

السيد المستشار/ محمد عيد محجوب  
رئيس لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية  
ورئيس اللجنة المشتركة الموقرة

تحية طيبة وبعد،،

عملاً بحكم المادة (60) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبالإشارة إلى الدعوة الموجهة لاجتماع اللجنة المشتركة المنعقد يوم الأربعاء الموافق 8 يوليو 2026 لمناقشة مشروع القانون المقدم من الحكومة بشأن إعادة تنظيم جهاز مستقبل مصر للتنمية المستدامة، أتقدم إلى سيادتكم بالرأي المرفق بشأن مشروع القانون المشار إليه، راجياً التفضل بعرضه وضمه إلى أوراق ومداولات اللجنة عند نظر المشروع، وذلك إعمالاً لأحكام المادة المشار إليها.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير

محمد فؤاد

رئيس الهيئة البرلمانية لحزب العدل

٢٤ فؤاد

محمد فؤاد  
عضو مجلس النواب  
رقم ٤٠٠

المرفقات ٢

- مذكرة رأي: بشأن مشروع قانون رقم (...) لسنة 2026 بإصدار قانون إعادة تنظيم جهاز مستقبل مصر للتنمية المستدامة
- ورقة فنية: الدولة كمطور أم كمشترم؟ قراءة في نموذج «مستقبل مصر» وحدود بصمة الدولة

## مذكرة رأي

بشأن مشروع قانون رقم (...) لسنة 2026  
بإصدار قانون إعادة تنظيم جهاز مستقبل مصر للتنمية المستدامة

### أولاً: تقديم

لا ينصب هذا التعقيب على مبدأ إنشاء جهاز مستقبل مصر للتنمية المستدامة، ولا على الحاجة الموضوعية إلى ذراع سيادية قادرة على إدارة أصول الدولة وتنفيذ مشروعاتها الاستراتيجية. التعقيب هنا منصب، حصراً، على التصميم المؤسسي والحوكمة اللذين تبناهما مشروع القانون المعروض، وهي اعتراضات أراها فنية ومشروعة تستحق النقاش.

وتتلخص الملاحظات الجوهرية على النص في خمس نقاط رئيسية، يفصلها هذا التعقيب فيما يلي، مع الإشارة إلى مواد القانون المحددة التي تستند إليها كل ملاحظة

### ثانياً: المشروع يقنن وضعاً قائماً ويعمق مشكلة هيكلية

لا يوجد اختلاف مع مبدأ وجود جهاز مستقبل مصر، غير أن المشروع يبدو أقرب إلى تقنين وتوسيع كيان قائم بالفعل من كونه جزءاً من إعادة تصميم شاملة لمنظومة إدارة أصول الدولة. فمصر لديها بالفعل وزارة قطاع الأعمال العام، وصندوق مصر السيادي (المنشأ بالقانون رقم 177 لسنة 2018)، وبنك الاستثمار القومي، وهيئات اقتصادية متعددة.

والملاحظ أن المشروع، بدلاً من توحيد هذه الكيانات ضمن مظلة سيادية واحدة، ينشئ في المادة (42) صندوقاً سيادياً جديداً باسم «صندوق مستقبل مصر السيادي: أهرامات النيل»، تابعاً للجهاز نفسه، دون أن يحسم علاقته المؤسسية بصندوق مصر السيادي القائم أصلاً، ودون أي نص صريح يعيد توزيع الأدوار أو يوحد المرجعية القانونية بين الكيانيين. وبذلك يضيف المشروع فاعلاً اقتصادياً جديداً واسع الصلاحيات إلى منظومة تعاني أصلاً من تعدد الجهات ذات الولاية الاستثمارية، بدلاً من معالجة هذا التعدد.

