بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٥٠٢٨
بتاريخ:	١٤ / ٣ / ٢٠١٧

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
قسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم: ٤١٢٦/٢/٣٢

السيدة الأستاذة/ رئيس مجلس إدارة صندوق ضمان ودعم التمويل العقارى

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٤٣) المؤرخ ٢٠١٢/٤/٣٠ بشأن النزاع القائم بين صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى ووزارة المالية بخصوص إلزام الأخيرة رد مبلغ مقداره (٣٣٧٠٠٠٠) ثلاثة ملايين وثلاثمائة وسبعون ألف جنيهٍ للصندوق قيمة حصيلة الاشتركات المحصلة من المستثمرين والممولين (من غير فئة محدودى الدخل) لسداد أقساط التمويل العقارى.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه لدى مراجعة الجهاز المركزى للمحاسبات الحساب الختامى للصندوق عن السنة المالية ٢٠١٠ /٢٠١١؛ تبين عدم إضافة مبلغ مقداره (٣٦٠٠٠٠٠) ثلاثة ملايين وستمائة ألف جنيهٍ قيمة الاشتركات – أقساط الضمان – المحصلة من جهات التمويل العقارى إلى إيرادات الصندوق وتعليتها لحساب دائنة ذات الأرصدة المتنوعة بالمخالفة لأحكام المادة (٣٦) من قانون التمويل العقارى الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١، وطلب الجهاز اتخاذ اللازم لتصحيح الوضع وإجراء التسويات التعديلية الضرورية، وأثبت ممثل الجهاز بمحضر اجتماعه مع الصندوق المؤرخ فى ٢٠١١/٩/٥ أن الجهاز مازال يصر على رأيه بشأن الملاحظة مع تعديل الاشتراك إلى (٣٧٠٠٠٠٠) ثلاثة ملايين وسبعمائة ألف جنيهٍ، فقامت وزارة المالية بإجراء تسوية تعديلية بزيادة إيرادات الصندوق بالحساب المخصص بالبنك المركزى بقيمة المبلغ المُشار إليه مقابل زيادة فائض يئول للخزانة العامة بالمبلغ ذاته، إلا أن الصندوق اعترض على ذلك باعتبار أن هذه الأموال قيمة الاشتركات المحصلة من المستثمرين والممولين – من غير فئة محدودى الدخل – لسداد أقساط التمويل العقارى، وأن هذه الأموال من أصول الصندوق المخصصة للصرف منها على أغراضه وبوصفها تأمينًا وضمانًا يهدف – بحسب الأصل– إلى مواجهة تعثر المقترضين من ذوى الدخول المنخفضة،

كما أن الجهاز المركزى للمحاسبات عدل عن رأيه السابق الذى اتخذته وزارة المالية سندًا فى خصم هذه الأموال مؤيدًا صحة ما يقوم الصندوق بتطبيقه فى هذا الشأن، وإزاء ما تقدم طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لإصدار رأى مُلزم بشأنه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٢ من فبراير عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٥ من شهر جمادى الأولى عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل..."، وأن المادة (٩) منه تنص على أن: "يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنويا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز..."، وأن المادة (٢٠) منه تنص على أن: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة..."، وأن المادة (٣٥) منه تنص على أن: "يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بقرار منه اللوائح التنفيذية لهذا القانون"، وأن المادة الثانية من مواد إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ تنص على أن: "تسرى أحكام هذه اللائحة على كل من الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل ذات الطابع الخدمى ..."، وتنص المادة (١) منها على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع استخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتي تتكون منها الموازنات الآتية:... (٤) موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمي، التي يصدر بها قرار لتحقيق أهداف محددة"، وتنص المادة (٢٤) منها على أن: "تتضمن الموازنة العامة للدولة كافة الموارد وكافة أوجه الاستخدام، ويتم تقدير الموارد دون أن تستنزل منها أية استخدامات. ولا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الجائزة قانونا أو في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير المالية"، وأن المادة (١) من قانون المُحاسبة الحكومية الصادر بالقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ تنص على أن: "تسري أحكام هذا القانون على وحدات الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وكافة الأجهزة الأخرى التي تشملها الموازنة العامة للدولة... "، وأن المادة (١٨) منه تنص على أن: "يجوز للجهات الإدارية وبموافقة وزارة المالية فتح حسابات خاصة بالبنك المركزي أو غيره من بنوك القطاع العام لما تتلقاه من تبرعات أو إعانات أو هبات أو منح أو أية موارد أخرى خارج الموازنة العامة ويفرد لكل منها حساب خاص

