

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	٣١١٣
بتاريخ:	٢٠٢٠/١١/٢٣

ملف رقم: ٥٢٠٣/٢/٣٢

الجمهورية العربية السورية
مجلس الدولة
الوزير الأول
د. محمد نجيب دحلان


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

السيد الدكتور/ رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للتأمين الصحي

تحية طيبة وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (بدون) المؤرخ ٢٠١٩/١٢/٨م، بشأن النزاع القائم بين الهيئة العامة للتأمين الصحي والهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، بخصوص مدى أحقية الهيئة الأخيرة في نسبة المبالغ المقررة للهيئة الأولى نتاج تخصيص مبلغ ٤٠ قرشاً من حصيلة ضريبة القيمة المضافة على بيع السجائر، إعمالاً للقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٧ نظير قيام الهيئة الجديدة بتقديم الخدمة العلاجية لقاطني محافظة بورسعيد بدلاً من الهيئة الحالية، ومدى أحقية الهيئة الحالية في حصتها المقررة لصالح الهيئة الجديدة نتاج تخصيص ما قدره ٧٥ قرشاً من قيمة كل علبة سجائر مبيعة بالسوق المحلية، وكذا أحقيتها في نصيبها من قيمة المبالغ الأخرى حصيلة باقي المصادر الواردة بالبند تاسعا من المادة (٤٠) من قانون التأمين الصحي الشامل رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ بعد خصم ما يخص محافظة بورسعيد مقابل تقديم الخدمة العلاجية للمواطنين بربوع الجمهورية نيابة عن الهيئة الجديدة، ومدى جواز الالتزام بتطبيق القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٧، والقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٨، كل على حدة لعدم الإخلال بالنظام المالي لكلتا الهيئتين بما لا يؤثر في جودة الخدمة الطبية المقدمة.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢٨م ورد إلى الهيئة العامة للتأمين الصحي كتاب السيد الأستاذ/ نائب وزير المالية للخزانة العامة المتضمن اقتراح توقيع بروتوكول تعاون بين الهيئة الحالية ومصلحة الضرائب، بشأن تعديل الآلية المتبعة لتوريد المبلغ المقرر لصالحها من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة المفروضة على بيع السجائر طبقاً للقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٧ لصالح الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، وأن يكون معيار عدد السكان بالمحافظات هو المعول عليه في توزيع الحصيلة المشار إليها، بحيث تخصم نسبة من هذه الحصيلة تماثل نسبة عدد سكان محافظة بورسعيد إلى عدد سكان محافظات الجمهورية لصالح الهيئة الجديدة، وذلك على ضوء البدء في تنفيذ منظومة التأمين الصحي الشامل بمحافظة



(٢١٩٦٦٣)

بورسعيد، وحلول الهيئة الجديدة محل الهيئة الحالية في كافة ما لها من حقوق وما عليها من التزامات وفقا للمادة (٨) من قانون التأمين الصحي الشامل الصادر بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٨، وإزاء ما تراه هيئة التأمين الصحي من أن هذا البروتوكول أهمل أن لكل من القانونين رقمي (٣ لسنة ٢٠١٧ و٢ لسنة ٢٠١٨) نطاقًا خاصًا بالإعمال والتطبيق، بنحو يقضي بعدم مشروعية منح الهيئة الجديدة أي جزء من الحصيلة الضريبية المخصصة للهيئة الحالية، لاستقلالها بالموارد المحددة قانونًا لصالحها، لذا فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٨ من أكتوبر ٢٠٢٠م الموافق ١١ من ربيع الأول عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٨) من الدستور المصري تنص على أن: "يهدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلى تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، ... ويحدد القانون طرق وأدوات تحصيل الضرائب، والرسوم، وأي متحصلات سيادية أخرى، وما يودع منها في الخزينة العامة للدولة...". وأن الفقرة الأولى من المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة- المستبدلة بموجب القانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩- تنص 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...". وأن المادة (٢) من قانون الضريبة على القيمة المضافة الصادر بالقانون رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦- بعد إضافة الفقرة الثانية بموجب القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي، والقانون رقم (٩٩) لسنة ١٩٩٢ في شأن نظام التأمين الصحي على الطلاب، والمرسوم بقانون رقم (٨٦) لسنة ٢٠١٢ بشأن نظام التأمين الصحي على الأطفال دون السن المدرسي، وقانون الضريبة على القيمة المضافة الصادر بالقانون رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦- تنص على أن: "تفرض الضريبة على السلع والخدمات بما في ذلك السلع والخدمات المنصوص عليها في الجدول المرافق لهذا القانون، سواء كانت محلية أو مستوردة، في كافة مراحل تداولها، إلا ما استثنى بنص خاص.