وبهذا فإن صياغات مشروع القانون تتعارض عملياً مع أهم مشكلتين اقتصاديتين تواجهان مصر حالياً. المشكلة الأولى هي اتساع «بصمة الدولة» الاقتصادية، رغم ما تحمله المذكرة الإيضاحية المرفقة بمشروع القانون ذاته من إقرار صريح بأن تنظيم تواجد الدولة في النشاط الاقتصادي ينبغي أن يكون وسيلة تنضبط بحدود استهداف غايات استراتيجية محددة، لا هدفاً في ذاته؛ إذ يأتي إنشاء صندوق سيادي جديد وتوسيع صلاحيات الجهاز، من الناحية الفعلية، في الاتجاه المعاكس تماماً لهذا الإقرار الوارد في المذكرة الإيضاحية نفسها. والمشكلة الثانية هي تعبئة الموارد العامة؛ حيث ينشأ بموجب هذا القانون كيان اقتصادي ضخم يستفيد من أصول الدولة ومواردها ومزاياها الضريبية والجمركية، دون أن يلزم في المقابل بدعم الموازنة العامة بصورة إلزامية أو محددة السقف كما أوضحنا في الملاحظة التالية، في مشهد يبدو متناقضاً مع الغاية المعلنة من إنشاء الجهاز أصلاً

## ثالثاً: عدم التوازن بين المخاطر والعوائد المالية

يمنح القانون الجهاز مزايا واستثناءات واسعة، بينما تتحمل الخزانة العامة جزءاً معتبراً من الالتزامات المالية المرتبطة به. فالمادة (71) تنص صراحة على أن الخزانة العامة تتحمل الاعتمادات المالية اللازمة لسداد جميع مبالغ الضرائب والرسوم والفرائض المالية الأخرى المستحقة على الجهاز، أيًا كانت تسميتها، وذلك في مقابل ما يؤول من الجهاز إلى الخزانة العامة من أصول أو حقوق أو عوائد مالية.

وفي المقابل، فإن عودة الفائض إلى الخزانة العامة، بحسب المادة (72)، أمر جوازي («يجوز») وليس إلزامياً، وهو، حتى في حال إقراره، مسقوف بنسب متواضعة: 10% إلى 20% من صافي فائض العمليات الجارية السنوية لمنطقة التنمية المستدامة، و7% إلى 10% من العوائد الحقيقية السنوية لاستثمار الأموال المخصصة للاستثمار بالصندوق السيادي، ومبلغ مقطوع لا يزيد على مرة واحدة سنوياً من صافي فائض حساب الصندوق الخدمي. وبذلك تبدو المخاطر العامة مؤمنة وملزمة، بينما العوائد العائدة للدولة اختيارية ومحدودة السقف بقرار من مجلس إدارة الجهاز ذاته.

## رابعاً: اتساع الاستثناءات التنظيمية دون حدود واضحة

تستثني المادة (10) من مواد الاصدار الجهاز صراحة من عدد كبير من القوانين المنظمة للجهاز الإداري للدولة، من بينها: قانون الهيئات العامة رقم 61 لسنة 1963، وقانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 118 لسنة 1964، وقانون شركات قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991، والقانون رقم 97 لسنة 1983 بشأن الإدارات القانونية، والقرار بقانون رقم 63 لسنة 2014 بشأن الحد الأقصى للأجور، وقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، وقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم 182 لسنة 2018.

ويكشف تتبع مسار التشريع خلال دور الانعقاد الحالي نفسه عن تناقض مباشر يستحق الرصد: فقد تضمنت تعديلات قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المعروضة في نفس دور الانعقاد إخضاع جهاز حماية المنافسة وهو جهاز تابع هو الآخر لرئاسة الجمهورية لأحكام القانون رقم 118 لسنة 1964 بشأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، والقانون رقم 97 لسنة 1983 بشأن الإدارات القانونية. بينما تنص المادة (10) من مشروع القانون المعروض على استثناء جهاز مستقبل مصر صراحةً من الخضوع لهذين القانونين بالذات. وبذلك فإن المشرع، في ذات دور الانعقاد وبخصوص جهتين تتبعان الجهة نفسها، اختار إخضاع إحداهما لضوابط التنظيم الإداري ورقابة الإدارات القانونية، بينما أبقى الأخرى منها رغم اتساع نطاق أصولها وصلاحياتها الاقتصادية مقارنة بالأولى. وهذا التباين، في التوقيت والجهة التابع لها الكيانان معاً، يصعب تبريره بمنطق تشريعي موحد، ويثير تساؤلاً مشروعاً حول معايير منح الاستثناءات من عدمه.

ويضاف إلى ذلك أن المادتين (47) و(68) تُجيزان نقل ملكية أصول وأموال الدولة، بما في ذلك الأملاك الخاصة للدولة، إلى الجهاز أو الصندوق السيادي بقرار من مجلس الإدارة أو رئيس الجمهورية بناءً على دراسات جدوى داخلية، دون أي رقابة تشريعية مسبقة على عملية النقل ذاتها.

## خامسًا: مناطق التنمية المستدامة (الباب الثاني، الفصل الأول) دولة موازية ثقلم أذرع الدولة التنفيذية ذاتها

لا يقتصر هذا الفصل (المواد 26 إلى 41) على منح امتيازات ضريبية وجمركية واسعة، بل يتجاوز ذلك إلى إحلال الجهاز محل أذرع الدولة التنفيذية نفسها داخل حدود هذه المناطق، بما يقترب من إقامة نطاق إداري وسيادي موازٍ للدولة، لا مجرد نظام حوافز استثمارية:

- يثور تساؤل دستوري حول مدى اتساق الفقرة الثانية من المادة (32) مع المادة (38) من الدستور، إذ أجازت بقرار من رئيس الجمهورية اعتماد نظام متكامل للحوافز والتيسيرات دون التقيد بأحكام أي قانون آخر، بما قد يترتب عليه منح مزايا أو إعفاءات ذات أثر مالي أو جمركي دون تحديد تشريعي كافٍ لنطاقها وضوابطها، وهو ما قد يمثل تفويضًا تشريعيًا واسعًا يمس اختصاص السلطة التشريعية الأصلية في تنظيم الإعفاءات والأعباء المالية.
- تنقل المادة (33) إلى رئيس الجهاز - فيما عدا اختصاصات وزارة الدفاع - السلطات والاختصاصات المقررة للوزير المختص والمحافظ ورئيس الهيئة العامة، وكذلك المقررة لغيره من المختصين في الأجهزة والمصالح الحكومية المختلفة، اللازمة لتحقيق أغراض الجهاز ومباشرة اختصاصاته بمناطق التنمية المستدامة. وبعبارة أخرى: تفقد الوزارات والمحافظات والهيئات العامة، داخل حدود هذه المناطق، ولايتها الإدارية المعتادة لصالح جهة تنفيذية واحدة تابعة لرئيس الجمهورية مباشرة.
- إنشاء المنطقة وتصنيفها وتحديد نطاقها الجغرافي والاقتصادي يتم بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الإدارة وبناءً على اقتراح رئيس الجهاز فقط (المادة 26)، دون عرض الأمر على مجلس النواب أو حتى مجلس الوزراء بوصفه هيئة جماعية.
- يصدر الجهاز «موافقة واحدة» على إقامة أي مشروع أو تسجيل أي كيان بالمنطقة، تكون نافذة دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر أو اشتراط الحصول على موافقة أي جهة أخرى وفقًا لأحكام أي قانون آخر (المادة 34)، بما يقصي عمليًا دور الجهات الرقابية القطاعية المعتادة (كالبيئة والآثار وغيرها) داخل هذه المناطق.
- تُفوض جهات خاصة، هي «مكاتب الاعتماد المرخص لها»، في إصدار شهادات اعتماد تُعامل معاملة الترخيص الرسمي وتطبق عليها أحكام قانون العقوبات كمحركات رسمية، مع اعتبار العاملين بها من المكلفين بخدمة عامة (المواد 35 إلى 37)، وهو شكل من تفويض الوظيفة الرقابية لجهات خاصة دون وضوح كافٍ لآليات مساءلتها البديلة عن الرقابة الحكومية المباشرة.
- يجوز لرئيس الجمهورية، بقرار منه ولاعتبارات يقدرها، أن يلحق بالجهاز منطقة أو أكثر من مناطق التنمية المستدامة، أو ينقل تبعيتها إليه، أو يخضعها لبعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2012 بشأن التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء (المادة 31)، وكذلك إلحاق أي منطقة أخرى بالجهاز بقرار جمهوري بعد أخذ رأي الجهة المختصة فقط (المادة 38)، بما يفتح الباب أمام توسع تلقائي في نطاق الإعفاءات دون تدخل تشريعي لاحق.

