بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٣٣٤
بتاريخ:	٢٠١٧/٢/١٣

ملف رقم: ١٩٠٧/٤/٨٦

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب وكيل الجهاز للشئون القانونية المؤرخ ٢٠١٥/١/١٢ الموجه إلى إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار بطلب الرأى القانونى بشأن مدى خضوع جمعية صندوق الزمالة للعاملين بالتأمينات الاجتماعية لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه تم تأسيس جمعية صندوق الزمالة للعاملين بالتأمينات الاجتماعية، وتم إشهارها بمديرية الشئون الاجتماعية بالقاهرة تحت رقم (١٥٦٩) لسنة ١٩٧١، طبقًا لأحكام قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢ . وبتاريخ ١٩٩٥/٣/٢١ قرر رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات إسناد أعمال المراجعة والرقابة المالية على هذه الجمعية إلى الإدارة الثانية لمراقبة حسابات الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى، حيث قامت هذه الإدارة بمباشرة تلك الأعمال منذ ذلك التاريخ وحتى ٢٠٠٦/١٢/٣١ . وبتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢٣ ورد إلى الجهاز كتاب الجمعية المعروضة حالتها رقم (١١٧٣) متضمنًا الإفادة بعدم خضوعها لرقابة الجهاز، على أساس أنها لا تحصُل على أى دعم، أو تبرع من أية جهة حكومية، وأن قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٨ يُطبق على الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى وليس الجمعيات الأهلية. وفى ضوء ذلك، لم تُرسل الجمعية ميزانياتها عن الفترة من ٢٠٠٧/١/١، حتى ٢٠١٤/١/٢١ إلى الجهاز، فيما عدا ميزانيتى عامى ٢٠٠٩، و٢٠١٠ .

وبدراسة الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز لهذا الموضوع، خلص رأيها إلى أنه يوجد رأيان: يذهب أولهما: إلى عدم خضوع تلك الجمعية لرقابة الجهاز، على أساس أنها ليست من الجهات المنصوص عليها

مركز المعلومات - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

فى المادة (٣) من قانونه المشار إليه، بينما يذهب ثانيهما: إلى خضوع الجمعية المعروضة حالتها لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، على أساس أنها تتلقى أموالاً من صندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص تتمثل فى نسبة (٣%) من رسم صرف المزايا التأمينية وفقًا لقرار رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٥، والتى بلغت فى عام ٢٠١٣ (٢) مليون جنيه، وبنسبة (٥%) من موارد الجمعية، وما تحصل عليه من صندوق الجزاءات الخاص بالعاملين بصندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص، وكذلك ما تحصل عليه من مصروفات إدارية بنسبة (٢%) من مكافآت نهاية الخدمة للعاملين بالصندوق، ونسبة (١٥%) من حصيلة الغرامات الموقعة على مخالفات تطبيق أحكام قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥. وإزاء ذلك، طلب وكيل الجهاز للشئون القانونية الرأى فى هذا الموضوع من إدارة الفتوى المشار إليها، والتى أحالته إلى اللجنة الأولى من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة لأهميته، حيث قررت اللجنة بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٥/١١/١١ إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لما آنسته فيه من أهمية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٤ من يناير عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٦ من ربيع الآخر عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٨) من الدستور تنص على أن: "يهدف النظام الضريبى وغيره من التكاليف العامة إلى تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية. لا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، إلا بقانون، ولا يجوز الإعفاء منها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون، ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب، أو الرسوم، إلا فى حدود القانون .."، وأن المادة (٢١٩) منه 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

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

المخالفات المالية"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية: ١- ... ٧ - أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها ...".

وتبين للجمعية، أن المادة (٦) من قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥، والمعدل بالقوانين أرقام (٢٥) لسنة ١٩٧٧، و(٩٣) لسنة ١٩٨٠، و(٦١) لسنة ١٩٨١، و(٤٧) لسنة ١٩٨٤، و(١٠٧) لسنة ١٩٨٧، و(١٧٥) لسنة ١٩٩٣، و(٢٠٧) لسنة ١٩٩٤، تنص على أن: "ينشأ صندوقان للتأمينات المنصوص عليها فى المادة (١) على الوجه الآتى: (١) صندوق للتأمينات للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة وبالهيئات العامة. (٢) صندوق للتأمينات للعاملين بالمؤسسات العامة وبالوحدات الاقتصادية وبالقطاعين التعاونى والخاص"، وأن الفقرة الأولى من المادة (١٢٣) منه تنص على أن: "يجوز للهيئة القومية للتأمين الاجتماعى أن تستبدل نقودا بحقوق المؤمن عليهم وأصحاب المعاشات فى معاشاتهم سواء بالنسبة للمعاملين بأحكام هذا القانون أو أية قوانين أخرى للمعاشات الحكومية ..."، وأن الفقرة السادسة من المادة ذاتها تنص على أن: "ويفرض رسم مقداره جنيهان عن كل استبدال يتم، ويؤدى هذا الرسم إلى الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى خصما من رأس مال الاستبدال، ويقيد فى حساب خاص ويرحل رصيد هذا الحساب من سنة إلى أخرى"، وأن المادة (١٦٠) منه تنص على أن: "يحدد وزير التأمينات بعد أخذ رأى مجلس الإدارة نظام ومواعيد وكيفية صرف المعاشات والجهات التى تصرف منها... ومع مراعاة حكم الفقرة السادسة من المادة (١٢٣) يفرض بقرار من وزير التأمينات رسم يتحمله صاحب المعاش أو المستحق بحد أقصى مقداره جنيه مقابل صرف أى من المبالغ المستحقة وفقا لأحكام قوانين التأمين الاجتماعى والقوانين المكملة لها، وفى حالة وجود قائم بالصرف عن أكثر من مستحق لا يزيد الرسم الذى يتحملونه عن الحد الأقصى المشار إليه، ويحدد القرار الصادر فى هذا الشأن حالات الإعفاء من أداء هذا الرسم. ويرحل الرسم المشار إليه إلى حساب خاص بالجهات المنصوص عليها فى المادة الثالثة من قانون الإصدار أو المادة (٦) بحسب الأحوال ويخصص لحساب العاملين القائمين بتنفيذ قوانين التأمين الاجتماعى، ويصدر الوزير التابعة له الجهة المرحل بها الرسم قرارا بتحديد أوجه وقواعد الصرف منه ويجوز أن يتضمن هذا القرار مد الخدمات التى يقررها إلى أصحاب المعاشات من العاملين المشار إليهم..."، وأن المادة (١٨٤) منه تنص على أن: "تؤول إلى الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى جميع المبالغ المحكوم بها على مخالفة أحكام هذا القانون ويكون الصرف منها فى الأوجه التى يحددها قرار من وزير التأمينات".

كما تبين للجمعية العمومية، أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى رقم (١٠) لسنة ١٩٩٦، المعدلة بقرار وزير التأمينات والشئون الاجتماعية رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٥، تنص على أن: "يوزع ما يخص العاملين بصندوق العاملين بقطاع الأعمال العام والخاص

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

من حصيلة الرسوم المرحلة للحساب المنصوص عليه بالمادة (١٦٠) من قانون التأمين الاجتماعى المشار إليه على النحو التالى: - (٣%) لصندوق الزمالة للعاملين بالصندوق لتعزيز موارده ليتمكن من الوفاء بالتزاماته لكافة العاملين..."، وأن المادة (١) من لائحة النظام الأساسى للجمعية المعروضة حالتها تنص على أن: "جمعية باسم: صندوق الزمالة للعاملين بالتأمينات الاجتماعية..."، وأن المادة (٢) منها تنص على أن: "نوع وميدان عمل الجمعية وهو الآتى: ١- مساعدات اجتماعية. ٢- خدمات ثقافية. ٣- خدمات علمية. ٤-..."، وأن المادة (٦) منها تنص على أن: "موارد الجمعية وطريقة استغلالها: أولاً : الموارد، وتتكون من: ١- اشتراكات الأعضاء. ٢- التبرعات... ٣- الاعانات الحكومية. ٤-..."، وأن المادة (١٤) من اللائحة ذاتها تنص على أن: "يُشترط فى عضو الجمعية ما يأتى: ١-... ٤- أن يكون من العاملين بصندوق التأمين الاجتماعى العام والخاص. ٥- ..."، وأن المادة (٤١) منها تنص على أن: "يختص أمين عام الجمعية (السكرتير العام) بما يأتى : ١-... ١١- بحث ملاحظات الجهاز المركزى للمحاسبات..."، وأن المادة (٤٢) منها تنص على أن: "يعتبر أمين الصندوق مسئولاً عن جميع شئون الجمعية المالية... ويختص أساسًا بما يأتى: ١-... ١٠- بحث ملاحظات الجهاز المركزى للمحاسبات والجهة الإدارية الخاصة بالنواحى المالية وإعداد الرد عليها تمهيدًا لعرض الموضوع كله على مجلس الإدارة للرد على هذه الجهات خلال شهر من تاريخ الإبلاغ".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن الدستور ناط بالجهاز المركزى للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة و الجهات الأخرى التى يحددها القانون، وأن المشرع فى المادة (٣) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات المشار إليه حدد الجهات التى ينعقد له مباشرة اختصاصه بإجراء الرقابة المالية على أموالها، بما يكفل بصفة أساسية تحقيق الحماية للأموال العامة، ومن هذه الجهات، أية جهة تقوم الدولة بإعانتها. كما أوكل المشرع فى المادة (١٦٠) من قانون التأمين الاجتماعى المشار إليه إلى وزير التأمينات تقرير رسم حده الأقصى جنيه، يتحمله صاحب المعاش، أو المستحق مقابل صرف أى من المبالغ المستحقة وفقًا لأحكام قوانين التأمين الاجتماعى والقوانين المكملة لها، ويرحل هذا الرسم إلى حساب خاص بالجهات المنوط بها صرف هذه المبالغ، ويخصص لحساب العاملين القائمين بتنفيذ قوانين التأمين الاجتماعى، وناط بالوزير التابعة له الجهة المرحل بها الرسم، بقرار يصدره، تحديد أوجه وقواعد الصرف منه. وتنفيذًا لذلك، قرر وزير التأمينات والشئون الاجتماعية - رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى - تخصيص نسبة (٣%) مما يخص العاملين بصندوق العاملين بقطاع الأعمال العام والخاص من حصيلة الرسم المرحل للحساب المنصوص عليه بالمادة (١٦٠) آنفة الذكر للجمعية المعروضة حالتها لتعزيز مواردها لتتمكن من الوفاء بالتزاماتها لجميع العاملين المشتركين فى عضويتها.

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
قسم الفتوى والتشريع

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور تقديرًا منه لما تمثله الضرائب العامة التى تفرضها الدولة من عبء مالى على عاتق المخاطبين بها فقد نظم فى المادة (٣٨) منه القواعد الأساسية لإنشائها والإعفاء منها، أما بالنسبة إلى الفرائض والأعباء المالية الأخرى ومن بينها الرسوم التى تستأدى جبرًا مقابل خدمة محددة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها عوضًا عن تكلفتها، وإن لم يكن بمقدارها، فإن الدستور سلك بشأنها مسلكًا وسطًا بأن أجاز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية فى تنظيم أوضاعها، ولكنه لم يشأ أن يكون هذا التفويض مطلقًا وإنما مقيدًا بالقيود التى حددها الدستور ذاته، وأخصها أن تكون فى حدود القانون أى أن يحدد القانون حدودها وتخومها ويشى بملامحها، مبينًا العريض من شئونها، فلا يحيط بها فى كل جزئياتها، وإنما يكون تفويض السلطة التنفيذية فى استكمال ما نقص من جوانبها، فالقانون هو الذى يجب أن يحدد نوع الخدمة التى يحصل عنها الرسم وحدوده القصوى التى لا يجوز تخطيها بأن يبين حدودًا لها، حتى لا تنفرد السلطة التنفيذية بهذه الأمور، على خلاف ما أوجبه الدستور من أن يكون تفويضها فى فرض هذه الرسوم فى حدود القانون . ولا ريب فى أن القيود التى قيد بها الدستور السلطة التشريعية فى تفويضها للسلطة التنفيذية بشأن الفرائض المالية الأخرى غير الضريبة العامة، تتفق وكون هذه الفرائض مصدرًا لإيرادات الدولة، ووسيلة من وسائل تدخلها فى التوجيه الاقتصادى والاجتماعي، تأكيدًا لإتاحة الفرص المتكافئة للحصول على الخدمات العامة التى تؤديها الدولة وحتى لا تكون الرسوم مجرد وسيلة جباية لا تقابلها خدمات حقيقية يحصل عليها من يدفعها . ولا يتأتى ذلك كله إلا بمسلك متوازن من المشرع لا يكتفى فيه بمجرد إقرار مبدأ فرض الرسم، وإنما يتم تحديده فى نطاق السياسة المالية التى تنتهجها السلطة التشريعية فى مجال تحديد الإيرادات وضبط الإنفاق، وكفالة تقديم الخدمات التى تلتزم بها الدولة على أساس من العدل الاجتماعى.

ولاحظت الجمعية العمومية، أنه من المقرر قانونًا أن الرسم هو مبلغ من المال يجبيه أحد الأشخاص العامة جبرًا من الخاضع له نظير خدمة تؤديها له الدولة، ومن ثم فإن الأصل أن تعود حصيلته إلى الخزانة العامة للدولة كأحد مواردها، وأن ذلك هو الهدف من تقرير الرسوم ما لم يقرر المشرع تخصيص هذه الحصيلة أو جزء منها إلى أوجه صرف معينة، وذلك بمراعاة أن مثل هذا التخصيص لا يُغير من طبيعتها، وكون الرسم المخصصة حصيلته موردًا من موارد الخزانة العامة للدولة قدرت الدولة أن تدعم، أو تعين به الجهة التى يجرى لها التخصيص للقيام على شئونها.

ولما كان ذلك، وكانت جمعية صندوق الزمالة للعاملين بالتأمينات الاجتماعية المعروضة حالتها، تحصل على نسبة (٣%) مما يخص العاملين بصندوق العاملين بقطاع الأعمال العام والخاص من حصيلة الرسوم المرحلة للحساب المنصوص عليه بالمادة (١٦٠) من قانون التأمين الاجتماعى المشار إليه،

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وكان تخصيص هذه الرسوم للعاملين القائمين بتنفيذ قوانين التأمين الاجتماعى، لا يغير من كون هذه الرسوم موردًا من موارد الخزانة العامة للدولة، ومن ثمَّ فإنه يتحقق فى الجمعية المعروضة حالتها مناط الخضوع لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، بحسبان ما تحصل عليه من هذه الرسوم – فى حقيقة الأمر – بمقام إعانة من الدولة فى تطبيق حكم البند (٧) من المادة (٣) من قانون الجهاز المشار إليها، مما يتعين معه إخضاعها لرقابته.

يؤكد ذلك ويعززه، أن الجمعية المعروضة حالتها تحصل ــ حسبما ورد بكتاب الإدارة المركزية للشئون القانونية بالجهاز المركزى للمحاسبات المشار إليه ــ على مبالغ مالية من صندوق الجزاءات التى توقع على العاملين بصندوق التأمين الاجتماعى للعاملين بقطاع الأعمال العام والخاص، والتى تُعد هى الأخرى بحسب الأصل من موارد الصندوق المذكور أخيرًا، كما أنها تحصل على نسبة (١٥%) من حصيلة الغرامات الموقعة على مخالفات تطبيق أحكام قانون التأمين الاجتماعى المشار إليه، والتى تعدُّ موردًا من موارد الخزانة العامة للدولة خصصها المشرع بنص خاص فى قانون التأمين الاجتماعى المشار إليه كأحد موارد الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى خضوع جمعية صندوق الزمالة للعاملين بالتأمينات الاجتماعية لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٩/٤/٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع