

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	١١٥٧
بتاريخ:	٢٠٢١/٨/٤
ملف رقم:	٦٤٠/١/٥٨

مجلس الدولة
الجمهورية العربية السورية
٢٠٢١/٨/٤



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

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتاب السيد اللواء أ. ح. مهندس/ رئيس الجهاز المركزي للتعمير رقم (٢٢٥) المؤرخ ٢٠٢١/١/٦ م، المُوجه إلى إدارة الفتوى لوزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، بشأن مدى جواز إصدار لائحة مالية وإدارية لحساب جاري المشروع الخاص بالجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة. وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه صدر القرار الجمهوري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٩ بالموافقة على اتفاقية منحة لمشروع الإسكان ورفع مستوى المجتمعات لذوي الدخل المُنخفضة في مصر مُوقعة في القاهرة بتاريخ ١٩٧٨/٨/٢٦ بين جمهورية مصر العربية ووزارة الإسكان والولايات المتحدة الأمريكية، وصدر - تنفيذًا لذلك - قرار وزير الإسكان رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ بإنشاء الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة بغرض تنفيذ الاتفاقيات التي تعقد مع الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية المعنية بشئون الإسكان لتمويل مشروعات الإسكان منخفض التكاليف، وتم فتح الحساب الخاص بهذا المشروع؛ نزولاً على أحكام تلك الاتفاقية، وبناءً على توصية الجهاز المركزي للمحاسبات - لدى مراجعته أعمال الحساب - قام الجهاز التنفيذي بإعداد مشروع اللائحة المالية والإدارية الخاصة بالحساب، وتم عرضه على الإدارة المركزية للخبرة المالية بوزارة المالية، فاعترضت عليه، وذلك على سند انتهاء تنفيذ الاتفاقية المشار إليها في ١٩٨٣/٨/٣١، وطلبت استطلاع رأي الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، فعرضتم الموضوع على إدارة الفتوى المختصة، فأحالته إلى اللجنة



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٤٠/١/٥٨

(٢)

الثانية من لجان قسم الفتوى، والتي قررت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠٢١/٣/١٣ عرضه على الجمعية العمومية؛ لما أنسته فيه من أهمية وعمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٣ من يونيو عام ٢٠٢١م، الموافق ١٢ من ذي القعدة ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٥١) من دستور ١٩٧١- الذي أبرمت الاتفاقية ووفق عليها وتمّ نشرها في المجال الزمني لسريانها- تنص على أن: "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. على أن معاهدات...، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها"، وأن المادة (١٦٣) من الدستور الحالي تنص على أنه: "... ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة، ويشرف على أعمالها، ويوجهها في أداء اختصاصاتها"، وأن المادة (١٦٧) منه تنص على أن: "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: ١-... ٢-... ٣- توجيه أعمال الوزارات، والجهات، والهيئات العامة التابعة لها...". وأن المادة (١) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية 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... ويطلق على الوحدات والهيئات والأجهزة التي تسري عليها أحكام هذا القانون "الجهات الإدارية"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تهدف المحاسبة الحكومية بصفة أساسية إلى تحقيق الأغراض الآتية: -الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلي بالنسبة لأموال الجهات الإدارية أو الأموال التي تُديرها سواء كانت إيراداً أو أصولاً أو حقوقاً. -ترشيد المصروفات. -الرقابة على التزامات الجهات الإدارية ومتابعة الوفاء بها. -إظهار نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة. -توفير البيانات والمعلومات اللازمة لتحديد المراكز المالية ورسم السياسة واتخاذ القرارات"، 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، ويُفرد لكل منها حساب خاص، ويتم الصرف منه في الغرض الذي قُدمت من أجله. وتخضع هذه الحسابات جميعها لأحكام



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٤٠/١/٥٨

(٣)

الرقابة اللازمة لضبطها وبما لا يتعارض مع الشروط والقرارات الصادرة بقبول الأموال الخاصة بها ووفقاً لما تنظمه اللائحة التنفيذية من إجراءات للرقابة عليها إيراداً أو مصروفاً..."، وأن المادة (٢٨) منه تنص على أن: "تضع كل جهة من الجهات الإدارية نظاماً للضبط الداخلي وفقاً لمبادئ المحاسبة المتعارف عليها بما يكفل المحافظة على أموالها وحقوقها، وذلك بالاشتراك مع ممثلي وزارة المالية وفي حدود ما تقرره اللائحة التنفيذية"، وأن المادة (٣٢) منه تنص على أنه: "لا يجوز إصدار اللوائح المالية الخاصة بتنفيذ موازنات الجهات الإدارية إلا بعد موافقة وزارة المالية"، وأن المادة (١) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية المشار إليه- الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٨١) لسنة ١٩٨٢- تنص على أن: "تسري أحكام هذه اللائحة على الجهات الإدارية الآتية: (أ) وحدات الجهاز الإداري للدولة وتشمل الوزارات والمصالح الحكومية التابعة لها... (د) الصناديق والحسابات الخاصة"، وقد أوردت هذه اللائحة الأحكام المتعلقة "بالحسابات والصناديق الخاصة" في ثلاثة فصول بالباب الرابع منها، حيث خصصت الفصل الأول "للحسابات الخاصة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات المبرمة مع الحكومات والهيئات الأجنبية والدولية"، وأفردت الفصل الثاني لأحكام "الصناديق والحسابات الخاصة المنشأة خارج الموازنة العامة تنفيذاً للقانون"، وتضمن الفصل الثالث أحكام "التبرعات والإعانات والهيئات"، ونصت المادة (٥٩) من الفصل الأول المشار إليه على أن: "يكون فتح الحسابات الخاصة اللازمة لتنفيذ الاتفاقات الدولية من جانب الحكومة المصرية باسم الجهة المسند إليها التنفيذ والاتفاقية المبرمة بشأنها"، ونصت المادة (٦٠) منه على أن: "تودع الأموال التي تساهم بها الحكومة المصرية لتمويل الحسابات الخاصة المنشأة وفقاً لاتفاقيات دولية في حسابات مستقلة بالبنك المركزي المصري. كما يجوز إيداع هذه الأموال في بنوك القطاع العام أو البنوك المشتركة إذا قضت الاتفاقيات بذلك"، ونصت المادة (٦٣) منه على أنه: "... وللجهات الإدارية المُسند إليها تنفيذ الاتفاقيات الدولية- وفقاً للسلطات المقررة لكل منها وبعد أخذ رأي وزارة المالية- وضع قواعد خاصة لتنظيم التصرف في الأموال المُودعة في الحسابات الخاصة المفتوحة تنفيذاً لتلك الاتفاقيات".

واستبان للجمعية العمومية من مطالعة اتفاقية المنحة المشار إليها- الصادر بالموافقة عليها القرار الجمهوري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٩- أن الاتفاقية بعد أن أوضحت في المادة (١/٢- أ، ب، ج، د) المكونات



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٤٠/١/٥٨

(٤)

الرئيسية للمشروع، اعتبرت وزارة الإسكان هي الوكالة القائمة على تنفيذ المشروع نيابة عن الممنوح له (جمهورية مصر العربية)، وحددت في المادة (٣- التمويل) في (البند ١، ٢-ب، ٣-أ) قيمة المنحة الأمريكية، وما يقدمه الممنوح له للمشروع، وأوضحت أن تاريخ اكتمال المعونة هو ١٩٨٣/٨/٣١ أو أي تاريخ آخر يتفق عليه الأطراف كتابة، وعزفت هذا التاريخ بأنه: "تلك التاريخ الذي يقدر فيه الأطراف أن كل الخدمات والسلع التي مُولت من المنحة قد تمت وقدمت للمشروع"، واشترطت الاتفاقية في المادة (٤- شروط سابقة على السحب) في (بند ١/ج) إبرام عقد تنفيذي تقبله الوكالة (وكالة التنمية الدولية) لتقديم خدمات المساعدات الفنية للوحدة التنفيذية" بوزارة الإسكان، كما اشترطت في البند (٤/٢-ب)- السحب الإضافي "المرحلة الأولى"- تشكيل هيئة تنفيذية مقبولة لدى الوكالة تخضع لوزارة الإسكان وتشمل لجنة إشرافية ووحدة تنفيذية لإدارة المشروع، واشترطت في البند (٤/٣-د)- السحب الإضافي "المرحلة الثانية"- قيام البنك العقاري المصري- كمدير للمشروع- بإنشاء حساب خاص للمشروع، واعتبر الملحق (١)- وصف المشروع، البند د/٦- أن من المحصلات الأولية التي سيحققها المشروع بالنسبة للوزارة- "إنشاء جهاز تنفيذي كجزء من وزارة الإسكان"، وتبين للجمعية العمومية أن القرار الجمهوري المشار إليه صدر بعد موافقة مجلس الشعب على الاتفاقية، وتم نشره بالجريدة الرسمية بالعدد ٣٣ في ١٦ من أغسطس سنة ١٩٧٩م.

وتبين لها- كذلك- أن المادة (١) من قرار وزير التعمير رقم (٢٧٢) لسنة ١٩٧٥ بإنشاء الجهاز المركزي للتعمير والأجهزة التنفيذية التابعة له تنص على أن: "ينشأ جهاز مركزي للتعمير، يتبع الوزير مباشرة... ويختص... بالآتي: (أ)... (ب)... (ج) الإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للتعمير...". وأن المادة (١) من قرار وزير الإسكان رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ بإنشاء الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة تنص على أنه: "ينشأ بديوان عام الوزارة جهاز يسمى "الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة" يقوم على تنفيذ الاتفاقيات التي تعقد مع الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية المعنية بشئون الإسكان لتمويل مشروعات الإسكان منخفض التكاليف، يتبع الوزير مباشرة...". وأن المادة (١) من قرار وزير الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية رقم (٢٨٣) لسنة ٢٠١٤ تنص على أن: "نقل تبعية الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة إلى الجهاز



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٤٠/١/٥٨

(٥)

المركزي للتعيمير ليكون أحد الأجهزة التنفيذية التابعة له، مع دمج الموازنة الخاصة بهذا الجهاز بكافة أبوابها إلى موازنة الجهاز المركزي للتعيمير...".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (الأولى) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٤١٩) لسنة ٢٠٢٠ تنص على أن: "... يتعين على الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة (الجهاز الإداري، والإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية) والهيئات العامة الاقتصادية موافاة قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية بصورة معتمدة من رئيس الجهة أو الهيئة من اللوائح الخاصة المعمول بها بالنسبة إلى... والصناديق والحسابات الخاصة والمشروعات الممولة من هذه الحسابات بالجهة أو الهيئة، وذلك خلال موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدء العمل بهذا القرار، سواء أكانت هذه اللوائح معتمدة من وزارة المالية أم غير معتمدة منها، مع بيان السند القانوني لإنشاء هذه... الحسابات الخاصة أو المشروعات وسند إصدار اللائحة الخاصة بكل منها، وفي حال عدم التزام الجهات والهيئات بذلك يوقف العمل بما لم يسبق اعتماده من هذه اللوائح من وزارة المالية، وذلك بكل منها بدءًا من اليوم التالي لانتهاء تلك المدة"، وأن المادة (الأولى) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٧٦٩) لسنة ٢٠٢٠ برفع كفاءة الإنفاق الحكومي وتعظيم الإيرادات تنص على أن: "تسري أحكام هذا القرار على الجهات التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة، ووحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، وما يتبع هذه الجهات من... والمشروعات الممولة من الحسابات الخاصة، دون الإخلال بأحكام الاتفاقيات الدولية..."، وأن المادة (الثالثة عشرة) منه تنص على: "الضوابط المالية: أولاً: الصناديق والحسابات الخاصة: ١-... ٢- تلتزم كافة الجهات... باتخاذ الإجراءات اللازمة لاعتماد لوائحها المالية...". وأن المادة (الأولى) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠١) لسنة ٢٠٢١ - المعمول به اعتبارًا من ٢٠٢١/١/٧ - تنص على أن: "تُمد المدة المنصوص عليها في المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤١٩ لسنة ٢٠٢٠ المشار إليه، لمدة ستة أشهر إضافية".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه تنبسط أحكامه إلى جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وكافة الأجهزة الأخرى



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٤٠/١/٥٨

(٦)

التي تشملها الموازنة العامة للدولة، وذلك بغرض تدعيم الرقابة المالية على إنفاق تلك الجهات قبل الصرف، وإحكام الرقابة الداخلية على أموالها أو على الأموال التي تديرها، سواء كانت إيرادا أو أصولا أو حقوقا، بما يُسهم في ترشيد هذا الإنفاق، ويعمل على تحديد المراكز المالية لتلك الجهات، ويعين على رسم السياسات واتخاذ القرارات، وتحقيقا لتلك الأغراض ألزم المشرع هذه الجهات بوضع نظام للضبط الداخلي؛ وفقا لمبادئ المحاسبة المتعارف عليها بالاشتراك مع ممثلي وزارة المالية في حدود ما تقرره اللائحة التنفيذية، وحظر إصدار اللوائح المالية والمحاسبية المتعلقة بتنظيم الشؤون المالية الخاصة بتنفيذ موازنات تلك الجهات إلا بعد موافقة وزارة المالية.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع ألزم الجهات الإدارية الخاضعة لقانون المحاسبة الحكومية المار ذكره بالحصول على موافقة وزارة المالية عند فتح الحسابات الخاصة بالبنوك المنصوص عليها قانونا لتلقي التبرعات أو الإعانات أو الهبات أو المنح أو أية موارد أخرى خارج الموازنة العامة للدولة، وألزمها - كذلك - بالصرف من هذه الحسابات لتغطية الأغراض التي أنشئت من أجلها، وأخضع المشرع هذه الحسابات لأحكام الرقابة اللازمة لضبطها، بما لا يتعارض مع الشروط والقرارات الصادرة بقبول الأموال الخاصة بها، ووفقا لما تنظمه اللائحة التنفيذية من إجراءات للرقابة عليها إيرادا ومصروفًا، ومن بينها "الحسابات الخاصة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات المبرمة مع الحكومات والهيئات الأجنبية والدولية"، حيث تخضع هي الأخرى لأحكام الرقابة المقررة قانونًا، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في الاتفاقيات الخاصة بها، باعتبار أن المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية، إذا استوفت مراحلها الدستورية المقررة، اكتسبت قوة القانون، وأضحت أحكامها واجبة للتطبيق، باعتبارها نصوصًا قانونية خاصة واجبة الإعمال في نطاقها حتى فيما تخرج عليه في هذا الشأن من أحكام القوانين والتشريعات الأخرى المعمول بها، تطبيقًا للقاعدة الأصولية التي تقضى بأن الخاص يقيد العام.

واستبان للجمعية العمومية أنه في إطار ما وسّده الدستور لرئيس مجلس الوزراء من الإشراف على أعمال الحكومة، وتوجيهها في أداء اختصاصاتها وخاصة ما يتعلق بتوجيه أعمال الوزارات، والهيئات العامة التابعة لها، أصدر قراره رقم (١٤١٩) لسنة ٢٠٢٠ المشار إليه بغرض حصر وتقنين أوضاع الصناديق والحسابات الخاصة والمشروعات الممولة من تلك الحسابات بالجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية،



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٤٠/١/٥٨

(٧)

والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، فألزم تلك الجهات جميعًا بتقديم السند القانوني لإنشاء تلك الصناديق والحسابات والمشروعات، واللوائح المالية الخاصة بها، إلى قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية، وذلك خلال المدة المنصوص عليها بالمادة الأولى من هذا القرار والتي تم مدها بالقرار رقم (١٠١) لسنة ٢٠٢١ لمدة ستة أشهر إضافية، مقررًا وقف العمل بما لم يسبق اعتماده من هذه اللوائح حال عدم الالتزام بهذه الأحكام، كما تضمن قراره رقم (١٧٦٩) لسنة ٢٠٢٠ سريان أحكامه على تلك الجهات وما يتبعها من "المشروعات الممولة من الحسابات الخاصة، دون الإخلال بأحكام الاتفاقيات الدولية"، بما مؤدها شمول أحكام تلك القرارات للحسابات الخاصة المنشأة تنفيذًا لتلك الاتفاقيات فيما لا يتعارض مع أحكامها.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق، أن اتفاقية منحة مشروع الإسكان ورفع مستوى المجتمعات لذوى الدخل المنخفضة في مصر الموقعة في القاهرة بتاريخ ١٩٧٨/٨/٢٦ بين جمهورية مصر العربية (وزارة الإسكان)، والولايات المتحدة الأمريكية (وكالة التنمية الدولية)، مرت بمراحلها الدستورية المقررة؛ بإبرام رئيس الجمهورية لها، ثم موافقة مجلس الشعب عليها، ونشرها وفقًا للأوضاع المقررة قانونًا، وبذلك تكون لها قوة القانون طبقًا لحكم المادة (١٥١) من دستور ١٩٧١، فتصبح فيما تتضمنه من أحكام واجبة التطبيق باعتبارها قانونًا خاصًا، ووفقًا لأحكام تلك الاتفاقية وما تطلبته من إنشاء وحدة تنفيذية للمشروع بوزارة الإسكان كشرط للسحب من أموال المنحة، باعتبار هذه الوزارة هي "الوكالة القائمة على التنفيذ نيابة عن الممنوح له"، وما صرح به الملحق رقم (١) "وصف المشروع" في البند د/٦- من: "إنشاء جهاز تنفيذي كجزء من وزارة الإسكان"؛ أصدر وزير الإسكان قراره رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ بإنشاء الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة، كما تم فتح الحساب الخاص بهذا المشروع بالبنك العقاري المصري "مدير المشروع"؛ نزولًا على حكم المادة (٤/٣-د) من تلك الاتفاقية، وإذ تبين للجهاز المركزي للمحاسبات أن الرصيد الجاري لحساب المشروع عن العام المالي ٢٠٢٠/٢٠١٩ بلغ (٦٦٥١٧٣٨٣،٤٦) جنيهاً، دون وجود لائحة مالية وإدارية للحساب، فقد أوصى بإعداد تلك اللائحة، فأعدّها الجهاز التنفيذي، وعرضها على الإدارة المركزية للخبرة المالية بوزارة المالية، فاعترضت عليها بسبب انتهاء تنفيذ الاتفاقية في ١٩٨٣/٨/٣١.



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٤٠/١/٥٨

(٨)

ولمّا كان ذلك، وكان المقرر بالمادة (١٨) من قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه أن الصرف من الحسابات الخاصة- ومنها الحسابات المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات المبرمة مع الحكومات والهيئات الأجنبية والدولية- يكون لتغطية الأغراض التي أنشئت من أجلها، فإن مؤدى ذلك ولازمه بقاء تلك الحسابات مفتوحة بقيام الأغراض المرصودة عليها، وهو ما ينطبق على الحساب الخاص بهذا المشروع، لاسيما أن الاتفاقية قد احتفظت لأطرافها بحق تحديد تاريخ آخر لاكتمال المعونة غير التاريخ المذكور وفقاً لحكم المادة (٣/٣) منها، ومن ثمّ يكون إعداد لائحة مالية وإدارية لهذا الحساب- بعد أخذ رأي وزارة المالية- موافقاً لأحكام المواد (٣) و(١٨) و(٢٨) من قانون المحاسبة الحكومية، والمادة (٦٣) من لائحته التنفيذية، وأحكام قراري رئيس مجلس الوزراء رقمي (١٤١٩) و(١٧٦٩) لسنة ٢٠٢٠ المشار إليهما، فيما قررته تلك الأحكام من إخضاع تلك الحسابات لأحكام الرقابة اللازمة لضبطها، وبما لا يتعارض مع أحكام الاتفاقيات الدولية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى: جواز إصدار لائحة مالية وإدارية لحساب جاري المشروع الخاص بالجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة بعد أخذ رأي وزارة المالية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٨ / ٤ / ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيب
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

