلة، وما يُحتفظ به — على مصطلحٍ لا حدّ له. وحتى لو كانت النية هي توضيح التفاصيل في البرنامج التفصيلي الذي سيعرض لاحقاً، فما زال من الضروري وضوح المعايير في الوثيقة الأساسية.

علاقة غير واضحة بين الدولة والقطاع الخاص: حين تقول الوثيقة "يُعهد بالنشاط الإنتاجي والتشغيلي إلى القطاع الخاص"، يكشف اللفظ أن القرار يظل بيد الدولة تمنحه وتسحبه، وليس حقاً مكفولاً للقطاع الخاص يصل إليه بمقاييس السوق وحوافزه الواضحة؛ فالمصطلح لا يقيّد الدولة بقدر ما يؤكّد يدها العليا، وفي هذا ترجمة لرؤية الدولة للقطاع الخاص: "قطاع هام مطلوب منه أنه يقود النمو ولكن في الحدود وبالآلية التي تحددها له الدولة". والأخطر من ذلك أن به افتراض ضمني أن خروج الدولة من أي مجال يلحقه تلقائياً دخول للقطاع الخاص، وهو افتراض غير سليم لأن للقطاع الخاص حساباته الخاصة التي توجه استثماراته الحالية والمستقبلية.

ثانياً: الإطار المؤسسي لتنفيذ وثيقة سياسة ملكية الدولة

طرحَت الوثيقة الجديدة بالفعل إنشاء إطار مركزي لحوكمة الشركات المملوكة للدولة ويتمثل في إنشاء الوحدة المركزية لشركات الدولة بموجب القانون رقم (170) لسنة 2025 وإسناد أكثر من دور لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في متابعة تنفيذ الوثيقة وإعداد التقارير الدورية لدعم اتخاذ القرار. لكن الإطار يحتاج إلى استكمال وتصحيح حتى يحقق الحوكمة السليمة، وهو ما يتطلب عدة أمور من أهمها ما يلي:



- وضوح توزيع الاختصاصات والعلاقة مع المؤسسات الأخرى: تعتمد فعالية الإطار المؤسسي على تحديد العلاقة بين الوحدة والجهات المالكة للشركات، خاصة مع استمرار احتفاظ الوزارات ومجالس الإدارات بصلاحياتها القانونية، وعدم نفاذ توصيات الوحدة إلا بعد اعتمادها من مجلس الوزراء. ويتطلب ذلك تحديداً أوضح للأدوار وآليات اتخاذ القرار لتجنب تداخل الاختصاصات وتأخر الإصلاحات.
 - تركز الاختصاصات في الوحدة المركزية لشركات الدولة بشكل كبير يضعها في القالب التقليدي للحكومة والذي يجمع بين التخطيط والتنفيذ. كما أنه يجعل من غير الواضح اختلاف دورها عن وزارة قطاع الأعمال الملغاة، خصوصاً في ظل عدم الإعلان عن تقييم أسباب عدم نجاح الوزارة في دورها السابق، وكذلك في ظل عدم توضيح العلاقة بين الوحدة الجديدة وبين المؤسسات الأخرى إلا من خلال جملة واحدة "أن دورها يتكامل مع كافة الأدوار المؤسسية للجهات الأخرى المعنية وتحت الإشراف المباشر والوثيق للسيد الدكتور رئيس مجلس الوزراء".
 - غياب التقييم المستقل لأثر السياسة: يركز الإطار الحالي على التخطيط والتنفيذ والمتابعة، دون وجود جهة مستقلة مؤسسياً تتولى تقييم مدى تحقيق سياسة ملكية الدولة لأهدافها الاستراتيجية. ورغم إسناد الوثيقة دور التقييم والمتابعة إلى مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار باعتباره جهة "محايدة"، إلا أن تبعيته لمجلس الوزراء، باعتباره الجهة التنفيذية المعنية بتطبيق السياسة تنفي صفة الحيادية، وتثير تساؤلات حول مدى استقلالية هذا التقييم والفصل بين الجهة المنفذة والجهة المقيمة. ويزيد القلق من غياب التقييم المستقل خصوصاً في اختفاء أي أدوار للجهات الرقابية المشروعة مثل مجلس النواب.
- وأخيراً، من الهام الإشارة إلى التوسع في دور جهاز مستقبل مصر في نفس توقيت إعلان الوثيقة، وما يمثله ذلك من تضارب مع هدف الدولة بخفض البصمة الاقتصادية، والأهم من ذلك المؤشرات العكسية التي يمثلها هذا التوجه للقطاع الخاص المحلي والأجنبي، خاصة في ظل تمتع الجهاز بعدد من المزايا المؤسسية، من بينها الحماية القانونية للعقود، والاستقلال المالي، وسلطات الترخيص، وبعض المزايا التنظيمية.