ويتم الصرف منه في الغرض الذي قدمت من أجله..."، وأن المادة (٣٠) منه المستبدلة بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ تنص على أن: "مع عدم الإخلال بأحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣، ينشأ لدى البنك المركزي حساب لوزارة المالية يسمى "حساب الخزانة الموحد" يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من حسابات الجهات الأخرى المفتوحة أو التي تفتح مستقبلا لدى البنك المركزي، وتتفرع عن هذا الحساب حسابات الموازنة العامة للدولة والحسابات المتنوعة ذات الأرصدة وغيرها من حسابات الجهات المشار إليها وكذلك ما يحدده وزير المالية من حسابات...".

كما تبين لها أن المادة (٣٥) من قانون التمويل العقارى الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١ – قبل تعديلها بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤ – كانت تنص على أن: "ينشأ صندوق لضمان ودعم نشاط التمويل العقاري تكون له الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص. يختص الصندوق بدعم نشاط التمويل العقاري في مجال بيع المساكن لذوي الدخول المنخفضة عن طريق تحمل الصندوق لجانب من قيمة القسط وبما يكفل النزول بعبء التمويل إلى الحدود التي تتناسب مع دخولهم بما لا يجاوز ربع الدخل..."، وأن المادة (٣٦) منه – قبل تعديلها بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤ – كانت تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من: (١) الاشتراك الذي يلتزم المستثمر والممول بأدائه مناصفة للصندوق طبقا لما يحدده نظامه الأساسي وبشرط ألا يجاوز (٢%) من قسط التمويل، ويعفى من هذا الاشتراك المستثمر محدود الدخل..."، وأن المادة (٣٦) منه – بعد تعديلها بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤ – تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من: (١) الاشتراك الذي يلتزم الممول والمستثمر بأدائه مناصفة للصندوق طبقًا لما يحدده نظامه الأساسي وبشرط ألا يجاوز (٢%) من قسط التمويل، وتخصص هذه الاشتراكات لسداد أقساط المتعثرين وفقًا للقواعد المحددة بالنظام الأساسي للصندوق أو التي يقرها مجلس إدارته... ويكون للصندوق موازنة مستقلة وتبدأ السنة المالية له مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها...، وتخضع حسابات الصندوق لرقابة وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات"، وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ والمعدل بالقرار رقم (٢٧٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى – قبل إلغائه بقرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ – كانت تنص على أن: "ينشأ صندوق يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة يتبع الوزير المختص بتطبيق أحكام قانون التمويل العقاري رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١ يسمى صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري..."، وأن المادة (١٠) منه تنص على أن: "يكون للصندوق موازنة خاصة وتبدأ السنة المالية للصندوق مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها، ويفتح حساب للصندوق بالبنك المركزي المصري تودع فيه حصيلة موارده ويخصص للصرف منه في أغراض الصندوق. وتخضع حسابات الصندوق لرقابة وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات"، وأن المادة الثامنة من قرار رئيس الجمهورية

رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ فى شأن صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من: (١) الاشتراك الذي يلتزم الممول والمستثمر بأدائه مناصفة للصندوق ...، وتخصص تلك الاشتراكات لسداد أقساط المتعثرين وفقًا للقواعد المحددة بالنظام الأساسي للصندوق أو التي يقرها مجلس إدارته..."، وأن المادة التاسعة منه تنص على أن: "... ويكون للصندوق حسابات خاصة لدى البنك المركزي المصري تودع فيها موارده ويرحل رصيد هذه الحسابات من سنة إلى أخرى..."، وتنص المادة العاشرة منه على أن: "على الجهات المختصة تنفيذ هذا القرار كل فيما يخصه، ويلغى كل ما يخالف أحكامه".

كما استعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن الدستور ناط بالقانون تنظيم الموازنة العامة للدولة وتنظيم القواعد الأساسية لتحصيل الأموال العامة وإنفاقها، وأن القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المُشار إليه، فى مقام تنظيمه للموازنة العامة للدولة أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، وصناديق التمويل، وبين الأسس التي يقوم عليها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للدولة. وقرر المشرع في هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التي تقوم بها تلك الجهات، وأوجب في المادة (١٩) منه على جميع موازنات الجهاز الإداري للدولة، والهيئات العامة عمومًا، سواء أكانت ذات طابع خدمي، أو اقتصادي وما في حكم هذه الهيئات، تحديد الفائض بها وإعانة العجز فيها، وقضى صراحة، وبنص قاطع الدلالة، بأيلولة فائض تلك الموازنات للخزانة العامة، وفى مقابل ذلك ألقى المشرع على عاتق الموازنة العامة تحمل إعانة العجز فى هذه الجهات. وأن الإعفاء من أيلولة الفائض للخزانة العامة يتعين أن يكون بنص صريح في قانون إنشاء الجهة، أو الهيئة يسمح لها بترحيل هذا الفائض من سنة إلى أخرى، وأنه ولئن كان الأصل هو مبدأ عمومية الميزانية بقاعدتيه المتمثلتين فى عدم تخصيص الإيرادات وعدم خصم النفقات من الإيرادات، فلا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد، إلا أن المشرع أجاز ذلك استثناءً بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال الضرورية، وهذا التخصيص يوفر للجهة التي تقرر لها هذا الحق المزايا التي تتحقق من إنشاء صندوق التمويل.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى، بحسبانه يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، ويتولى إدارة مرفق عام خدمى يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، إنما يندرج فى عداد صناديق التمويل التى تشملها الموازنة العامة للدولة وفقًا لأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣، ولائحته التنفيذية المشار إليهما، وكان الثابت من الأوراق أن الواقعة محل النزاع المعروض تتعلق بموازنة الصندوق عن العام المالى (٢٠١٠/٢٠١١)، فى الوقت الذى كانت فيه أحكام كل من قانون التمويل العقارى الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١ – قبل تعديله بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤ – وقرار رئيس الجمهورية

رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ بشأن إنشاء صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري – قبل إلغائه بالقرار رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ – وردا خلوًا من نص يجيز للصندوق ترحيل الفائض الذى يحققه من سنة مالية إلى أخرى، كما وردا خلوًا من نص بتخصيص قيمة الاشتراكات المشار إليها لمواجهة استخدامات محددة، حيث كان يتم التعامل معها على أنها أحد موارد الصندوق، التى تدخل فيما حققه الصندوق من فائض عن العام المالى المذكور والذى يئول إلى الخزانة العامة للدولة، التزامًا بأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، ومن ثمَّ فإن طلب الصندوق إلزام وزارة المالية رد المبلغ محل النزاع الماثل يكون قد جاء على غير سند صحيح من القانون جديرًا بالرفض. ومما يؤكد ذلك أن قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ بشأن إنشاء الصندوق الذى ألغى العمل بقرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ استحدث بموجب المادة (٨) منه نصًا لم يكن يتضمنه القرار الملغى بتخصيص الاشتراكات المُشار إليها لأداء أقساط المتعثرين، كما استحدث بموجب المادة (٩) منه نصًا بترحيل فائض الصندوق من سنة إلى أخرى.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى رفض طلب صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى إلزام وزارة المالية رد المبالغ محل النزاع، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٩ / ٤ / ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية