بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٨٠٦٢
بتاريخ:	٢٠١٧/١٢/٥

ملف رقم: ٤١٢٩/٢/٣٢

السيدة الأستاذة/ رئيس مجلس إدارة صندوق ضمان ودعم التمويل العقارى

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٤٤) المؤرخ ٢٠١٢/٤/٣٠ بشأن النزاع القائم بين صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري ووزارة المالية بخصوص إلزام الأخيرة رد مبلغ مقداره (٧٤٠٥٠١٠,٠٧) جنيهات للصندوق قيمة الفوائد المستحقة على قرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير والذي قامت وزارة المالية بخصمه من حساب الصندوق بالبنك المركزي.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٢ تم الاتفاق بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير على منح قرض لوزارة الاستثمار من خلال صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري بمبلغ مقداره (٣٠٠) ثلاثمائة مليون دولار أمريكي بغرض التوسع في سوق التمويل العقاري، وقد تضمنت نصوص اتفاقية القرض أن وزارة المالية هى الجهة المنوط بها والملتزمة قانونًا بسداد مدفوعات خدمة الدين من فوائد وأقساط، إلا أن وزارة المالية خالفت ما تقدم، وقامت بإلزام الصندوق تحمل عبء خدمة الدين المتعلقة بالقرض من فوائد، وأقساط بأن قامت بدون وجه حق بخصم مبلغ (٧٤٠٥٠١٠,٠٧) جنيهات من حساب الصندوق بالبنك المركزي قيمة الأقساط والفوائد المستحقة على قرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير، بالرغم من التزامها قانونًا بسداد خدمة هذا القرض، وإزاء ما تقدم طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لإصدار رأى مُلزم بشأنه.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٢ من نوفمبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٣ من ربيع الأول عام ١٤٣٩هـ؛ 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 (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 (٢٢) منه تنص على أن: "يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصًا لكل جهة في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارًا من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها، ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، 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 للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن 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 الخدمي ..."، وأن المادة (١) منها تنص 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"، وأن المادة (٩) منها تنص على أن: "يتحدد بموازنة الخزانة العامة للدولة العجز أو الفائض لموازنات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات الخدمية، وتتولى موازنة الخزانة العامة تمويل العجز كما يؤول إليها الفائض..."، وأن المادة (٦٥) منها تنص على أن: "يتم إدراج الفوائد المستحقة مع تقسيمها ما بين الفوائد عن القروض المحلية والفوائد عن القروض الأجنبية مع إيضاح ما يرتبط بفوائد الدين العام ..."، وأن المادة (٦٦) منها تنص على أن: "توزع الفوائد على الجهات المستحقة لها مع إيضاح ما يستحق لبنك الاستثمار القومي وما يستحق للخزانة العامة أو غيرها، ويراعى أن تدرج فوائد القروض الأجنبية المعاد إقراضها من الخزانة العامة ضمن الفوائد المحلية".

وتبين لها أيضًا أن المادة (٣٥) من قانون التمويل العقاري 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 ... ويصدر بنظام الصندوق قرار من رئيس الجمهورية يحدد اختصاصاته الأخرى"، وأن المادة (٣٦) منه – قبل تعديلها بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤ – كانت تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من: (٣) ما تخصصه الدولة للصندوق من مبالغ..."، وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ بشأن صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري – المعدل بالقرار رقم (٢٧٢) لسنة ٢٠٠٩ – وذلك 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 (٥) منه كانت تنص على أن: "يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة برئاسة رئيس مجلس إدارة الصندوق..."، وأن المادة (٨) منه كانت تنص على أن: "لمجلس إدارة الصندوق أن يتخذ ما يراه لازمًا من القرارات لتحقيق الغرض الذى نشأ من أجله وفى إطار السياسة العامة للدولة وطبقًا لما يحدده الوزير المختص فى هذا الشأن..."، 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 (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ في شأن نظام صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري تنص على أن: "ينشأ صندوق يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة يتبع الوزير المختص بتطبيق أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية يكون اسمه صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري ..."، وأن المادة (السابعة) منه تنص على أن: "مجلس إدارة الصندوق هو السلطة المهيمنة على شئونه وتصريف أموره ..."، وأن المادة (الثامنة) منه تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من ١-... ٢- ما تخصصه الدولة للصندوق من أموال وأصول ..."، وأن المادة (التاسعة) منه تنص على أن: "ويكون للصندوق موازنة مستقلة وتبدأ السنة المالية له مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها، ويكون للصندوق حسابات خاصة لدى البنك المركزي المصري تودع فيها موارده ويرحل رصيد هذه الحسابات من سنة إلى أخرى. وتخضع حسابات الصندوق لرقابة وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات".

