بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٢٢٦
بتاريخ :	٢٣/٣/٢٠١٦

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٨٧٥

السيد الأستاذ الدكتور / الرئيس التنفيذي لهيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٥٢٨) المؤرخ فى (٦) من إبريل عام ٢٠١٥ بشأن صحة ما اتخذته الهيئة من صرف حافز تقدير لبعض العاملين لديها، واستمرارها فى صرف هذا الحافز، وفى حالة الرأى بعدم مشروعية الصرف بيان كيفية استرداد ما تم صرفه ومسئولية من قام بالصرف على أساس الفهم والتفسير الخطأ وبيان مدى جواز التجاوز عن استراد ما صرف للعاملين.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة تعد على وفق قانون إنشائها من قبيل الهيئات العامة التى تستقل بموازنة خاصة يتم إعدادها طبقاً لأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة، ويرأس مجلس إدارتها وزير الكهرباء والطاقة، ومن بين الاختصاصات المعهودة إلى مجلس إدارتها وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في الهيئة وتنظيم شئونهم الوظيفية خاصة فيما يتعلق برواتبهم وبدلاتهم ومكافآتهم وحوافزهم ورعايتهم الصحية وبدل السفر ومصاريف الانتقال، وإنه بتاريخ ١٩٨٩/٨/٢١ أصدر وزير الكهرباء لائحة نظام العاملين بالهيئة بعد موافقة مجلس إدارتها، ونصت المادة (١٠٢) منها على أن يضع مجلس الإدارة نظاماً للعلاج الطبى والرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالهيئة ومن أحيل منهم على المعاش وكذلك أسرهم، وتنفيذاً لذلك وافق مجلس إدارة الهيئة على منح حافز تقدير للعاملين بجميع هيئات قطاع الكهرباء عند بلوغهم سن الإحالة على المعاش أو فى حالة الوفاة، وبتاريخ ١٩٩٥/٣/٢٥ أصدر وزير الكهرباء القرار رقم (١٧٠) لسنة ١٩٩٥ بتأليف لجنة تكون مهمتها وضع الشروط والقواعد المحددة لمنح حافز تقدير للعاملين بجميع هيئات قطاع الكهرباء عند بلوغهم سن الإحالة

على المعاش أو فى حالة الوفاة، حيث اعتمد وزير الكهرباء والطاقة بتاريخ ١/٤/ ١٩٩٥ما انتهت إليه اللجنة من قواعد، ونفاذاً لذلك صدر قرار الرئيس التنفيذى للهيئة رقم (٩١) لسنة ١٩٩٥ بشأن شروط وقواعد منح هذا الحافز، واستمرت الهيئة فى صرف هذا الحافز منذ تاريخ إقراره لمن انتهت خدمتهم بالوفاة أو بالإحالة على المعاش لمدة تربو على العشرين عامًا كان آخرها صرف الحافز للسيد/ محمد عبد الغنى السيد، والسيد/ محمود حسانين أحمد فى ١٦/ ٧ و١٢/ ٨ / ٢٠١٤ إلا أنها فوجئت بتاريخ ٣/٩ / ٢٠١٤ بامتناع مندوب وزارة المالية بالهيئة عن التوقيع على شيكات صرف الحافز استنادًا إلى مخالفة الصرف لما ورد في منشور وزارة المالية رقم (٩) بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١م، ولأحكام المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ فيما تضمنته من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية، وهو ما دفعته الهيئة بأنها هيئة اقتصادية تستقل بموازنتها عن موازنة الدولة وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول إلى الدولة من موازنتها، وأن الحافز مدرج ضمن موازنة الهيئة، وأنها لا تتلقى من وزارة المالية والخزانة العامة للدولة دعمًا ماليًا لتمويلها وإنما تمولها الهيئة من ناتج إيراداتها السنوية، وأن ما تحصل عليه الهيئة من وزارة المالية مخصص بأكمله لسداد القروض الخارجية وقروض بنك الاستثمار، فضلاً عن إنه لا يوجد بالهيئة ما يسمى مكافأة نهاية خدمة حتى يتم الاعتراض على صرفها، وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٦ من يناير عام ٢٠١٦م، الموافق ٢٥من ربيع الأول عام ١٤٣٧هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٢٤) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أن:" تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً. ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفى جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها.

وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون"، وأن القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩ ينص فى المادة (٣) منه على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات.ويسرى على الموازنات المستقلة المنصوص عليها في الفقرة السابقة أحكام الباب الرابع من هذا القانون"، وتنص المادة (٢٢) من القانون ذاته على أن: "... ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، كما تنص المادة (٢٧) من القانون ذاته على أنه: "على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية في مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات إلى الجهات المختصة..."، وأن المادة (١) من قانون المحاسبة الحكومية الصادر بالقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ تنص على أن: "تسرى أحكام هذا القانون على وحدات الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وكافة الأجهزة الأخرى التي تشملها الموازنة العامة للدولة، كما تسرى أحكامه على الجهات التي تتضمن القوانين أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين واللوائح المذكورة ويطلق على الوحدات والهيئات والأجهزة التي تسرى عليها أحكام هذا القانون "الجهات الإدارية". وتنص المادة (٢٣) منه – بعد تعديلها بالقانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٩٢– على أن: "تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة، وذلك طبقا للقواعد المطبقة في هذه الجهات"، كما تنص المادة (٣٠) من القانون ذاته – بعد تعديلها بالقانون(١٣٩) لسنة ٢٠٠٦– على أنه: "مع عدم الإخلال بأحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣، ينشأ لدى البنك المركزي حساب لوزارة المالية يسمى (حساب الخزانة الموحد)

يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من حسابات الجهات الأخرى المفتوحة أو التي تفتح مستقبلا لدى البنك المركزي، ..."، وتنص المادة (٣٠ مكررًا) منه – المُضافة بالقانون (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦– على أن: "لا يجوز لوحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي تعد من الجهات الإدارية فتح حسابات باسمها أو باسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزي إلا بموافقة وزير المالية..."، وتنص المادة (٣٢) من القانون سالف الذكر على أنه: "لا يجوز إصدار اللوائح المالية الخاصة بتنفيذ موازنات الجهات الإدارية إلا بعد موافقة وزارة المالية"، وتنص المادة (١) من القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٦ بشأن إنشاء هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة. تكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتبع وزير الكهرباء والطاقة ويكون مركزها مدينة القاهرة"، وتنص المادة (٢) من القانون ذاته على أن: "تمارس الهيئة اختصاصها بالتنسيق مع الجهات المعنية فى الدولة التى يتصل نشاطها بمجال الطاقة الجديدة والمتجددة وذلك على النحو الآتى:... ٤– القيام بتنفيذ مشروعات إنتاج واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة (رياح – شمسى – وخلافه) وتشغيل وصيانة محطات المشروعات المبينة فى البند السابق وكافة الأعمال المرتبطة بهذه الأغراض، سواء بنفسها أو بالاشتراك مع غيرها أو أن تعهد بتنفيذها وتشغيلها وصيانتها كلها أو بعضها إلى الغير سواء لحسابها أو لحساب الغير، وبيع الطاقة الكهربائية المنتجة من هذه المشروعات للغير .ويجوز للهيئة فى سبيل تحقيق أغراضها – بعد موافقة وزير الكهرباء والطاقة المتجددة – إنشاء شركات مساهمة بمفردها أو مع شركاء آخرين....، ٨– تقديم الخدمات الاستشارية فى مجال الطاقة الجديدة والمتجددة وتقديم الخبرات الفنية لتنمية الصناعات القومية لمعداتها وما يرتبط بها من برامج..."، وتنص المادة (٣) منه على أن: "تتكون موارد الهيئة من: ١– المبالغ التى تخصصها لها الدولة. ٢– القروض التى تعقدها الهيئة. ٣– التسهيلات الائتمانية التى تحصل عليها الهيئة. ٤– المنح التى تقدمها الجهات الدولية للهيئة . ٥– الهبات والإعانات. ٦– حصيلة نشاط الهيئة عن قيامها بالأعمال التى تحقق أغراضها". وتنص المادة (٤) منه على أن: "يكون للهيئة موازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا لأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة"، وتنص المادة (٨) منه على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة المهيمنة على شئونها ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين في هذا القانون وله أن يتخذ ما

يراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله وله على الأخص: ١.... ٦- وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في الهيئة وتنظيم شئونهم الوظيفية وخاصة فيما يتعلق بمرتباتهم وبدلاتهم ومكافآتهم وحوافزهم ورعايتهم الصحية والاجتماعية وبدل السفر ومصاريف الانتقال..."، وتنص المادة (١٧) منه على أن: "تصدر اللوائح الداخلية للهيئة بقرار من وزير الكهرباء والطاقة بعد مراجعتها من الجهات المختصة ويجب أن تراعى فى أحكام هذه اللوائح الأسس الآتية :... رابعًا- اتباع قواعد النظام المحاسبى الموحد...". وأن المادة (السابعة) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٤ بربط موازنة هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥تنص على أن: "تعتبر أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بهذا القانون جزءًا لا يتجزأ منه وتسري على هذه الهيئة بما لا يتعارض مع قانون إنشائها"، وتنص المادة (الرابعة) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥ على أن: "لا يجوز صرف أو تخصيص أية مبالغ لدعم الموارد المالية للصناديق الخاصة المنشأة بالهيئات الاقتصادية سواءً كان ذلك في صورة مباشرة أو غير مباشرة، إلا في حدود المخصص لهذه الصناديق بالموازنة المعتمدة التي وافقت عليها السلطة التشريعية. كما يُحظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية"، وهو ما ردده قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة للسنة المالية ٢٠١٥ / ٢٠١٦، والتأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٥ -٢٠١٦، وتنص المادة (الثانية) من مواد إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ على أن: "تسرى أحكام هذه اللائحة على كل من الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل ذات الطابع الخدمي، كما تسرى على الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي فيما لا يتعارض مع القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بها"، وتنص المادة (٢) من اللائحة المذكورة على أن: " لا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء، ويكون لكل منها موازنة مستقلة، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة، والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات"، وتنص المادة (٢٢٥) منها على أن: "تعتبر التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بقوانين ربط موازنتها من القواعد الأساسية لتنفيذ موازنتها وتعتبر التأشيرات الخاصة الواردة

قرين الاعتمادات المتعلقة بكل هيئة جزءًا من هذه التأشيرات، ويراعى بكل دقة ما يطرأ على هذه التأشيرات من تعديلات في كل سنة مالية وذلك بما لا يتعارض مع القوانين والقرارات المنظمة للهيئات الاقتصادية". وتنص المادة (٥٣) من لائحة نظام العاملين بهيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة الصادرة بقرار وزير الكهرباء والطاقة رقم (٧٣٥) لسنة ١٩٨٩ على أن: "يهدف نظام الحوافز بالهيئة إلى ربط الأجر بمعدلات الأداء بما يحقق أهدافها فيما يتعلق بالعمل والإنتاج وترشيد الأنفاق"، وتنص المادة (٥٤) منها على أن: "يضع مجلس إدارة الهيئة القواعد التنفيذية لنظام الحوافز للأنشطة التي تمارسها الهيئة على أن يؤخذ في الاعتبار العناصر الآتية: (أ) كمية الأداء. (ب) كفاءة الأداء. (ج) الوفر في استخدام الخامات والمواد وقطع الغيار. (د) المحافظة على الأصول المملوكة للهيئة"، وتنص المادة (١٠٢) منها على أن: "يضع مجلس الإدارة نظاما للعلاج الطبي والرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالهيئة ومن أحيل إلى المعاش منهم وكذلك أسرهم"، وتنص المادة (١) من قرار وزير الكهرباء والطاقة رقم (١٧٠) لسنة ١٩٩٥ الصادر بتاريخ ٢٥/ ٣/ ١٩٩٥على أن: "تشكل لجنة برئاسة السيد المهندس رئيس مجلس إدارة هيئة كهرباء مصر وعضوية كل من:... السيد المهندس/ الرئيس التنفيذى لهيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة..."، وتنص المادة (٢) منه على أنه: "تتولى اللجنة وضع الشروط والقواعد الموحدة بجميع هيئات قطاع الكهرباء وديوان عام وزارة الكهرباء والطاقة لمنح حافز تقدير العاملين عند بلوغ سن الإحالة إلى المعاش أو فى حالة الوفاة"، وبتاريخ ١٩٩٥/٤/١ اعتمد وزير الكهرباء والطاقة ما وضعته تلك اللجنة من شروط وقواعد تنفيذية لمنح العاملين بقطاع الكهرباء والطاقة حافز التقدير، وبتاريخ ١٩٩٥/٩/٣ وافق مجلس إدارة هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة على هذه القواعد ونفاذاً لذلك صدر قرار الرئيس التنفيذى لهيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة رقم (٩١) لسنة ١٩٩٥ بشأن قواعد صرف حافز التقدير للعاملين الدائمين في الهيئة عند إحالتهم إلى المعاش أو الوفاة، ونص في المادة (الأولى) منه على أن: "يستبدل بالقواعد التى يصرف على أساسها حافز تقدير للعاملين الدائمين في الهيئة عند إحالتهم إلى المعاش أو الوفاة، الصادرة بقرار الرئيس التنفيذى رقم (١٨) لسنة ١٩٩٤ المشار إليه بالقواعد الآتية: ١- يصرف هذا الحافز للعامل الذى تنتهى خدمته بسبب بلوغ السن القانونية أو فى حالة المعاش المبكر متى أمضى مدة خدمة بقطاع الكهرباء والطاقة لا تقل عن عشرين عامًا... . ٢- يكون الحد الأقصى لهذا الحافز أربعين شهرًا. ٣- يحسب الحافز بواقع شهرين عن كل سنة قضاها العامل فى خدمة القطاع خدمة فعلية.٤. يتم حساب قيمة

الحافز المستحق عن الشهر على أساس المرتب الأساسى للعامل مضافًا إليه متوسط الحوافز بكافة أنواعها خلال السنتين الأخيرتين وبحد أقصى ١٥٠٠ جنيه، والعبرة باحتساب الحوافز ضمن المتوسط بتاريخ اعتماد الصرف. ٥- لا يستحق العامل هذا الحافز إذا قدم عنه تقريران متتاليان بمرتبة متوسط فأقل (لغير الأسباب الصحية) أو صدر ضده حكم بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة حتى ولو كان مشمولاً بوقف التنفيذ وذلك خلال الخمس سنوات الأخيرة قبل إحالته للمعاش. ٦- وفى حالة الوفاة قبل الإحالة للمعاش يستحق العامل هذا الحافز على أن يصرف بحد أدنى خمسة عشر ألف جنيه، وإذا كانت الوفاة نتيجة إصابة عمل يكون الحد الأدنى عشرين ألف جنيه ودون التقيد بما جاء بالبند رقم (١) من الشروط والقواعد السابقة"، ونص فى المادة (الثانية) منه على أن: "ينشر هذا القرار ويعمل به اعتباراً من ١٩٩٥/٤/١، ويلغى كل ما يخالف أحكامه"، وبتاريخ ٣١/ ١٠ / ٢٠١٠ صدر قرار الرئيس التنفيذى للهيئة رقم (٣٢٤) لسنة ٢٠١٠ ونص في المادة (الأولى) منه على أن: "يستبدل بنص البند (الرابع) من قرار الرئيس التنفيذى رقم (٩١) لسنة ١٩٩٥ بشأن قواعد صرف حافز التقدير النص التالى: يتم حساب قيمة الحافز المستحق عن الشهر على أساس المرتب الأساسى للعامل مضافًا إليه متوسط الحوافز بكافة أنواعها خلال السنتين الآخيرتين وبحد أقصى ٢٥٠٠ جنيه...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، وعلى ما جرى عليه إفتاؤها، أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب لتتخذ الشكل الذى نص عليه الدستور، بموافقة المجلس عليها في صورة قانون، ويعد هذا القانون قانونا من الناحية الشكلية فقط لكونه صادرًا من السلطة التشريعية في هيئة قانون، أما من حيث حقيقة موضوع هذا القانون وطبيعته والقصد منه، فإنه لا يخرج عن كونه عملاً إداريا حظى بتأييد السلطة المختصة له، وهو ما لا يسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، ذلك أن ثمة خلافًا جوهريًا بين القانون الذي يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وبين غيره من القوانين في طبيعتها وفي أغراضها، حيث إن قانون ربط الموازنة العامة للدولة يقف عند حد إقرار تقدير إيرادات الدولة في عام واحد وأجازة أوجه صرف هذه الإيرادات، في حين أن غيره من القوانين تتناول أحكامًا موضوعية عامة ومجردة وغير شخصية تطبق على عدد لا محدود من الحالات التي تدخل في نطاقها، ومن ثم فإنه يتعين عند إصدار قانون ربط الموازنة العامة للدولة كأصل عام مراعاة القوانين القائمة فعلاً بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة بحيث لا يجوز مخالفتها وما ينطبق على طبيعة قانون ربط الموازنة العامة للدولة

ينطبق على طبيعة التأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة من باب أولى، ومرد ذلك فضلاً عن اختلاف طبيعة قانون ربط الموازنة العامة للدولة عن غيره من القوانين على الرغم من صدورهما عن مجلس النواب، أن اختصاص مجلس النواب ذاته بإصدار أحدهما يختلف عن اختصاصه بإصدار الآخر، فعلى سبيل المثال فإن مجلس النواب محظور عليه التعديل فى النفقات التى ترد فى مشروع الموازنة العامة للدولة إذا كانت هذه النفقات المقترحة تمثل تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة، وإذا رغب مجلس النواب فى تعديل غير هذه النفقات فى مشروع الموازنة العامة للدولة وترتب على هذا التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب عليه أن يتفق مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بين النفقات والإيرادات وأجاز المشرع في هذه الحالة الاستثنائية فقط أن يتضمن قانون ربط الموازنة العامة للدولة تعديلاً فى قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق؛ التوازن بين نفقات الموازنة العامة للدولة وإيراداتها، وحظر المشرع الدستوري في جميع الأحوال على قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يتضمن نصا يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة، وكل هذا يفرق بين قانون ربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين الموضوعية التي تتضمن قواعد عامة مجردة، ومن ثم فإنه لا يجوز لمجلس النواب عند ممارسته اختصاصه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يجاوز الحدود المقررة دستوريا إلى نطاق الاختصاص التشريعي، فيتحقق بذلك ما يجب من تنسيق وتنظيم في ممارسة الاختصاصات المختلفة.

ولقد ناط الدستور النافذ (مثل غيره من الدساتير التي سبقته) بالقانون تنظيم طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة وتحديد السنة المالية وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها، وتنفيذاً لذلك صدر قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ وأخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وبين الأسس التي يقوم عليها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة في اطار الخطة العامة للدولة، وقرر المشرع في هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التي تقوم بها تلك الجهات، وأخرج بموجب المادة (٣) منه الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء من الموازنة العامة للدولة، إذ يعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم إلى وزارة المالية بعد إقرارها من السلطات المختصة مشفوعة بما يتراءى لوزارة المالية من ملاحظات حتى يبسط مجلس النواب رقابته المالية

على تلك الهيئات ويعتمدها في شكل قانون يفتقر إلى وصف القانون من الناحية الموضوعية فلا يجوز أن يخالف أحكام قانون آخر قائم يتناول بالتنظيم موضوعًا معينًا بموجب قواعد عامة ومجردة.

ولاحظت الجمعية العمومية أن سلطة مجلس النواب في تعديل بعض القوانين الموضوعية حال مباشرته لسلطته بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة لا تنصرف بأى وجه من الوجوه إلى الموازنات المستقلة ومنها موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وهو ما يتضح جليا من صياغة نص المادة (١٢٤) من الدستور حيث ورد النص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة... ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة..."، فنص المادة (١٢٤) من الدستور ربط سلطة مجلس النواب بتعديل القوانين الموضوعية بالقدر اللازم لإعادة التوازن بين نفقات وايرادات الموازنة العامة للدولة، ومن ثم فإن هذه السلطة مقصورة على التعديل لمواجهة اختلال التوازن بين إيرادات الموازنة العامة للدولة ونفقاتها نتيجة تعديل مجلس النواب للنفقات الواردة فى مشروع الموازنة العامة للدولة أخذًا فى الاعتبار الطبيعة الشكلية لقانون ربط الموازنة العامة للدولة وأن سلطة التعديل في القوانين الموضوعية حال مباشرة مجلس النواب لمهامه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة سلطة استثنائية فلا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها وإلا عُدَّ ذلك إضافة لاستثناء جديد بالمخالفة لإرادة المشرع الدستوري. وما ينطبق على سلطة مجلس النواب بشأن قوانين ربط موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وقصورها عن تعديل القوانين الموضوعية المتعلقة بها حال إصدار قانون ربط الموازنة العامة لهذه الهيئات ينطبق على التأشيرات العامة الملحقة بقوانين ربط موازنات هذه الهيئات، وهو ما فطن إليه المشرع اللائحي في المادة (٢٢٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ حيث أوجب مراعاة تنفيذ هذه التأشيرات وما يطرأ عليها من تعديلات وذلك بما لا يتعارض مع القوانين والقرارات المنظمة للهيئات الاقتصادية فضلاً عما تضمنته المادة الثانية من مواد إصدار هذه اللائحة من نفاذ أحكام اللائحة المذكورة على الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي بما لا يتعارض مع القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بها.

ولاحظت الجمعية العمومية أن الحكم الوارد فى المادة (٢٧) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ (الواردة بالباب الثالث من القانون المذكور) الذى يوجب على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أخذ رأى وزارة المالية فى مشروعات القوانين والقرارات رهين بأن يكون مشروع القانون

أو القرار المزمع إصداره من شأنه أن يرتب أعباءً مالية على الخزانة العامة للدولة، وهو ما ينصرف حتمًا إلى الجهات التى تندرج ضمن الموازنة العامة للدولة ولا يشمل الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى يُعد بشأنها موازنات مستقلة نزولاً على صراحة ما تضمنه قانون الموازنة العامة للدولة المشار إليه فى المادة (٣) منه الذى قصر سريان أحكام الباب الرابع فقط من القانون ذاته على هذه الموزانات دون غيره (ويتعلق الباب الرابع من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بالحسابات الختامية ويبدأ من المادة (٢٨) وينتهي بالمادة (٣٢)) فى ضوء أن علاقة هذه الموزانات بالموازنة العامة للدولة محددة بالفائض الذى يئول منها إلى الموازنة العامة للدولة وما يتقرر لها من قروض ومساهمات، فهذه الموازنات المستقلة لن يترتب (على الأقل بصورة مباشرة) على القوانين والقرارات المتعلقة بها كأصل عام أى أعباء على الخزانة العامة للدولة.

كما لاحظت أن حكم المادة (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ واضح بشأن عدم شمول الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي، وأن المشرع فى المادة ذاتها قرر وجوب صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد هذه الهيئات التى يعد بشأنها موازنات مستقلة وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول إلى الدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات، ونفاذًا لذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى يتحقق بشأنها هذا الأثر، إلا أن شمول هذا القرار لهيئة ما أو عدم شمول هذا القرار لإحدى الهيئات ليس معناه عدم اندراج هذه الهيئة ضمن الهيئات العامة الاقتصادية أو اندراجها ضمنها سواء فى مجال قانون الموازنة العامة للدولة أو غيره من القوانين، فالعبرة دوما بحقيقة الحال، فلا يمنح قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه صفة الهيئة الاقتصادية لإحدى الهيئات لو كانت حقيقتها المستقاة من سند انشائها تخالف ذلك، ولا ينزع من إحداها هذه الصفة لمجرد عدم شمولها ضمن الهيئات المحددة به ما دامت طبيعتها المستقاة من سند إنشائها وما اتبعته الدولة بشأنها تقطع بغير ذلك.

واستظهرت الجمعية العمومية أن إمعان النظر فى أحكام قانون المحاسبة الحكومية يظهر بوضوح أن الأصل أن هذا القانون لا يطبق إلا على وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وجميع الأجهزة الأخرى التى تشملها الموازنة العامة للدولة، وأن الاستثناء

هو نفاذ أحكام القانون المذكور على الجهات التى تتضمن القوانين أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فى القوانين واللوائح المذكورة، ومن بين هذه الجهات التى تخرج عن الموازنة العامة للدولة وتخضع استثناء لأحكام هذا القانون الهيئات العامة الاقتصادية فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين أو القرارات الصادرة بشأنها، وأن المشرع عندما أراد الخروج على هذا الأصل وسريان بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية حتى لو تعارضت مع القوانين أو القرارات المتعلقة بالجهات التى تخرج عن الموازنة العامة للدولة ومنها الهيئات العامة الاقتصادية، قرر تعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية وتحديدا المواد (٢٣) و(٣٠) وأضاف المادة (٣٠ مكررًا)، فنص فى المادة (٢٣) من القانون ذاته بعد تعديلها على تخويل وزارة المالية إجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة طبقاً للقواعد المطبقة فى هذه الجهات، وأنشأ فى المادة (٣٠) من القانون ذاته بعد تعديلها بالقانون (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ حسابًا لوزارة المالية لدى البنك المركزى يسمى حساب الخزانة الموحد يشمل جميع حسابات وزارة المالية ووحدات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من حسابات الجهات الأخرى المفتوحة أو التى تفتح مستقبلاً لدى البنك المركزى، وحظر فى المادة (٣٠) مكررًا المضافة بالقانون (١٣٩) لسنة ٢٠٠٦ على وحدات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التى تعد من الجهات الإدارية فتح حسابات باسمها أو باسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزى إلا بموافقة وزير المالية. بما مفاده أن أحكام المواد (٢٣، ٣٠، ٣٠ مكررًا) من قانون المحاسبة الحكومية تطبق فى جميع الأحوال على الهيئات العامة الاقتصادية، أما بالنسبة لباقى أحكام قانون المحاسبة الحكومية ـ ومن بينها حكم المادة (٣٢) من القانون المذكور التى تحظر إصدار اللوائح المالية الخاصة بتنفيذ موازنات الجهات الإدارية إلا بعد موافقة وزارة المالية ـ لا تطبق على هذه الهيئات إلا فيما لم يرد بشأنه نص فى القوانين أو القرارات الصادرة بشأنها.

ولاحظت الجمعية العمومية أن ما تضمنه حكم المادة (٣٢) من قانون المحاسبة الحكومية من وجوب موافقة وزارة المالية على اللوائح المالية قبل إصدارها، ينصرف إلى اللوائح المالية والمحاسبية المتعلقة بتنظيم الشئون المالية داخل الجهة الإدارية، ولا يتعلق بالقرارات اللائحية المقررة أو المنظمة للحقوق الخاصة بالعاملين بها.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن قانون إنشاء هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة حدد اختصاصات وموارد الهيئة على غرار الهيئات العامة الاقتصادية وألزمها باتباع قواعد النظام المحاسبى الموحد وعلى الرغم من خلو قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته (بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى لا تشملها الموازنة العامة للدولة) من إدراج هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة كهيئة اقتصادية فى مجال تطبيق نص المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، إلا أنه بمطالعة الأحكام التى تضمنها قانون إنشاء هذه الهيئة، وتتبع قوانين ربط موازنات هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة منذ نشأتها بدءًا من القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٨٧بربط موازنة الهيئة للسنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨ حتى قرار رئيس الجمهورية بالقانون (٧٨) لسنة ٢٠١٤ بربط موازنة الهيئة للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥، وقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ تبين أن المشرع اختصها بموازنة خاصة يتم إعدادها بشكل اقتصادي على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية طبقاً لحكم المادة (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة المشار إليه، وأنها تصدر بقانون مستقل عن قانون ربط الموازنة العامة للدولة، ومن ثم يتضح ان هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة من الهيئات الاقتصادية التى لها موازنة خاصة مستقلة ولا تشملها الموازنة العامة للدولة، ومن ثم يطبق بشأن موازناتها الأحكام التى تطبق على موازنات الهيئات الاقتصادية الأخرى.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المشرع ناط بمجلس إدارة هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة – بوصفه السلطة العليا المهيمنة على شئون هذه الهيئة وتصريف أمورها– وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في الهيئة وتنظيم شئونهم الوظيفية وخاصة فيما يتعلق بمرتباتهم وبدلاتهم ومكافآتهم وحوافزهم ورعايتهم الصحية والاجتماعية وبدل السفر ومصاريف الانتقال، فصدرت لائحة نظام العاملين بالهيئة وخولت مجلس إدارة الهيئة سلطة وضع نظام للرعاية الاجتماعية للعاملين بالهيئة ومن أحيل منهم على المعاش، وأن مجلس الإدارة وافق بتاريخ ١٩٩٥/٩/٣ على الشروط والقواعد التنفيذية لمنح حافز التقدير– بعد اعتمادها من وزير الكهرباء–، وأصدر الرئيس التنفيذى للهيئة القرار رقم (٩١) لسنة ١٩٩٥ بقواعد صرف حافز التقدير للعاملين الدائمين في الهيئة عند إحالتهم على المعاش أو الوفاة.

والبين من استقراء أحكام القرار رقم (٩١) لسنة ١٩٩٥ المشار إليه أن حافز التقدير الذى تقرر صرفه للعاملين الدائمين فى الهيئة عند بلوغهم سن الإحالة على المعاش أو فى حالة المعاش المبكر يعد فى حقيقته على وفق الآثار القانونية التى اتجهت إرادة مصدر القرار رقم (٩١) لسنة ١٩٩٥ إلى إحداثها، وبصرف النظر عن العبارات المستعملة فى صياغة هذا القرار، من قبيل المبالغ المالية التى تقررها الجهة عند نهاية الخدمة والتى تمنح للعامل بالضوابط المقررة بالاضافة لما يستحقه هذا العامل عند ترك الخدمة من معاش أو تعويض. آخذا فى الاعتبار أن ما اسمته الهيئة حافزا للتقدير يمنح دفعة واحدة، ويفتقد مقومات صرف الحوافز لعدم ارتباطه بجودة الأداء أو لتحقيق مستويات عليا من الأرباح، كما لا يعد راتبًا أو أجرًا عن مدة العمل بالهيئة ولا في حكم الراتب أو الأجر ولا مكافأة أو تعويضًا لافتقاده مقوماتها؛ إذ إن العامل بالهيئة يتقاضى راتبه ومكافآته عن عمله بالهيئة بصورة كاملة خلال مدة عمله قبل المعاش أو الوفاة، وإنما لا يعدو أن يكون التزامًا ألزمت به الهيئة ذاتها تجاه العاملين بها بالضوابط المقررة ويستحق عندما يترك هذا العامل الخدمة بها سواء بالمعاش أو الوفاة وذلك بمنحه تلك الإضافة المالية كنوع من الرعاية الاجتماعية له بوصفه أحد أدوات تسيير المرفق الذى تقوم عليه الهيئة.

وحيث إنه هديا بكل ما تقدم، ولما كانت الغاية من تقرير حافز التقدير لمن انتهت خدمتهم من العاملين بالهيئة سواء بالوفاة أو بالإحالة على المعاش هو تحقيق نوع من الرعاية الاجتماعية لهم أو لأسرهم من بعدهم بتوفير مبلغ مالى يكفل لهم سبل الحياة الكريمة بعد أن ساهموا كأداة من أدوات تسيير هذا المرفق بجهدهم فى تحقيق إيرادات للهيئة وتحسين مستوى خدماتها، وكان الثابت أنه صدر من السلطة المختصة بإصداره مستوفيًا جميع الإجراءات اللازمة لإقراره، فضلاً عن أنه كان يتم صرفه طوال عشرين عامًا للعاملين المنتهية خدمتهم حتى صدور تأشيرات الموازنة العامة للهيئة للعام المالى ٢٠١٥/٢٠١٤ دون اعتراض من وزارة المالية، ولما كان المشرع قد رسم الدور الذى تمارسه وزارة المالية للرقابة على الصرف بالنسبة للهيئات الاقتصادية – بمقتضى حكم المادة (٢٣) من قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه – بحيث يقتصر دورها على الرقابة المالية قبل الصرف من حسابات الهيئة طبقا للقواعد المقررة بالهيئة فى ضوء أحكام القانون المنظم لها والقرارات التنفيذية الصادرة تنفيذاً لهذا القانون، ومن ثم فإنه من الواجب على من يمارس الرقابة المالية على الهيئة عدم تجاوز حدود اختصاصه القانونى الذى يقتصر على التأكد من صدور هذه المكافأة (المسماة بحافز التقدير) من السلطة المختصة بالهيئة طبقا للمكنات المقررة قانونًا

لهذه السلطة، ودون أن يكون من حق ممارس الرقابة أن يعترض على هذا الصرف لاسيما وأن صرف هذه المكافاة استمر طوال المدة المشار إليها بعد توقيع ممثل وزارة المالية على شيكات الصرف كتوقيع ثانٍ وكان يتم إدراجها سنويا فى موازنة الهيئة بموافقة وزارة المالية ولم يثبت اعتراض وزارة المالية في أية مرحلة سابقة على الصرف، وهو ما يمثل إقرارا منها باستيفاء جميع الضوابط المالية لمنح هذا الحافز ومطابقة صرفه لقواعد المحاسبة الحكومية.

ويضاف إلى ما تقدم أنه بافتراض ـ جدلاً ـ عدم اتباع الهيئة للإجراءات التى كان من الواجب عليها اتباعها قانونًا لتقرير حافز التقدير أو بافتراض عدم الحصول على الموافقة المسبقة على تقريرها من وزارة المالية، وهو فرض يناقضه استمرار الصرف بموافقة وزارة المالية طوال المدة المشار إليها وإدراج الحافز فى موازنات الهيئة السابقة بموافقة وزارة المالية، ويناقضه أيضًا المفهوم الصحيح لعبارة اللوائح المالية الواردة فى المادة (٣٢) من قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه على النحو السالف بيانه)، فلا يؤدى ذلك إلى وصف هذا الحافز بعدم المشروعية؛ لأن هذه الإجراءات وتلك الموافقات بإفتراض تخلفها فعلاً فإنها لا تعد ركنًا فى صحة هذا القرار، ولا يؤثر ذلك كله على أصل الاستحقاق المقرر لهذا (الحافز) ولا على مقداره ولا على مشروعية صرف العاملين له ولا سيما وأن العاملين بالهيئة لا شأن لهم بهذه الإجراءات ولا يفترض فيهم عقلاً أن يتحروا قبل صرف مستحقاتهم المقررة قانونًا عن استكمال مجلس إدارة الهيئة لجميع الإجراءات المتممة لمسألة تقرير هذا الحافز، وما كان ليقبل منهم ذلك فى حالة حدوثه، مثلهم فى ذلك مثل أى مستحق لمقابل قررته السلطة المختصة بجهة الإدارة بمقتضى سلطتها المنوطة بها، فهو يتوقع توقعًا مشروعًا أن جهة الإدارة استنفدت جميع الإجراءات المقررة قانوناً قبل صرف مستحقاته بعد أن أفنى عمره فى هذه الجهة، فتحميل العاملين بالهيئة عواقب عدم استكمال جهة الإدارة لبعض الإجراءات (بافتراض تخلف بعض الإجراءات أو الموافقات) الواجب اتباعها لتقرير هذه المكافأة (حافز التقدير) يجافى التوقع المشروع لهم ويؤدى إلى معاقبتهم بما لا شأن لهم به وبما ليس فى مقدورهم دفعه بما يجاوز ما يلتزم به الشخص المعتاد، فلا تكليف إلا بما هو مستطاع.

ودون أن ينال من ذلك ما ورد فى المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٤ والقرار بقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة هيئة تنمية واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة للسنة المالية ٢٠١٤ / ٢٠١٥، وبربط موازنة هيئة تنمية

واستخدام الطاقة الجديدة والمتجددة للسنة المالية ٢٠١٥ / ٢٠١٦،من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية، حيث إن هذا الحظر يخالف الدستور الذى لم يسمح لقانون ربط موازنة الهيئات الاقتصادية بتعديل القوانين الموضوعية على نحو ما تقدم وذلك إذا تم تفسيره على أنه تعديل لقانون إنشاء الهيئة والقرارات المنظمة لشئونها، كما يخالف القانون المنظم للهيئة والقرارات التنفيذية الصادرة تنفيذاً له على النحو المشار إليه سلفاً ، وهو ما فطن إليه المشرع فى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٧٨) لسنة ٢٠١٤ والقرار بقانون رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٥ فيما نص عليه فى المادة السابعة من هذين القانونين من سريان أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة به على الهيئة بما لا يتعارض مع قانون إنشائها، ومن ثم يكون إدراج حافز التقدير بموازنة الهيئة، وصرفه للمعروضة حالتاهما متفقاً مع صحيح حكم القانون، ويغدو امتناع مندوب وزارة المالية عن صرف هذا الحافز للعاملين بالهيئة غير قائم على سند من القانون.

كما لا يصلح سندا للقعود عن الوفاء بهذه المكافأة (حافز التقدير) الاستناد إلى ما ورد في منشور وزارة المالية رقم (٩) بتاريخ ٢٠١٣/١٠/١، حيث إن هذا المنشور لا يمثل سوى توجيهٍ لا يمكن أن يحول دون حصول كل ذى حق على حقه المستمد من القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له، فضلاً عن أن نطاق هذا التوجيه ينحصر فقط فى الجهات الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة، ومن ثمّ فلا ينطبق من جميع الوجوه على هيئة تنمية واستخدامات الطاقة الجديدة والمتجددة بحسبان أن موازنتها لا تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة، وإنما يعد بشأنها موازنة مستقلة على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية، وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنة من قروض ومساهمات.

ولا يحاج فى ذلك الادعاء بأن صرف حافز تقدير للعاملين بالهيئة يخالف أحكام قانون التأمين الاجتماعى ويمثل ازدواجًا لصرف مكافأة نهاية الخدمة فى ضوء تقرير قانون التأمين الاجتماعى مكافأة متى توفرت إحدى حالات استحقاق المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة بواقع شهر عن كل سنة من سنوات مدة الاشتراك فى نظام المكافأة، حيث إن ذلك مردود بوجود اختلاف واضح فى سند تقرير ومقدار المكافأة المقررة فى نظام التأمين الاجتماعى والمستحقين لها وشروط الاستحقاق والوعاء الذى تصرف منه عن المكافأة (حافز التقدير) فى الحالة الماثلة بما يستحيل معه إعمال حكم القياس بينهما أو بما يمنع استحقاق العامل لأحدهما استحقاقه للمكافأة الأخرى، فالمكافأة المقررة بقانون التأمين الاجتماعى تستحق نظير اشتراكات يتم حسابها اكتواريا على أساس عدد المشتركين ولا تمنح إلا لهؤلاء المشتركين وتصرف من صندوق التأمينات

طبقًا لقانون التأمين الإجتماعى، أما حافز التقدير فهو يستحق لجميع العاملين كنوع من الرعاية الاجتماعية لإعانتهم أو إعانة ورثتهم على الحياة بعد إنهاء خدمتهم لجهودهم التى بذلوها فى خدمة الهيئة ويصرف من موازنة الهيئة بما فحواه أن مناط استحقاق كل منهما يختلف عن الآخر إذ إن لكل منهما مجاله ومناطه، ومن ثم فإن استحقاق أى منهما لا يحول دون استحقاق الآخر ما دام توفر فى العامل مناط استحقاق كل منهما.

وخلصت الجمعية العمومية من ذلك إلى مشروعية صرف (حافز التقدير) المشار إليه، ومشروعية استمرار الهيئة فى صرفه طبقا للقواعد القانونية المنظمة لهذا الصرف، وعدم جواز اعتراض المراقب المالى على هذا الصرف أو ذلك الاستمرار، مما لا يجوز معه التطرق لبحث استرداد ما تم صرفه للعاملين من هذا الحافز أو بحث الادعاء بمسئولية من قام بصرفه من القائمين على الهيئة لمشروعية ما تم من هذا الصرف فى الماضى ومشروعية استمراره مستقبلا على نحو ما تقدم.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى مشروعية صرف حافز تقدير للمعروضة حالتاهما، واستمرار الهيئة فى صرفه، وإدراجه في موازناتها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: / /٢٠١٦

رئيس

المكتب الفنى

المستشار/

شريف الشاذلى

نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/

محمد إبراهيم قشطة

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/