بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٩٠٠
بتاريخ:	٢٠٢١/٦/٢٢

ملف رقم: ١٠٥/١/٨٨

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات.

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٢٧) المؤرخ ٢٠٢١/١/٢٥، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة، بشأن طلب الرأي بخصوص مدى خضوع الشركات التي يساهم فيها صندوق تحيا مصر، ومن بينها شركة "بوابة مصر للعالم الرقمية" لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات مباشرة.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه في ضوء فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في الملف رقم (٩٤/١/٨٨) بجلسة ٢٠١٧/١٠/١١ المنتهية إلى خضوع صندوق تحيا مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في الحدود المنصوص عليها في المادة التاسعة من القرار بقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء صندوق تحيا مصر، ولدى قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بإعمال رقابته، فقد تبين وجود مساهمات للصندوق المشار إليه في بعض الشركات، ومنها شركة "بوابة مصر للعالم الرقمية" والتي يساهم فيها الصندوق بنسبة (٦٦٪) من رأس مالها، وهو ما أثار التساؤل حول مدى خضوع تلك المساهمات لرقابة الجهاز مباشرة، وإزاء ذلك طلبتم بكتابكم سالف الذكر عرض هذا الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرِضَ على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٨ من إبريل عام ٢٠٢١م الموافق ١٦ من رمضان عام ١٤٤٢هـ، 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

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية". وأن المادة (٥٢) من القانون المدنى تنص على أن: "الأشخاص الاعتبارية هى: ١- الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى بالشروط التى يحددها القانون والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التى يمنحها القانون شخصية اعتبارية...". 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 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 عام 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 أموالا 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 السابعة منه تنص على أن: "يختص الصندوق بما يأتي: معاونة أجهزة الدولة في إقامة مشروعات خدمية وتنموية، تطوير العشوائيات، الحد من ظاهرة أطفال الشوارع والمشردين، المشروعات متناهية الصغر، مشروعات البنية التحتية، مشروعات صغيرة للشباب، وغير ذلك من المشروعات التي تساهم في دعم الموقف الاجتماعي والاقتصادي بالدولة. إقامة مشروعات تنموية تقوم عليها شركات جديدة مملوكة ملكية تامة للصندوق أو يساهم في رأس مالها طبقًا للقواعد والضوابط التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء."، وأن المادة الثامنة منه – المستبدلة بالقانون رقم ٦٨ لسنة ٢٠٢١- تنص على أنه: "ما عدا ما يقرره قانون الضريبة على الدخل من ضريبة عوائد أذون الخزانة والسندات أو الأرباح الرأسمالية الناتجة عن التعامل في هذه الأذون والسندات، تُعفى من جميع الضرائب والرسوم أيًا كان نوعها عوائد الصندوق والتسهيلات الائتمانية الممنوحة له. ولا تسرى على الصندوق أحكام قوانين ضرائب الدخل والدمغة ورسم تنمية موارد الدولة والضريبة على القيمة المضافة. ويُعفى الصندوق من الضرائب والرسوم الآتية: ١-رسوم الشهر العقاري والتوثيق وما في حكمها.... ٢-الضرائب والرسوم الجمركية... كما يعفى الصندوق من أي نوع آخر من الضرائب والرسوم المفروضة حاليا أو التي تفرض مستقبلا"، وأن المادة التاسعة منه تنص على أن: "تعد أموال الصندوق أموالا عامة في تطبيق أحكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات. ويعد الصندوق قوائم مالية سنوية وقوائم 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 سنويا 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 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".