كما تبين للجمعية العمومية من استعراض اتفاق القرض المبرم بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٢ بشأن توفير التمويل لدعم برنامج (إسكان محدودي الدخل بنظام التمويل العقاري) أن البند (٢-١) منه ينص على أن: "يوافق البنك على إقراض المقترض وفقًا للشروط والأحكام الواردة أو المشار إليها في هذا الاتفاق مبلغًا وقدره ثلاثمائة مليون دولار أمريكي (٣٠٠٠٠٠٠٠٠ دولار أمريكي) ويجوز أن يتم تحويل هذا المبلغ من وقت إلى آخر إلى عملة أخرى طبقًا لأحكام التحويل الواردة فى البند (٢-٧) من هذا الاتفاق (القرض)"، وأن البند (٢-٤) منه ينص على أن: "يكون معدل الفائدة المستحق السداد بواسطة المقترض على أصل مبلغ القرض المسحوب والقائم من وقت لآخر عن كل فترة فائدة مساويًا لمعدل فائدة الليبور عن عملة القرض بالإضافة إلى الهامش المتغير، شريطة أن يدفع المقترض عند تحويل كل أو جزء من أصل مبلغ القرض خلال فترة التحويل فائدة عن هذا المبلغ طبقًا للنصوص ذات الصلة في المادة الرابعة الشروط العامة"، وأن البند (٢-٨) منه ينص على أن: "تم تعيين وزارة الاستثمار ومن خلال صندوق دعم وضمان التمويل العقاري، ممثلاً للمقترض لغرض اتخاذ أي إجراء يكون مطلوبًا أو مسموحًا به طبقًا لشروط البند (٢-٢) من هذا الاتفاق، والمادة (٢) من الشروط العامة"، وأن البند (٢-٩) منه ينص على أن: "يعلن المقترض أنه قام بتعيين وزارة المالية في بلده للقيام نيابة عنه بسداد مدفوعات خدمة الدين المتعلقة بالقرض".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - حسبما استقر عليه إفتاؤها - أن 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 - ومن بينها صندوق ضمان ودعم نشاط (التمويل العقارى) بحسبانه صندوقًا خدميًا - وبيّن الأسس التى 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 تحديد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للدولة، والهيئات العامة وما في حكمها، 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. وأوضحت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة والأسس العامة التي يجب مراعاتها وعدم الخروج عليها عند إعداد الجهات والهيئات الخاضعة لأحكام هذا القانون لموازناتها،

حيث تضمن الفصل الرابع من الباب الثالث أسس إعداد الموازنة العامة للدولة والمعنون أسس تقدير اعتمادات الباب الثالث "الفوائد" المادة (٦٥) التأكيد على إدراج الفوائد المستحقة بالموازنات مع تقسيمها ما بين الفوائد عن القروض المحلية والفوائد عن القروض الأجنبية مع إيضاح ما يرتبط بفوائد الدين العام. كما أوجب في المادة (٦٦) توزيع الفوائد على الجهات المستحقة لها مع إيضاح ما يستحق لبنك الاستثمار القومي وما يستحق للخزانة العامة، أو غيرها، مع مراعاة أن تدرج فوائد القروض الأجنبية المعاد إقراضها من الخزانة العامة ضمن الفوائد المحلية، وذلك بغرض تدبير الاعتمادات اللازمة لتلك الجهات للوفاء بالتزاماتها فى مواجهة الجهات المقرضة سواء أكانت داخلية، أو خارجية.

كما استظهرت مما تقدم، أن القرض المبرم بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٢ بين حكومة جمهورية مصر العربية والبنك الدولى للإنشاء والتعمير يهدف إلى توفير التمويل لدعم برنامج "إسكان محدودى الدخل بنظام التمويل العقارى" والذى يقوم على تنفيذه، وتمويله صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى، إعمالاً للاختصاص المعقود له بموجب قانون التمويل العقارى المشار إليه، وقرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الصندوق، ومن ثم فإن الصندوق يكون هو المستفيد من مبلغ القرض القائم على الإنفاق منه، لذلك تم النص فى البند (٢-٨) من اتفاق القرض على تعيين وزارة الاستثمار من خلال الصندوق، ممثلاً للمقترض لغرض اتخاذ أى إجراء يكون مطلوبًا، أو مسموحًا به طبقًا لشروط البند (٢-٢) من الاتفاق، والمادة (٢) من الشروط العامة، والتى من بينها التزام المقترض بأداء الفوائد المستحقة على مبلغ القرض.

ولما كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق، أنه بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٢ تم إبرام الاتفاق المشار إليه بهدف توفير التمويل اللازم لدعم برنامج "إسكان محدودي الدخل بنظام التمويل العقاري"، وأنه تم إتاحة مبلغ القرض سالف الذكر لصندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى، لاستخدامه فى هذا الغرض، وأن وزارة المالية قامت بإدراج قيمة الفوائد المستحقة على القرض بموازنة الصندوق وفقًا لمواعيد استحقاقها المبينة ببنود اتفاقية القرض، من خلال تعزيز البند (١/٢) فوائد خارجية بالباب الثالث "الفوائد" بموازنة الصندوق للسنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١ بمبلغ (٢٦٧٩٠٦٦٤) جنيهًا، على أن يقوم الصندوق بسداد هذا المبلغ لحساب فوائد القرض إلى حساب وزارة المالية المفتوح لدى البنك المركزى، بيد أن الصندوق لم يلتزم بذلك، الأمر الذي حدا بالوزارة إلى استخدام تصريح الخصم غير المشروط الممنوح لها من قبل السلطة المختصة بالصندوق بشأن الالتزامات المترتبة على القرض المذكور، بخصم مبلغ مقداره (٧٤٠٥٠١٠,٠٧) جنيهات من حساب الصندوق

المفتوح لدى البنك المركزى لسداد الفوائد المستحقة على هذا القرض، ومن ثمَّ فإن ما قامت به وزارة المالية من خصم ذلك المبلغ من حساب الصندوق لدى البنك المركزى إنما يصادف صحيح حكم القانون، ومن ثمَّ يكون طلب الصندوق إلزام وزارة المالية رد المبلغ محل النزاع الماثل غير قائم على سند صحيح من القانون جديرًا بالرفض.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى رفض طلب صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري إلزام وزارة المالية رد مبلغ (٧٤٠٥٠١٠,٠٧) جنيهات محل النزاع، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٩/ ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

هشام/

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع