بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٦٩٦
بتاريخ:	٢٠١٧/١٠/٢٣

ملف رقم: ٩٤/١/٨٨

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب الجهاز المركزي للمحاسبات المؤرخ ٢٠١٦/٣/١٧ ملف رقم (٩١) لسنة ٢٠١٥ بحوث قانونية الموجه إلى إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني عن مدى خضوع صندوق تحيا مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات المباشرة بشقيها المحاسبي والقانوني.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠١٤/١١/١٣ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء صندوق تحيا مصر، ونص في مادته الثامنة على أن تُعدَّ أموال الصندوق أموالاً عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات، ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة ومراقبة حساباته، ويعد تقريرًا ربع سنوي يعرض على رئيس الجمهورية. وبتاريخ ٢٠١٤/١١/٣٠ وافق رئيس الجهاز على إسناد الرقابة على صندوق تحيا مصر إلى الإدارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة والوحدات الخدمية (قطاع الخدمات الرئاسية). وبتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢١ خاطبت الإدارة الأمين العام المساعد لرئاسة مجلس الوزراء بكتابها رقم (١٥٨) بطلب موافاتها بجميع موارد الصندوق في الداخل والخارج وفقًا لأحكام المادة (٨) من القانون المشار إليه، إلا أنها لم توافَ بالرد. وبتاريخى ٢٠١٥/٤/٢٧، و٢٠١٥/٥/١٨ قام المسئولون بالإدارة بالتوجه إلى هيئة الشئون المالية للقوات المسلحة لفحص أعمال الصندوق،

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ولكنهم لم يجدوا أي تعاون من المسئولين بالصندوق. وبتاريخ ٢٠١٥/٧/٨ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء صندوق تحيا مصر، ونص في المادة التاسعة على أن تُعدَّ أموال الصندوق أموالاً عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات، ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بإعداد تقرير مؤشرات الأداء سنويًا في ضوء القوائم المالية المعتمدة من مراقب الحسابات، ويعرض على مجلس الأمناء، وإزاء ما تقدم طلبتم عرض الموضوع على إدارة الفتوى المختصة للإفادة بالرأى القانونى، ونظرًا لما ارتأته إدارة الفتوى من أهمية لهذا الموضوع، فقد أحالته إلى اللجنة الأولى من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة التى ارتأت بجلستها المعقودة فى ٢٠١٧/٢/٢٢ إحالته إلى الجمعية العمومية لما آنسته فيه من أهمية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١١ من أكتوبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٠ من المحرم ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (٢١٩) من دستور ٢٠١٤ تنص على أن: "يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية"، وأن المادة (١) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ – والمستبدلة بالقانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ – تنص على أن: "الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساسًا إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة والأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها فى هذا القانون..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: ١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني. ٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة. ٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية: ١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية. ٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقًا للقوانين الخاصة بكل منها. ٣- الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها. ٤- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

٥- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية. ٦- الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز. ٧- أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة".

كما تبين لها أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء صندوق تحيا مصر الصادر في ١٣ من نوفمبر ٢٠١٤ تنص على أن: "ينشأ صندوق ذو طبيعة خاصة يسمى صندوق (تحيا مصر) تكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع رئيس مجلس الوزراء ويكون مقره مدينة القاهرة ويجوز له إنشاء فروع ومكاتب في المحافظات الأخرى"، وأن المادة الثامنة منه تنص على أن: "تعد أموال الصندوق أموالاً عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة ومراقبة حساباته ويعد تقريرًا ربع سنوي يعرض على رئيس الجمهورية"، وأن المادة الحادية عشرة منه تنص على أن: "ينشر هذا القرار بقانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره"، وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء صندوق تحيا مصر الصادر بتاريخ ٧ من يوليو سنة ٢٠١٥ تنص على أن: "يُنشأ صندوق ذو طبيعة خاصة يسمى صندوق (تحيا مصر) تكون له الشخصية الاعتبارية ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويتبع رئيس مجلس الوزراء، ويكون مقره مدينة القاهرة ويجوز له إنشاء فروع ومكاتب في المحافظات الأخرى"، وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يحدد رئيس الجمهورية بقرار منه أساليب الإشراف على الصندوق وإدارته وتصريف شئونه المالية والإدارية، وذلك بما يتفق وطبيعة ونشاط الصندوق ويمكنه من تحقيق رسالته ودون التقيد بالنظم الحكومية المنصوص عليها في أي قانون آخر"، وأن المادة التاسعة منه تنص على أن: "تعد أموال الصندوق أموالاً عامة في تطبيق أحكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات. ويعد الصندوق قوائمًا مالية سنوية وقوائمًا ربع سنوية وفقًا لمعايير المحاسبة المصرية، ويتولى مراجعتها أحد مكاتب المراجعة المسجلة لدى البنك المركزي والذي يتم اختياره بقرار من مجلس الأمناء، ويقدم مكتب المراجعة تقريره إلى مجلس الأمناء ليتولى عرضه على رئيس الجمهورية. ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بإعداد تقرير مؤشرات الأداء سنويًا في ضوء القوائم المالية المعتمدة من مراقب الحسابات، ويعرض على مجلس الأمناء"، وتنص المادة الحادية عشرة منه على أن: "يلغى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١١١٨) لسنة ٢٠١٣

