

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

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

| | |
|--------------|------------|
| رقم التبليغ: | ١٤٩٣ |
| بتاريخ: | ٢٠١٨/١١/١٥ |

ملف رقم: ١٢٨/٢/١٦

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٨/س.ق) المؤرخ ٢٠١٦/٧/١٧م الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة بشأن طلب الرأي في مدى خضوع اتحاد بنوك مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، والذي وافق على إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

وحاصل الوقائع-حسبما يبين من الأوراق - أن الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز المركزي للمحاسبات سبق أن قامت بدراسة مدى خضوع اتحاد بنوك مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، وانتهت بمذكرتها المؤرخة ١٩٩٨/١٠/٢٢ إلى خضوعه لرقابة الجهاز، وبناء على ذلك، كان الجهاز يباشر أعمال الفحص والمراجعة لأعمال الاتحاد، فضلاً عن قيام الاتحاد بتوجيه دعوات إلى الجهاز لحضور الجمعيات العمومية لمناقشة تقرير الجهاز والرد على ما تضمنه من ملاحظات أسفرت عنها أعمال الفحص، إلا أنه بتاريخ ٢٠١٦/٢/٧ ورد إلى الجهاز كتاب رئيس مجلس إدارة الاتحاد مرفقاً به مذكرة المستشار القانوني للاتحاد المنتهية إلى عدم خضوع اتحاد بنوك مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، ولذلك رفض الاتحاد توفير الدفاتر والسجلات والمستندات اللازمة لأعمال الفحص والمراجعة لميزانية الاتحاد المنتهية في ٢٠١٥/١٢/٣١ لحين الفصل في المذكرة المعدّة من المستشار القانوني للاتحاد، وبناء عليه طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.



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

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٤ من أكتوبر عام ٢٠١٨م، الموافق ١٥ من صفر عام ١٤٤٠هـ؛ فتبين لها أن المادة (٢١٩) من الدستور 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 المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ - والمستبدلة بموجب القانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨ - تنص على أن: "الجهاز المركزي 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 في 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 التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية. ٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي 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. 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 للريح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة".

وأن المادة (٤٤) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ تنص على أن: "ينشأ اتحاد بين البنوك الخاضعة لهذا القانون، ويصدر بنظامه الأساسي قرار من مجلس إدارة البنك المركزي، ويتمتع الاتحاد بشخصية اعتبارية مستقلة، ويسجل في سجل خاص بالبنك المركزي، وينشر قرار الإنشاء والنظام الأساسي في الوقائع المصرية على نفقة الاتحاد. ويستمر الاتحاد الحالي المنشأ بين البنوك الخاضعة لأحكام هذا القانون متمتعًا بشخصيته الاعتبارية، وعليه أن يوفق أوضاعه وفقًا لحكم الفقرة الأولى



خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بأحكام هذا القانون. وعلى كل بنك أو فرع بنك أجنبي خاضع لأحكام هذا القانون الانضمام إلى الاتحاد ويلتزم بمراعاة نظامه وبالمعايير التي يحددها. ولا تسري المعايير والقواعد المهنية التي يضعها الاتحاد إلا بعد اعتمادها من مجلس إدارة البنك المركزي. ويعين محافظ البنك المركزي مندوباً لدى الاتحاد يكون له الحق في حضور جلساته والاشتراك في مناقشاته، دون أن يكون له صوت معدود في المداولات. وللاتحاد أن يتخذ ضد أعضائه التدابير الإدارية التي ينص عليها نظامه الأساسي عند مخالفة أحكام نظامه أو القواعد المهنية السليمة". وأن المادة (١) من النظام الأساسي لاتحاد بنوك مصر الصادر بقرار مجلس إدارة البنك المركزي المصري بجلسته رقم ٦ لسنة ٢٠٠٤ تنص على أنه: "تأسس في جمهورية مصر العربية اتحاد للبنوك باسم "اتحاد بنوك مصر"، تكون له الشخصية الاعتبارية ولا يهدف للربح، ويضم جميع البنوك وفروع البنوك الأجنبية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد، ويكون مركزه الرئيسي في القاهرة الكبرى، ويجوز له أن ينشئ فروعاً أو مكاتب في محافظات جمهورية مصر العربية، وتعتبر الفروع والمكاتب أجهزة تابعة للاتحاد، ويحدد مجلس الإدارة في قرارات إنشائها اختصاصات كل منها وذلك في إطار أغراض الاتحاد"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تتكون موارد الاتحاد من: ١- رسوم العضوية. ٢- اشتراكات الأعضاء. ٣- التبرعات والهيئات والأنصبة التي تقدم للاتحاد ويقرر مجلس إدارته قبولها. ٤- عائد استثمار أموال الاتحاد. ٥- الموارد الأخرى التي يوافق عليها مجلس الإدارة".، وأن المادة (٦) منه - المعدلة بموجب موافقة مجلس إدارة البنك المركزي المصري في ٢٢/٥/٢٠٠٧- تنص على أن: "تنقسم العضوية في الاتحاد إلى: ١- أعضاء عاملون، وهم البنوك وفروع البنوك الأجنبية الخاضعة لأحكام القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد، المسجلين لدى البنك المركزي والملتزمين بالانضمام للاتحاد طبقاً لأحكام القانون. ٢- أعضاء منتسبون، وهم البنوك التي تزاوّل نشاطها في جمهورية مصر العربية ولا تخضع لأحكام القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ وترغب في الانضمام إلى الاتحاد كأعضاء منتسبين بعد موافقة مجلس إدارة الاتحاد، ولهم الحق في حضور الجمعية العامة والاشتراك في مناقشاتها دون التصويت على قراراتها، ولا يكون لهم حق الترشيح لعضوية مجلس الإدارة"، وأن المادة (١٥) منه تنص على أن: "لمجلس الإدارة كامل السلطات المتعلقة بإدارة الاتحاد والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق أغراضه، وذلك فيما عدا ما استثني بنص خاص في هذا النظام من أعمال أو تصرفات تدخل في اختصاص الجمعية العامة. ومع ذلك يكون للجمعية العامة



أن تتصدى لأي عمل من أعمال الإدارة إذا عجز مجلس الإدارة عن البت فيه بسبب عدم اكتمال نصاب المجلس أو عدم إمكان الوصول إلى أغلبية تؤيد القرار".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الدستور اختصّ الجهاز المركزي 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 المركزي للمحاسبات المشار إليه حدد أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز، وهي الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، 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 الذي تضمنته المادة (٣) منه آنفة البيان، وتتحصر هذه الجهات في سبع مجموعات: الأولى: الجهات الحكومية، وتضم الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري 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 لأي 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، وفي 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 المركزي للمحاسبات المنصوص عليها في قانونه سالف الذكر أن تدرج في عداد أي من تلك الجهات، فإذا لم يتحقق هذا الشرط كانت هذه الجهة بمنأى عن الخضوع لهذه الرقابة.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع أنشأ اتحاداً يضم كل البنوك أو فروع البنوك الأجنبية الخاضعة للقانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه ومنحه الشخصية الاعتبارية، وناط بمجلس إدارة البنك المركزي إصدار نظامه الأساسي، ويتولى الاتحاد وضع المعايير والقواعد المهنية على ألا تسري إلا بعد اعتمادها من مجلس إدارة البنك المركزي، كما يكون للاتحاد أن يتخذ ضد أعضائه التدابير الإدارية



التي ينص عليها نظامه الأساسي عند مخالفة أحكام نظامه أو القواعد المهنية السليمة، ويكون لمجلس إدارة الاتحاد كامل السلطات المتعلقة بإدارة الاتحاد والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق أغراضه.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان اتحاد بنوك مصر لا يعد وفقاً لنظامه الأساسي من الجهات المنصوص عليها في قانون الجهاز المركزي للمحاسبات حصراً والتي تخضع لرقابته، كما أنه ينحصر عنه وصف الاتحاد المهني لكونه لا يضم في عضويته إلا أشخاصاً اعتبارية، ولا يضم أشخاصاً طبيعيين، كما أن الموارد المالية للاتحاد عبارة عن رسوم العضوية واشتراكات الأعضاء والتبرعات والهبات والأنصبة التي تقدم للاتحاد ويقرر مجلس إدارته قبولها وعائد استثمار أموال الاتحاد والموارد الأخرى التي يوافق عليها مجلس الإدارة، ومن ثم فإن أمواله لا تعد من الأموال المملوكة للدولة، فضلاً عن أن الدولة لا تقوم بإعانتة، ومن ثم يتخلف في شأنه مناط الخضوع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم خضوع اتحاد بنوك مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ١٥ / ١١ / ٢٠١٨

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار

بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