ويخصص مبلغ مقداره أربعون قرشًا من حصيلة الضريبة المفروضة على المسلسل (أولاً: ١/ب/٣) من الجدول رقم (١) المرافق لهذا القانون، لصالح الهيئة العامة للتأمين الصحي، ويحدد وزير المالية بقرار منه وبالاتفاق مع وزير الصحة قواعد أداء هذا المبلغ للهيئة العامة للتأمين الصحي".

وأن المادة الثالثة من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ بإصدار قانون نظام التأمين الصحي الشامل تنص على أن: "تسري أحكام القانون المرافق تدريجياً على المحافظات استرشاداً بالمراحل المبينة بالجدول رقم (٥) المرافق، وبما يضمن استدامة الملاءة المالية للنظام وبمراعاة توازنه الإكواري. وتسعى الهيئة العامة للتأمين الصحي بالتعاون مع الجهات المعنية بتأمين الخدمات الصحية ومرافقه وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها حالياً حتى تأيخ سريان أحكام القانون المرافق في شأنهم، طبقاً للتدرج الجغرافي في التطبيق. واعتباراً من التاريخ المشار إليه يوقف بالنسبة



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٢٠٣/٢/٣٢

(٣)

إليهم العمل بكل من القوانين، والقرارات الآتية: ... القانون رقم ٣ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ ... كما يوقف في التاريخ المشار إليه بالنسبة لهم العمل بكل حكم يتعارض مع أحكام القانون المرافق سواء ورد في قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، أو في أي قانون آخر...، وأن الفقرة الأولى من المادة (٨) من قانون نظام التأمين الصحي الشامل الصادر بالقانون المشار إليه تنص على أنه: "مع مراعاة حكم المادة الثالثة من مواد قانون الإصدار، تؤول للهيئة جميع الأصول الإدارية والحقوق والالتزامات المالية الخاصة بالهيئة العامة للتأمين الصحي وفروعها والجهات التابعة لوزارة الصحة، ما عدا الأصول العلاجية وما يخص الجودة والاعتماد، وتحل الهيئة محلها قانونا في كل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وذلك في نطاق المحافظات التي يطبق عليها هذا القانون وفقا لقواعد التدرج الجغرافي في التطبيق."، وأن البند تاسعا من المادة (٤٠) منه تنص على أن: "تتكون موارد الهيئة مما يأتي: ... تاسعا- مصادر أخرى: يتم تحصيل المبالغ التالية طبقا لهذا القانون لصالح تمويل النظام:

خمس وسبعون قرشا من قيمة كل علبه سجاير مبيعة بالسوق المحلي سواء كانت محلية أو أجنبية الإنتاج، على أن يتم زيادة تلك القيمة كل ثلاث سنوات بقيمة خمسة وعشرين قرشا أخرى حتى تصل إلى مائة وخمسين قرشا...".

واستعرضت الجمعية العمومية ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر بجلسة ٢٠٢٠/٢/١م في الدعوى رقم (٢٠٣) لسنة ١٩ قضائية دستورية من أن مؤدى النص في عَجَز الفقرة الرابعة من المادة (٣٨) من الدستور أنه وإن كان الدستور أوجب أصلا عامًا يقتضى أن تصب حصيلة الضرائب العامة وغيرها من الإيرادات العامة للدولة في الخزنة العامة للدولة، لتتولى تحديد مصارفها تحت رقابة المؤسسة التشريعية، بقصد تحقيق الصالح العام، على ما نصت عليه المادة (١٢٤) من الدستور، بيد أن ما يستفاد من هذا النص بدلالة المخالفة- وعلى ما أفصحت عنه مناقشات لجنة الخمسين التي أعدت مشروع الدستور- أن مقتضى هذا النص أن الدستور قد أجاز للمشرع، على سبيل الاستثناء وفي أضيق الحدود، أن يحدد ما لا يودع من حصيلة الموارد المالية في الخزنة العامة، ليكون إعمال هذه الرخصة- بحسبانها استثناء من الأصل العام- أدواته القانون، وفي حدود تنضبط بضوابط الدستور، فلا يصح هذا التخصيص إلا إذا كان الدستور ذاته قد نص في صلبه على تكليف تشريعي صريح ذى طبيعة مالية، قَدَّر لزوم وفاء المشرع به، وأن يتصل هذا التكليف بمصلحة جوهرية أولاها الدستور عناية خاصة، وجعل منها أحد أهدافه، وأن يقدر المشرع، استنادًا إلى أسباب جدية، صعوبة تخصيص هذا المورد من الموازنة العامة في ظل أعبائها. وخلصت الجمعية العمومية من ذلك إلى أن تخصيص جزء من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة المقررة بالقانون رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦ أنف الذكر، بوصفها ضريبة عامة لصالح صندوق المرافق العامة، هو استثناء من وجوب أيلوتها إلى الخزنة العامة للدولة، كمورد مالي من مواردها، وله التوزيع في فهم هذا الاستثناء أو إدراك



(٢١٦٦٣)

٥٢٠٣/٢/٣٢

تابع الفتوى ملف رقم:

(٤)

سبله أو القياس عليه، كما لا يجوز إعماله بغير أداة قانونية تشريعية نافذة، قاطعة في دلالتها وواضحة في معناها على إرادة هذا التخصيص، وأن أولولة هذه الحصيلة للخزانة العامة هو المأل الذي يرد إليه الأمر متى انتفى أي من هذه الضوابط.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع بقانون الضريبة على القيمة المضافة آنف الذكر - بموجب القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٧ - تقديراً لأهمية نظام التأمين الصحي، وما يهدف إليه من نفع عام، وأهمية انتظام قيام الهيئة العامة للتأمين الصحي بتقديم الخدمات الطبية والصحية والعلاجية والتأمينية لجمهور المنتفعين بانتظام وإطراد، فقد خصص مبلغ مقداره أربعون قرشاً من حصيلة الضريبة المفروضة على المسلسل (أولاً: ١/ب/ ٣) من الجدول رقم (١) المرافق لهذا القانون (بيع السجائر) لصالح الهيئة العامة للتأمين الصحي، استثناء من أصل أولولته إلى الخزانة العامة للدولة على النحو سابق الإشارة إليه.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ بشأن التأمين الصحي الشامل - وعلى ما يستفاد من أعماله التحضيرية - أنشأ نظاماً تأمينياً صحياً شاملاً يقوم على الفصل بين جهات التمويل وتقديم الخدمة الصحية والرقابة والاعتماد، على خلاف نظام التأمين الصحي الساري، والذي يجعل ولاية تقديم التمويل والخدمات الطبية على عاتق جهة واحدة، فجعل المشرع ولاية إدارة هذا النظام الجديد ومسئولية التمويل والتعاقد من اختصاص الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، ومسئولية تقديم الخدمات الصحية على عاتق الهيئة العامة للرعاية الصحية، وولاية وضع وتطبيق معايير الجودة والاعتماد من اختصاص الهيئة العامة للاعتماد والرقابة، ونظراً للمتطلبات المالية الضخمة التي يستلزمها تطبيق هذا النظام وضرورة توازنه الاكتواري واستدامة ملاءته المالية فقد أخذ المشرع بالحلول التدريجي لأحكام هذا القانون محل القوانين المعنية السارية حالياً، فقرر في المادة الثالثة من مواد قانون الإصدار على سريان أحكامه تدريجياً على المحافظات استرشاداً بالمرحل المبينة بالجدول رقم (٥) المرافق له، وتمشيا مع هذا السريان المتدرج وحفاظاً على الحقوق المكتسبة للمؤمن عليهم المنتفعين بأحكام قوانين ونظم التأمين الصحي الحالية وحرصاً على استمرارية تقديم الخدمات لهم بصورة سلسلة خلال الفترة الانتقالية التي سيطبق عليها نظام التأمين الصحي الشامل تدريجياً، فقد قرر المشرع استمرار انتفاع المؤمن عليهم بخدمات التأمين الصحي ومرافقه السارية حالياً، وفقاً لأحكام القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها، وذلك إلى أن يحين تاريخ سريان أحكام نظام التأمين الصحي الشامل في شأنهم، على أن سريانه على نطاق جغرافي معين يؤدي مباشرة إلى وقف سريان هذه القوانين والقرارات على هذا النطاق الجغرافي، بحيث لا يجتمع سريان أحكام نظام التأمين الصحي الشامل المشار إليه مع غيره من تلك القوانين على هذه المحافظات، تدريجياً إلى أن تسري أحكامه وحدها على كافة الأنحاء.

ولاحظت الجمعية العمومية أن القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٧ بنفس الفكرة هو أحد القوانين التي صرح قانون التأمين الصحي الشامل المشار إليه بإلغاء أحكامه بالنسبة إلى المنتفعين بعد سريان القانون الأخير في شأنهم، وكان من بين هذه الأحكام - الملغاة تدريجياً - تخصيص (٣) حصة ضريبة الجدول المقررة



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٢٠٣/٢/٣٢

(٥)

بمناسبة تطبيق قانون الضريبة على القيمة المضافة سابق الإشارة إليه، على بيع السجائر كمورد مالي للهيئة العامة للتأمين الصحي الحالية، بغرض دعمها في تقديم خدمات تأمينية لهؤلاء المنتفعين والمؤمن عليهم، الأمر الذي يزول معه الأساس القانوني الاستثنائي لهذا التخصيص في نطاق المحافظة التي يسري عليها نظام التأمين الصحي الشامل، ووجوب أيلولة هذه المخصصات - المحتسبة على نطاق هذه المحافظة (فقط) - تدريجياً إلى الخزينة العامة للدولة، بحسبانها حصيلة ناتجة عن فرض ضريبة عامة، وأنها مورد مالي من مواردها بحسب الأصل، على النحو السابق بيانه.

وترتيباً على ما تقدم، فمتى كان الثابت من مطالعة الأوراق أنه مع سريان أحكام نظام التأمين الصحي الشامل المقرر بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ سالف الإشارة إليه في نطاق محافظة بورسعيد، بما في ذلك أحكام المادة الثالثة من مواد إصدار هذا القانون، فإن سريان أحكامه على هذه المحافظة يقتضي أن تُلغى كافة أحكام القانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٧ بالنسبة إلى المنتفعين في نطاقها، بما في ذلك ما تضمنه هذا القانون من تخصيص جزء من حصيلة ضريبة الجدول المفروضة بمناسبة تطبيق أحكام قانون الضريبة على القيمة المضافة على المسلسل (أولاً: ١/ب/ ٣) من الجدول رقم (١) المرافق لهذا القانون، للهيئة العامة للتأمين الصحي الحالية، ولازم هذا ومؤداه أن تعود نسبة هذه الحصيلة (المحتسبة على نطاق محافظة بورسعيد) إلى الخزينة العامة للدولة، نزولاً على الأصل المقرر بحكم الفقرة الأخيرة من المادة (٣٨) من الدستور، والمادة (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة، وهو ما لا يجوز معه الاتفاق بين مصلحة الضرائب والهيئة العامة للتأمين الصحي على أيلولة هذه النسبة من الحصيلة إلى هيئة التأمين الصحي الشامل في حدود نطاق محافظة بورسعيد.

وحيث إنه في شأن ما تهدف إليه الهيئة العامة للتأمين الصحي الحالية من أحقيتها في تحصيل جزء من موارد الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل المقررة في المادة (٤٠) من قانون التأمين الصحي الشامل آنف الذكر، في نطاق المحافظات التي تقدم فيها الخدمات العلاجية نيابة عنها، فإن هذا الطلب لا يجد له سندا من صحيح القانون، فمن وجه أول أن ما تزاوله هذه الهيئة من تقديم خدمات في المحافظات التي لم يحن وقت سريان أحكام قانون التأمين الصحي الشامل عليها، وفقاً للتدرج الجغرافي المشار إليه، هذه الخدمات هي صميم عملها المرفقي المفروض عليها بموجب القوانين والقرارات السارية حالياً، ومنها قرار رئيس الجمهورية رقم (١٢٠٩) لسنة ١٩٦٤ بإنشائها، حيث ألزمتها هذه القوانين - التي مازالت سارية في نطاق جغرافي معين - بتقديم الخدمات التأمينية الصحية لجمهور المنتفعين، وذلك إلى أن تحل هيئة التأمين الصحي الشامل محلها في الالتزام بهذا الأداء بموجب سريان نظام التأمين الصحي الشامل، بما لازمه أنها مازالت المرفق المنوط به أصالة تقديم هذه الخدمات في النطاق الجغرافي الذي لا يسري فيه نظام التأمين الصحي الشامل، وهو ما تنتفي معه معنى النيابة التي تدعيها هذه الهيئة، فهي لا تقدم هذه الخدمات نيابة عن أية جهة أخرى.



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٢٠٣/٢/٣٢

(٦)

ومن وجه ثان أن المشرع خصص موارد مالية مستقلة لصالح الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، تتفق مع طبيعة المهام وعبء المسؤوليات المفروضة عليها، والتي لا يجوز لغيرها الاستفادة منها بغير أداة قانونية صريحة تجيز ذلك، وهو ما خلت منه أحكام المادة (٤٠) من قانون التأمين الصحي الشامل المشار إليه، ومن ثم فإن طلب الهيئة العامة للتأمين الصحي بشأن أحقيتها في تخصيص جزء من موارد الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل لصالحها في نطاق المحافظات التي مازالت تقدم الخدمات العلاجية في نطاقها، جدير بالرفض.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: أيلولة مبلغ (٤٠) قرشاً المخصصة من حصيلة الضريبة المفروضة على المسلسل (أولاً: ١/ب/٣) من الجدول رقم (١) المرافق لقانون الضريبة على القيمة المضافة الصادر بالقانون رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦ في حدود النطاق الجغرافي الذي تسري فيه أحكام قانون التأمين الصحي الشامل الصادر بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ (كمحافظة بورسعيد) إلى الخزنة العامة.

ثانياً: رفض طلب الهيئة العامة للتأمين الصحي الحصول على جزء من موارد الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٣ / ١١ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

