بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١١٧٢
بتاريخ:	١٣ /٢/ ٢٠١٦

ملف رقم : ٣٧٤/١/٥٨

السيد المستشار/ رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٢) المؤرخ ٢٠١٤/١٠/١٥، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة، والمرافق به مذكرة الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز، بشأن طلب استطلاع رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لبيان مدى خضوع صندوق الحج والعمرة التابع لغرفة شركات ووكالات السفر والسياحة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه ورد للجهاز المركزى للمحاسبات كتاب وزارة السياحة رقم (٩٧٠) المؤرخ ٢٠١٤/٣/١١ متضمنًا الإفادة بأن السيد المحاسب/ أحمد المنجى - عضو الجهاز تقدم بطلب لرئيس قطاع الشركات السياحية والمرشدين السياحيين بوزارة السياحة لإمداده ببعض المستندات والبيانات والضوابط والقرارات الخاصة بإنشاء صندوق غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة وميزانية الصندوق ولائحته المالية واللوائح الخاصة به، وذلك على الرغم من عدم خضوع هذا الصندوق لرقابة الجهاز - حسبما ورد بكتاب الوزارة المشار إليه - إذ إنه صندوق خاص بغرفة شركات ووكالات السفر والسياحة لتجميع المساهمات الاختيارية من الشركات السياحية العاملة فى مجال تنظيم الحج والعمرة بهدف تمويل المصروفات اللازمة لإشراف وزارة السياحة على أعمال تلك الشركات، ومن ثم لا يُعد الصندوق من أشخاص القانون العام ولا يُدير مرفقًا عامًا ولا يمتد عمله إلى كل الشركات السياحية، بالإضافة إلى أنه لم يتم اللجوء إلى إنشاء الصندوق من الأموال الخاصة بالشركات السياحية إلا لتحقيق إمكانية غير مشروطة بالضوابط الحكومية والرقابية للتحرك داخل وخارج البلاد للإشراف على تنفيذ الحج والعمرة ومساعدة المصريين حال أدائهم المناسك على نفقة الشركات السياحية التى ارتضت ذلك، مما ترتب عليه

توفير نفقات حكومية، كما أن قرار إنشاء الصندوق لم يتضمن النص على إعانة الدولة له. وبدراسة الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز لما تضمنه كتاب وزارة السياحة المذكور أعدت مذكرتها المشار إليها والتى خلصت إلى طلب العرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، لذلك طلبتم من السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة استطلاع رأى الجمعية العمومية فى هذا الشأن، حيث وافق سيادته على ذلك، فورد الموضوع إلى الجمعية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٣٠ من نوفمبر عام ٢٠١٦م الموافق ١ من شهر ربيع أول عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٢١٩) من الدستور تنص على أن: "يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التى 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 المعدل 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 وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها فى هذا القانون، كما تعاون مجلس الشعب فى القيام بمهامه فى هذه الرقابة، وذلك على النحو المبين فى هذا القانون"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: ١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى. ٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة. ٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى 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 فى الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها. ٣- الشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى 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. ٥- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية. ٦ - الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز. ٧ - أى 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 (١) من القانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٦٨ بإنشاء غرف سياحية وتنظيم اتحاد لها تنص على أن: "تنشأ غرف للمنشآت السياحية بقرار من وزير السياحة، وتكون لهذه الغرف الشخصية الاعتبارية".

وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تعنى الغرف المنصوص عليها فى المادة الأولى بالمصالح المشتركة لأعضائها وتمثلهم لدى السلطات العامة كما تساعد تلك السلطات فى العمل على تنمية وتنشيط السياحة فى الجمهورية العربية المتحدة ورفع كفايتها ومستوى الأداء فيها"، وأن المادة (١٢) من القانون ذاته تنص على أن: "تتكون أموال الغرفة من: (أ) الاشتراكات التى تفرضها الغرفة على أعضائها بمقتضى قرارات تصدر منها وفقًا لأحكام اللائحة الأساسية المشتركة. (ب) إعانات الحكومة. (ج)الهبات والوصايا على أن يصدر بقبولها قرار من وزير السياحة. (د) الإيرادات التى تحصل عليها الغرفة من أملاكها".

واستعرضت الجمعية قرار وزير السياحة والطيران المدنى رقم (٤٩) لسنة ١٩٨٨ بإنشاء الصندوق المعروضة حالته؛ فتبين لها أن المادة الأولى منه تنص على أن: "ينشأ صندوق خاص بغرفة شركات ووكالات السفر والسياحة لتجميع مساهمات شركات السياحة العاملة فى مجال تنظيم رحلة الحج والعمرة لتمويل المصروفات الإدارية المترتبة على إشراف ورقابة الوزارة على أعمال الشركات"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يفتح حساب خاص بأحد البنوك الوطنية باسم غرفة الشركات لإيداع مساهمات شركات السياحة المنصوص عليها فى المادة السابقة"، وأن المادة الثالثة من القرار ذاته تنص على أن: "يتولى السيد وكيل أول وزارة السياحة تشكيل لجنة لإدارة الصندوق على أن تتولى هذه اللجنة إعداد الموازنة التقديرية للمصروفات الخاصة بموسم الحج والعمرة قبل بداية الموسم واقتراح مساهمات كل شركة عن كل حاج أو معتمر بعد اعتمادها"، وأن المادة الرابعة منه تنص على أن:" يتولى السيد وكيل أول وزارة السياحة إقرار اللائحة التنفيذية المنظمة لإجراءات التحصيل وبنود الصرف طبقًا للغرض الذى أنشئ من أجله الصندوق".