واستعرضت الجمعية العمومية ما اطّرد عليه إفتاؤها من 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 أنشأ الجهاز كهيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة، تهدف أساسًا إلى تحقيق الرقابة على تلك الأموال، من خلال أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز، وهى الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، والرقابة على الأداء، ومتابعة تنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية، كما حدّد هذا القانون بالمادة الثالثة منه الجهات التي يباشر الجهاز بالنسبة إليها اختصاصاته الرقابية، وتنحصر 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. الثانية: شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، وغيرها من الشركات التي تتحقق فيها الأوصاف التي بيّنها النص. الثالثة: المنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي من الهيئات العامة، والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته. الرابعة: النقابات والاتحادات المهنية والعمالية. الخامسة: الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية، والصحف الحزبية. السادسة: الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز. السابعة: أية جهة أخرى من غير ما سبق ذكره تقوم الدولة (بمفهومها الواسع) بإعانتها، أو ضمان حد أدنى للربح لها، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة، دون تفرقة بين طرق إدارة الدولة

لهذه الأموال سواء أكانت تديرها بنفسها أم من خلال شخص آخر من أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص، وأيًا كان الكيان القانوني الذي تساهم فيه الدولة، باعتبار أن المال المملوك للدولة ملكية خاصة يتمتع بذات الحماية المقررة للمال العام؛ بحسبان أن كلا منهما مال الشعب. ورقابة الجهاز لا تؤتى ثمارها ولا تحقق فاعليتها إلا إذا امتدت كذلك إلى الشركات التي تستثمر فيها هذه الأموال، ومن ثم فإنه يشترط لخضوع جهة معينة للرقابة المقررة قانونًا لهذا الجهاز أن تندرج في عداد أي من تلك الجهات، أو ينص قانونها على خضوعها لرقابته، أو تقوم الدولة بإعانتها، أو ضمان حد أدنى للربح لها، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة، فإذا لم يتحقق شيء من هذا كانت هذه الجهة بمنأى عن الخضوع لهذه الرقابة.

كما استعرضت الجمعية العمومية ما انتهى إليه إفتاؤها بجلسة ٢٠١٧/١٠/١١ في الملف رقم (٩٤/١/٨٨) من خضوع صندوق تحيا مصر لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في الحدود المنصوص عليها في المادة التاسعة من القرار بقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه تأسيسًا على 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 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 المالي والإداري، 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 الثاني من قانون العقوبات، هذا بالإضافة إلى تعديل الدور المنوط بالجهاز المركزي للمحاسبات بالنسبة إلى الصندوق، فبعد أن كان الجهاز يتولى مراجعة ومراقبة حساباته، وإعداد تقرير ربع سنوي يعرض

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٢١٦٦٣

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 المركزي، وهو ما يكشف بجلاء عن انصراف إرادة المشرع إلى تحديد الدور الرقابي للجهاز على الصندوق في الحدود المنصوص عليها سلفًا.

واستبان للجمعية العمومية أن نظم الإدارة الحديثة في الشأن العام تستدعي إنشاء كيانات عامة تجمع بين سمات الأشخاص الاعتبارية الخاصة والعامة معًا، لتضفي من المرونة الإدارية والمالية ما يتيح لها أداء المهام الموكولة لها على أفضل وجه، تمشيًا مع نظم الإدارة الحديثة، بل وتستدعي استمرار تحديثها وإعادة تنظيمها كلما استلزم الأمر، ولا يستلزم الأمر منحها سلطة عامة على مرفق بعينه، بل قد يكتفي المشرع بمنحها امتيازاتها فقط، مع ما يقتضيه ذلك من استخدام وسائل وأساليب أكثر مرونة وأقل تعقيدًا، مقارنة بطريقة الإدارة المباشرة للمرافق العامة من قِبَل الدولة، وتظل الأخيرة-كسلطة عامة- هي صاحبة الكلمة النهائية في إدارة الشخص الاعتباري العام وتنظيمه وإلغائه. ومن أمثلة ذلك ما ارتأته الجمعية العمومية في إفتائها بجلسة ١٩٩٤/٨/٢٤ في الملف رقم (١٨٧/١/٤٧) بمناسبة نشأة هيئات القطاع العام من كونها محض شكل جديد من أشكال إدارة المرفق العام بطريق المؤسسة العامة أقدم عليه المشرع مستحدثًا نوعًا من الأشخاص الاعتبارية العامة، فلم يشأ أن يجعله من الهيئات العامة، وإن كان أطلق عليه مسمى "هيئة القطاع العام" بيد أنه تتوافر فيه ذات مقومات المؤسسة العامة، سواء من حيث التمتع بالشخصية الاعتبارية العامة وطبيعة أموالها، وملكية الدولة لهذه الأموال، أو حيث الدور المنوط بكل منهما في تنمية الاقتصاد القومي والعمل على تحقيق خطة التنمية بالإشراف كوحدة قابضة على مجموعة من شركات القطاع العام، أو بمباشرة نشاط معين بذاتها.

الأمر الذي خلصت معه الجمعية العمومية إلى أن صندوق تحيا مصر هو محض شكل جديد من الأشخاص الاعتبارية العامة، وله طبيعة متفردة يغلب عليها الطابع العام، فهو ذاته مِلكٌ للدولة، أنشأه المشرع لمعاونة أجهزة الدولة في إقامة مشروعات خدمية وتنموية، وتطوير العشوائيات، والحد من ظاهرة أطفال الشوارع والمشردين، والمشروعات متناهية الصغر، ومشروعات البنية التحتية، ومشروعات صغيرة للشباب،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

وغير ذلك من المشروعات التي تساهم في دعم الموقف الاجتماعي والاقتصادي بالدولة، فضلا عن إقامة مشروعات تنموية تقوم عليها شركات جديدة مملوكة ملكية تامة للصندوق أو يساهم في رأس مالها طبقًا للقواعد والضوابط التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء، وهي أغراض في جملتها تستهدف تحقيق النفع العام، وجعله تابعًا لرئيس مجلس الوزراء وناط برئيس الجمهورية تحديد أساليب الإشراف عليه وإدارته وتصريف شئونه المالية والإدارية دون التقيد بالنظم الحكومية، وباستثناء ما يقرره قانون الضريبة على الدخل من ضريبة عوائد أذون الخزانة والسندات أو الأرباح الرأسمالية الناتجة عن التعامل في هذه الأذون والسندات، أعفاه من جميع الضرائب والرسوم المفروضة حاليا أو التي تفرض مستقبلا، كما حرره المشرع من قيود الرقابة التقليدية للجهاز المركزي للمحاسبات وحصر الدور الرقابى للجهاز المركزي للمحاسبات بالنسبة للصندوق فى إعداد تقرير بمؤشرات أداء الصندوق سنويا فى ضوء القوائم المالية المعتمدة من مراقب حساب الصندوق الذى يتم اختياره بقرار من مجلس أمناء الصندوق، وهذه الرقابة فى الحدود المنصوص عليها فى المادة الثامنة من القرار بقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٥، تصدق فقط على أموال صندوق تحيا مصر باعتباره شخصًا معنويًا مستقلا، ولا تمتد هذه الرقابة المحدودة على الشركات التى ينشئها الصندوق أو يساهم فيها، فتلك الشركات تخضع لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات بالكيفية التى وردت فى قانون الجهاز باعتبارها إحدى الشركات التى يساهم فيها أحد الأشخاص العامة بنسبة لا تقل عن (٢٥٪) من رأسمالها.

ولما كان ما تقدم، وكان الجهاز المركزي للمحاسبات يمارس أنواع الرقابة المقررة له على عدد من الجهات المحددة على سبيل الحصر، **ومن بينها 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**، وكانت الجمعية العمومية قد انتهت- على نحو ما سلف بيانه- إلى أن **صندوق تحيا مصر يحظى بالشخصية الاعتبارية العامة**، وكانت شركة "بوابة مصر للعالم الرقمية" تعد شركة مصرية مساهمة من شركات القطاع الخاص، وهي تزاول نشاطها داخل جمهورية مصر العربية، ويساهم فيها صندوق تحيا مصر بنسبة

(٦٦٪) من رأس المال، فمن ثم تندرج ضمن الشركات المشار إليها التي تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى خضوع شركة "بوابة مصر للعالم الرقمية" لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات طبقًا للرقابة المخولة له بقانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٢ / ٦ / ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٢١٦٦٣