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

بشأن صندوق (دعم مصر)، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون"، وأن المادة الثانية عشرة منه تنص على أن: "ينشر هذا القرار بقانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتبارًا من ١٤ نوفمبر ٢٠١٤".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الدستور اختص الجهاز المركزى للمحاسبات بالرقابة على أموال الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية، وأن المشرع بموجب قانون الجهاز المركزى للمحاسبات المشار إليه حدد أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز، وهى الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى، والرقابة على الأداء، ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية، كما حدد هذا القانون الجهات التي يباشر الجهاز بالنسبة لها هذه الأنواع من الرقابة، وذلك على التفصيل الذى تضمنته المادة (٣) منه آنفة البيان، وتنحصر هذه الجهات في سبع مجموعات: الأولى: الجهات الحكومية، وتضم الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام. والثانية: شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، وغيرها من الشركات التي تتحقق فيها الأوصاف التي بينها النص. والثالثة: المنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأى من الهيئات العامة، والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته. والرابعة: النقابات والاتحادات المهنية والعمالية. والخامسة: الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية، والصحف الحزبية. والسادسة: الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز، وفى الحدود التي تنص عليها هذه القوانين. والسابعة: أية جهة أخرى من غير ما سبق ذكره تقوم الدولة بإعانتها، أو ضمان حد أدنى للربح لها، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة، ومن ثم فإنه يشترط لخضوع جهة معينة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات المنصوص عليها في قانونه سالف الذكر أن تندرج في عداد أي من تلك الجهات، فإذا لم يتحقق هذا الشرط كانت هذه الجهة بمنأى عن الخضوع لهذه الرقابة.

كما استظهرت الجمعية مما تقدم، أن المشرع أنشأ بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠١٤ صندوقًا ذا طبيعة خاصة، يسمى (صندوق تحيا مصر) ومنحه الشخصية الاعتبارية، وعدّ أمواله من الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات، وناط بالجهاز المركزي للمحاسبات في هذا القرار بقانون مراجعة ومراقبة حسابات الصندوق، وإعداد تقرير ربع سنوي يعرض على رئيس الجمهورية، وبموجب قرار

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
قسمي الفتوى والتشريع

رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥، والذى يطبق بدءًا من تاريخ العمل بالقرار بقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠١٤ آنف الذكر في ٢٠١٤/١١/١٤ أعاد المشرع تنظيم الصندوق، ومن بين ما تضمنه هذا التنظيم النص على تمتع الصندوق بالاستقلال المالى والإدارى، وعلى إسناد سلطة تحديد أساليب الإشراف على الصندوق، وإدارته، وتصريف شئونه المالية والإدارية بما يتفق وطبيعة نشاطه، ويمكنه من تحقيق رسالته إلى رئيس الجمهورية بقرار منه، ودون التقيد بالنظم الحكومية المنصوص عليها في أي قانون آخر، كما أن من بين ما تضمنه هذا التنظيم الحد من إطلاق وصف الأموال العامة على أموال الصندوق في تطبيق أحكام قانون العقوبات فقط، واعتبارها كذلك في تطبيق أحكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثانى من قانون العقوبات، هذا بالإضافة إلى تعديل الدور المنوط بالجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة إلى الصندوق، فبعد أن كان الجهاز يتولى مراجعة ومراقبة حساباته، وإعداد تقرير ربع سنوي يعرض على رئيس الجمهورية، على الوجه الذى كانت تقضى به المادة الثامنة من القرار بقانون رقم (١٣٩) لسنة ٢٠١٤ – حسبما تقدم بيانه – انحصر هذا الدور في قيام الجهاز بإعداد تقرير مؤشرات أداء الصندوق سنويًا في ضوء القوائم المالية المعتمدة من مراقب حسابات الصندوق الذى يتم اختياره بقرار من مجلس الأمناء من بين أحد مكاتب المراجعة المسجلة لدى البنك المركزى، وهو ما يكشف بجلاء عن انصراف إرادة المشرع إلى تحديد الدور الرقابى للجهاز على الصندوق في الحدود المنصوص عليها سلفًا.

ولما كان الثابت مما سبق، أن صندوق (تحيا مصر) ذو طبيعة خاصة بصريح النص، مما يخرجه من عداد الجهات الحكومية، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات، والمنشآت والجمعيات، والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية، والأحزاب السياسية، والمؤسسات الصحفية القومية، والصحف الحزبية الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، كما أن الدولة لا تقوم بإعانته وفقًا للتنظيم الحاكم له، أو تضمن له حدًا من الربح، إلى جانب خلو القانون من نص يُعدُّ أموال الصندوق من الأموال المملوكة للدولة مطلقًا، وإنما اقتصر النص على إضفاء صفة المال العام عليها في تطبيق بعض أحكام قانون العقوبات، ومن ثم فإن الصندوق لا يخضع لهذه الرقابة وفقًا لأي من هذه الأوصاف التي وضعها قانون الجهاز المركزى للمحاسبات سالف الذكر، وإنما يجرى هذا الخضوع وفقًا للمادة (٦/٣) من هذا القانون، إعمالاً لنص المادة التاسعة من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه، وفى الحدود التي يرسمها هذا النص، فلا يكون للجهاز مباشرة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
قسم الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
مركز المعلومات - قسم الفتوى والتشريع

هذه الرقابة بجميع أنواعها المنصوص عليها في المادة (٢) من قانون الجهاز، بل تنحصر رقابته في إعداد تقرير مؤشرات أداء الصندوق سنويًا، حسبما سبق بيانه.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى خضوع صندوق تحيا مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في الحدود المنصوص عليها في المادة التاسعة من القرار بقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٩٠/ ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة
معتز/

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع