بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٧٢٢
بتاريخ :	٢٠١٤/١٠/ ٢٠

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ٢٦٨

السيد اللواء الدكتور/ محافظ البحيرة

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٨٢١٧) المؤرخ ٢٠١٢/٨/٢ بشأن عرض اللوائح التنفيذية والتنظيمية الخاصة بمشاريع محافظة البحيرة بعد تعديلها وتحديثها على وزارة المالية قبل العمل بها.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن محافظة البحيرة بها العديد من المشروعات الإنتاجية التى ينظم العمل بها لوائح خاصة، وبمناسبة تعديل المحافظة لجميع لوائح هذه المشروعات ارتأت المراقبة العامة للحسابات بالمحافظة ضرورة عرض هذه اللوائح على وزارة المالية لمراجعتها قبل العمل بها استناداً لنص المادة (٣٢) من قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ وهو الرأى الذى ذهب إليه أيضاً الجهاز المركزى للمحاسبات، بينما ترى المحافظة أن هذه المشروعات قائمة منذ فترة طويلة ومعتمدة من السلطة المختصة وأن قانون نظام الإدارة المحلية أناط بالمحافظ سلطة إصدار اللوائح المالية وأن التعديلات التى طرأت على هذه اللوائح كانت فى أضيق الحدود وتنفيذاً لتعليمات وزارة التنمية المحلية؛ لذا فإنكم تطلبون الرأى.

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٨ من ديسمبر سنة ٢٠١٣م الموافق ١٥ من صفر سنة ١٤٣٥ هـ، فتبين لها أن المادة (٥٢) من القانون المدنى تنص على أن "الأشخاص الاعتبارية هى :- ١- الدولة وكذلك المديريات الدولة

والمدن والقرى بالشروط التى يحددها القانون، والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التى يمنحها القانون شخصية اعتبارية ....، ٦- كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص فى القانون"، كما تبين لها أن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة المعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل.....".

وأن المادة (١) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن "وحدات الإدارة المحلية هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ...". وأن المادة (٣٧) منه تنص على أن: "ينشئ المجلس الشعبى المحلى للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية ...". وأن المادة (٣٨) من القانون ذاته تنص على أن "تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى الأغراض الآتية :.... وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة".

وأن الماده (٢) من قانون المحاسبة الحكومية رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ تنص على أن "يقصد بالمحاسبة الحكومية فى تطبيق أحكام هذا القانون القواعد التى تلتزم بها الجهات الإدارية فى تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتأشيراتها وتسجيل وتبويب العمليات المالية التى تجريها وقواعد الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلى وإظهار وتحليل النتائج التى تعبر عنها المراكز المالية والحسابات الختامية لهذه الجهات وبحيث تعطي صورة حقيقية لها". وأن المادة (٣) منه تنص على أنه: "تهدف المحاسبة الحكومية بصفة أساسية إلي تحقيق الأغراض الآتية: الرقابة المالية قبل الصرف ونظم الضبط الداخلى بالنسبة لأموال الجهات الإدارية أو الأموال التى تديرها سواء كانت إيراداً أو أصولاً أو حقوقاً...". وأن المادة (٣٢) منه تنص على أنه: "لا يجوز إصدار اللوائح المالية الخاصة بتنفيذ موازنات الجهات الإدارية إلا بعد موافقة وزارة المالية".

واستظهرت الجمعية مما تقدم – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن المشرع وإذ أجاز للمحافظات إنشاء حسابات تابعة لها، تتولى تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية، فقد استبقى ذلك الحساب وتلك المشروعات التى يمولها، مندمجين فى كيان المحافظة وشخصيتها اندماجاً تنتفى معه مظنة تمتع أى منها بأية شخصية اعتبارية مستقلة كونها ليست شركة ولا مؤسسة ولا جمعية، فهذه فحسب هى التى لها أهلية التمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة على ما هو مستقر عليه بموجب المادة (٥٢) من القانون المدنى، مما تكون معه تلك المشروعات جزءاً لا يتجزأ من كيان المحافظة – التى لها الشخصية الاعتبارية طبقاً للقانون –، وركناً أصيلاً من أركان أجهزتها المرفقية التى تضطلع من خلالها بأداء مهامها، فيسرى عليها ما يسرى على المحافظات من أحكام ويجرى عليها عموماً ما يجرى على المحافظات ووحداتها المحلية من نظم قانونية.

كما استظهرت – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن المشرع في مجال تعريف المحاسبة الحكومية أورد اشتمالها على القواعد التى تتناول عناصر من بينها قواعد الرقابة المالية مبيناً المقصود منها موضحاً أنها قواعد الرقابة المالية السابقة على الصرف التى تقوم بها وزارة المالية عن طريق ممثليها، بخلاف الرقابة المالية اللاحقة للصرف التى يباشرها الجهاز المركزى للمحاسبات، محدداً الأهداف التى ترمى المحاسبة الحكومية إلي تحقيقها ومن بينها تلك الرقابة المالية السابقة على الصرف.

ولاحظت الجمعية العمومية أن قانون المحاسبة الحكومية أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية بغرض تدعيم الرقابة المالية على الإنفاق قبل الصرف بالجهات الإدارية وأحكام الرقابة على مال الدولة إيراداً ومصروفاً وهذه الرقابة لا تؤتى أكلها ولا تحقق ثمارها إذا اتيح للجهات الخاضعة لها أن تتحلل منها أو تتنصل من مضمونها ومن بين أدوات هذه الرقابة وجوب موافقة وزارة المالية قبل إصدار اللوائح المالية الخاصة بتنفيذ موازنات الجهات الإدارية.

وحيث إن مشروعات حساب الخدمات التابعة لمحافظة البحيرة لا تتمتع أى منها بالشخصية الاعتبارية المنفصلة عن المحافظة وتعد جزءاً لا يتجزأ من كيان وبنيان المحافظة فيسرى عليها ما يسرى على المحافظة من أحكام مما لا عاصم للمحافظة من وجوب عرض لوائح هذه المشروعات قبل إصدارها

على وزارة المالية حتى يتم مراجعتها والموافقة عليها سيما وأن المشرع فى قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه نص علي معاملة أموال حساب الخدمات معاملة الأموال العامة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ومن بين أوجه الرقابة على نحو ما تقدم وجوب موافقة وزارة المالية قبل إصدار اللوائح المالية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى وجوب موافقة وزارة المالية على اللوائح المالية الخاصة بمشروعات حساب الخدمات والتنمية المحلية بمحافظة البحيرة قبل إصدارها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرا في: ٢٠١٤/٨/٢٠

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
عصام الدين عبد العزيز جاد الحق
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

حسن/ معتز/