كما استعرضت الجمعية لائحة الصندوق المعروضة حالته، والمعدلة فى ٢٠٠٣/١٢/٢٢، و٢٠١١/٧/٦، و٢٠١٤/١٢/٣؛ فتبين لها أن المادة (١) منها تنص على أن: "تتولى غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة بالتنسيق مع وزارة السياحة مهمة الإشراف والرقابة مالياً وإدارياً على أعمال الصندوق"، وأن المادة (٣) منها تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من مساهمات الشركات السياحية، وتقوم غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة بموافاة مجلس إدارة الصندوق بالمبالغ التى ترغب الشركات السياحية المساهمة بها فى تمويل الصندوق، وكذا عائد استثمار أمواله فى الأوعية الاستثمارية والادخارية سواء داخل أو خارج البلاد لدعمه لأداء مهامه فى تحقيق الغرض المنشأ من أجله"، وأن المادة (٧) من اللائحة ذاتها تنص على أن: "يعين مجلس الإدارة أمين عام متفرغ من ذوى الخبرة بنشاط الحج والعمرة وتعاونه لجنة إدارية يحددها مجلس الإدارة وتكون مهامها كما يلى: - ... - مراجعة مبالغ مساهمات شركات السياحة على ضوء إحصائية أعداد الحجاج والمعتمرين والمعتمدة سنوياً من السيد مدير عام الإدارة العامة للسياحة الدينية".

وأن المادة (٨) منها تنص على أن:" يمتنع اتصال المال العام بأعمال الصندوق ويؤدى أعضاء مجلس الإدارة من الوزارة أعمالهم بالصندوق خارج نطاق العمل الرسمى ودون التقيد بالضوابط الحكومية الخاصة بصرف نفقات مباشرة الأعمال وتذليل العقبات وتحقيق المستهدف من إنشاء الصندوق".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة تتبع رئيس الجمهورية، وقد عهد إليه الدستور عدة اختصاصات، منها، الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، والجهات الأخرى التى يحددها القانون، وقد تضمنت المادة (٣) من قانون الجهاز المشار إليه تحديد هذه الجهات، بما يكفل بصفة أساسية تحقيق الحماية للأموال العامة، ومن هذه الجهات، الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة والمؤسسات العامة، والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية، والجهات التى تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز، وأية جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها بالفعل، أو تضمن لها حدًا أدنى للربح، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة، ومن ثم فإن مناط الخضوع لرقابة الجهاز، هو تحقق دخول الجهة ضمن الجهات المنصوص عليها على سبيل الحصر فى المادة (٣) من قانون الجهاز المشار إليها، أو أية جهة أخرى تضمن لها الدولة حدًا أدنى للربح، أو أن ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة، أو أن تقوم الدولة بإعانتها فإذا تخلف هذا المناط انتفى سند القول بالخضوع لتلك الرقابة، وانحسر تطبيق أحكام قانون الجهاز المركزى للمحاسبات المشار إليه.

كما استظهرت الجمعية مما تقدم، أن المشرع ناط بوزير السياحة بموجب القانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٦٨ المشار إليه إنشاء غرف للمنشآت السياحية تكون لها الشخصية الاعتبارية، تُعنى بالمصالح المشتركة لأعضائها وتمثلهم لدى السلطات العامة، وتساعد هذه السلطات فى العمل على تنمية وتنشيط السياحة ورفع كفايتها ومستوى الأداء فيها؛ واستنادًا إلى ذلك أنشأ وزير السياحة عدة غرف سياحية، من بينها غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة، التى أصدر وزير السياحة والطيران المدنى قراره رقم (٤٩) لسنة ١٩٨٨ بإنشاء صندوق خاص بهذه الغرفة (صندوق الحج والعمرة)، بهدف تمويل المصروفات الإدارية المترتبة على إشراف ورقابة وزارة السياحة على أعمال شركات السياحة العاملة فى مجال تنظيم رحلتى الحج والعمرة، وحدد موارده فى المساهمات التى تؤديها تلك الشركات، وتقوم بدورها بتحصيلها سنويًا من الحجاج والمعتمرين، حسبما يقرره وزير السياحة بناءً على اقتراح غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة، بالإضافة إلى عائد استثمار الصندوق لأمواله.

وقد أكدت المادة (٨) من لائحة الصندوق على امتناع اتصال المال العام بأعمال الصندوق.

ولما كان ذلك، وكان صندوق غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة (صندوق الحج والعمرة)، المعروضة حالته، لا يُعد جهة من الجهات المنصوص عليها على سبيل الحصر فى المادة (٣) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات سالفة الذكر، كما أنه لا يعد جزءًا من التنظيم الإدارى لأى منها، أو إدارة من إدارتها، ولا تختلط أمواله بأموالها، أو بأموال غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة المنشأ بها ولا يتلقى من أى منها دعمًا، وإنما تتحدد موارده فى المساهمات التى يقررها وزير السياحة، بناءً على اقتراح غرفة شركات ووكالات السفر والسياحة، على الحجاج والمعتمرين، وتتولى تحصيلها لصالح الصندوق شركات السياحة العاملة فى مجال تنظيم رحلتى الحج والعمرة، بالإضافة إلى عائد استثمار أمواله، وإذ خلا القانون من نص على اعتبار أمواله من الأموال المملوكة للدولة، بل إن المادة (٨) من لائحة الصندوق تنص على امتناع اتصال المال العام بأموال الصندوق، وكانت الأوراق قد وردت خلوًا مما يفيد تلقى هذا الصندوق أية إعانات من الدولة، ومن ثم ينتفى مناط خضوعه لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم خضوع صندوق الحج والعمرة التابع لغرفة شركات ووكالات السفر والسياحة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠١٦/٨/٣٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/