وبذلك فإن هذا الفصل لا يكتفي بخلق نظام استثنائي، بل يقيم من الناحية العملية كيانًا شبيهًا بدولة داخل الدولة: له سلطة شبه-تشريعية فرعية (تقرير إعفاءات ضريبية وجمركية دون التقيد بأي قانون آخر)، وسلطة تنفيذية حصرية (حلول رئيس الجهاز محل الوزراء والمحافظين ورؤساء الهيئات العامة)، وسلطة شبه-رقابية خاصة به (مكاتب اعتماد تصدر محررات رسمية). وهو تصميم يستدعي إعادة نظر جوهرية في الفلسفة الحاكمة للفصل، لا مجرد ضبط سقف الإعفاءات، لأنه يمس مبدأ وحدة الدولة الإدارية ذاته، وليس فقط قواعد المنافسة أو الشفافية الضريبية.

## سادسًا: غياب الفصل الوظيفي بين الأدوار الثلاثة للجهاز

هذه هي الملاحظة الأكثر جوهرية وخطورة في التصميم المؤسسي للمشروع بأكمله، وهي وحدها كفيلة بتبرير إعادة النظر في هيكل الجهاز من الأساس، بصرف النظر عن باقي الملاحظات الواردة في هذه المذكرة. فالمادتان (3) و(4) تجعلان الجهاز يجمع، في آن واحد وتحت مظلة مجلس إدارة واحد (المادتان 8 و10)، بين ثلاثة أدوار متباينة الطبيعة تباينًا جوهريًا لا شكليًا:

- منصة تمكين للدولة: تجميع الأراضي، وإزالة المعوقات، وتطوير المناطق، والتنسيق بين الجهات.
- ذراع استراتيجي قومي: الأمن الغذائي، والأمن المائي، والأمن الطاقوي، والمشروعات القومية.
- مستثمر اقتصادي هادف للربح: تأسيس الشركات، والاستثمار، والاستحواذ (المادة 10 بند 26)، وتحقيق عوائد استثمارية مجزية (المادة 4 بند 9).

غير أن هذه الأدوار الثلاثة لا تخضع بالضرورة لنفس معايير النجاح ولا لنفس قواعد الحوكمة، بل إنها في كثير من الأحيان متعارضة بطبيعتها: فما يحقق الأمن القومي، كالاتفاظ بمخزون استراتيجي أو تثبيت الأسعار محليًا، قد يستلزم بالضرورة التضحية بالعائد المالي الأملئ، وما يحقق أعلى عائد مالي، كالتوسع في القطاعات الأكثر ربحية، قد لا يكون هو الأولوية التنموية أو الأمنية للدولة. وبقاء هذه الأدوار الثلاثة داخل جهة واحدة، دون فصل وظيفي صريح بين وظيفة المالك، ووظيفة المنظم وصانع السياسات، ووظيفة المشغل التنفيذي، لا يمثل قصورًا تنظيميًا هامشيًا، بل يخلق بنيويًا حوافز دائمة لتضارب المصالح، ويجعل من المستحيل عمليًا قياس الأداء الفعلي لكل دور على حدة أو مساءلة الجهاز عنه بمعزل عن غيره.

والأخطر من ذلك أن هذا التداخل يفتح الباب أمام تبرير أي قرار بأي منطق يناسب الطرف بأثر رجعي: فإذا تراجع الأداء المالي جاز القول إن الجهاز كان يقوم بدور استراتيجي لا يُقاس بالربحية، وإذا أُثرت أسئلة الشفافية أو حياد المنافسة جاز القول إنه مجرد مستثمر يتحرك بمرونة السوق كأبي فاعل خاص. وبهذا الشكل يصبح الجهاز محصنًا بنيويًا من المساءلة الحقيقية في الاتجاهين معًا: لا هو مُطالب بانضباط الأداء المالي كمستثمر، ولا هو خاضع لرقابة الأمن القومي والشفافية كذراع سيادي، بل يستدعي أيًا من الصفتين كلما اقتضت الحاجة الإفلات من مساءلة الصفة الأخرى. وهذا، لا تعدد الاختصاصات في حد ذاته، هو جوهر الخلل الذي ينبغي أن يتصدى له أي تعديل جاد على المشروع.

وقد خُصصت لهذه الإشكالية بالتحديد ورقة تحليلية مستقلة بعنوان «الدولة كمطور أم كمستثمر؟ قراءة في نموذج مستقبل مصر وحدود بصمة الدولة»، تؤكد أن هذا التداخل ليس خصوصية مصرية عابرة، بل نمط معروف في أدبيات حوكمة الصناديق السيادية والشركات المملوكة للدولة، وتعالجه بالتفصيل استنادًا إلى مبادئ الحوكمة الدولية للصناديق السيادية (مبادئ سانتياغو)، وتوصيات مؤسسات دولية (صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)، وتجارب مقارنة من سنغافورة (تيماسيك) والإمارات (مبادلة وADQ) وكوريا الجنوبية.

وتخلص الورقة، دون استثناء في أيٍّ من هذه التجارب، إلى نتيجة واحدة حاسمة: أن التحول الناجح من نموذج «منصة تنفيذية» إلى نموذج «مستثمر مؤسسي مستدام» يقتضي حتمًا فصلًا وظيفيًا صريحًا وملزمًا قانونيًا بين وحدة استراتيجية، ووحدة استثمار/محفظة، ووحدة منصة/تشغيل، مع تسعير شفاف لخدمات المنصة، وحوكمة محفظة قائمة على مؤشرات أداء معلنة، وإفصاح دوري قابل للمراجعة الخارجية. وهذه ليست توصيات كمالية يمكن الاستغناء عنها، بل هي، بشهادة كل تجربة دولية ناجحة في هذا المجال، الشرط المؤسسي الذي بدونه يتحول أي كيان بهذا الحجم من الصلاحيات إلى مصدر دائم لتضارب المصالح وتعتيم الأداء، بصرف النظر عن حسن النية في تصميمه الأولي. وهي توصيات لازمة لمشروع القانون المعروض في صيغته الحالية.

## سابعًا: الخلاصة

إن القراءة المتأنية لمشروع القانون تكشف أن الإشكالية الجوهرية لا تدور حول مبدأ وجود جهاز مستقبل مصر، بل حول تصميم مؤسسي يفتح الباب أمام تراكم غير مسبوق للصلاحيات في يد جهة تنفيذية واحدة، دون أن يقابله ضبط تشريعي أو رقابي يوازيه. فالمشروع، كما وضّحنا، يضاعف الازدواج المؤسسي بدل حله، ويحمل الخزنة العامة التزامات إلزامية مقابل عائد اختياري ومسقوف، ويمنح استثناءات من القوانين المنظمة للجهاز الإداري للدولة يصعب تبريرها أو حتى التوفيق بينها ومنطق المشرّع نفسه في ذات دور الانعقاد، ويقدم في مناطق التنمية المستدامة نطاقاً شبيهاً بدولة داخل الدولة تُنقل فيه سلطات الوزراء والمحافظين ورؤساء الهيئات العامة إلى جهة واحدة، ويجمع أخيراً بين أدوار الدولة كمالك ومنظم ومستثمر هادف للربح دون أي فصل وظيفي يحول دون تضارب المصالح.

هذا التراكم، في مجمله، لا يرقى إلى مستوى «ملاحظات تحسينية» يمكن تجاوزها بتعديلات شكلية، بل يمثل خللاً بنيوياً في فلسفة الحوكمة التي يقوم عليها المشروع بأكمله؛ إذ يضع الدولة، من خلال أحد أذرعها التنفيذية، في موقع يعلو على أدوات المساءلة والرقابة التي تخضع لها بقية مؤسساتها، بما يتعارض مع التوجه التشريعي العام نحو تعزيز الشفافية وحياد المنافسة وضبط المال العام، بل ويتناقض معه بشكل مباشر في أكثر من موضع.

وعليه، فإن هذه المذكرة لا تكتفي بالدعوة إلى «مراجعة» بعض مواد المشروع، بل ترى أن إقراره في صيغته الحالية، دون معالجة جذرية للنقاط الخمس السابقة، سيؤسس لسابقة في الهندسة التشريعية لعلاقة الدولة بأذرعها الاقتصادية، ويستوجب من مجلس النواب، بوصفه الجهة الرقابية والتشريعية الأصلية، وقفة جادة قبل الموافقة عليه؛ إما بإعادته إلى الحكومة لإجراء تعديل جوهري يعيد التوازن بين الصلاحيات الممنوحة وأدوات المساءلة، أو بإدخال تعديلات حاسمة عليه أو برفضه في صورته الراهنة حفاظاً على وحدة الدولة الإدارية ومبدأ خضوع المال العام والسلطة التنفيذية للرقابة البرلمانية.