laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٢٥٧
بتاريخ:	٢٠٢١/ ٨/ ٢٤

ملف رقم: ٥٤١١/٢/٣٢

السيد الدكتور/ وزير القوى العاملة رئيس مجلس إدارة صندوق
الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٦٧) المؤرخ في ٢٠٢١/٣/٢٢، بشأن الإفادة بالرأي القانوني بخصوص مدى خضوع صندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية بوزارة القوى العاملة لقوانين ربط الموازنة العامة للدولة فيما تضمنته من أيلولة نسبة من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص إلى الخزانة العامة للدولة.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أن وزارة المالية درجت منذ العمل بالمرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بشأن ربط الموازنة العامة للدولة على خصم نسبة من موارد صندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية بوزارة القوى العاملة تطبيقًا لهذا القانون وقوانين ربط الموازنة العامة للدولة اللاحقة عليه، فيما تضمنته من أن يؤول إلى الخزانة العامة للدولة نسبة من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وذلك ما لم تكن لوائحها المعتمدة تنص على نسبة أعلى من ذلك، وإذ ارتأيتم أنه لا مجال لاستقطاع أي مبالغ من موارد هذا الصندوق، والتي تمثل حقوقًا للعاملين، حيث سددتها المنشآت لصالح العاملين بها، لذا طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي القانوني فيه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٧ من يوليو سنة ٢٠٢١م، الموافق ٢٧ من ذي القعدة عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٢٤) من الدستور 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 بابًا بابًا. ويجوز للمجلس أن يُعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذًا لالتزام مُحدد على

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

laa-eg.com

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 تعديلا في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفي 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 واردٍ بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون". وأن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة– المُعدّل بالقانون 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. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدُر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويُعدُّ بشأنها موازنات مستقلة تُقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلي مجلس الشعب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذي يؤول إلى الدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات"، وأن المادة (٢٢٣) من قانون العمل الصادر بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ تنص على أن: "ينشأ بالوزارة المختصة صندوق للخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية على المستوى القومي. وتلتزم كل منشأة يبلغ عدد عمالها عشرين عاملا فأكثر بدفع مبلغ لا يقل عن خمسة جنيهات سنويًا عن كل عامل لتمويل هذا الصندوق. ويُصدر الوزير المختص قرارًا بتحديد الخدمات المشار إليها والمبلغ الذي تلتزم كل منشأة بأدائه بما لا يقل عن الحد الأدنى المذكور، وذلك كله بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ومنظمات أصحاب الأعمال. كما يصدر الوزير المختص قرارا بتشكيل مجلس إدارة الصندوق مُراعيًا في هذا التشكيل التمثيل الثلاثي وبناء على ترشيح كل جهة لمن يمثلها. كما يصدر الوزير المختص قرارا باللائحة المالية والإدارية للصندوق متضمنة على وجه الخصوص كيفية التصرف في حصيلة المبالغ المشار إليها والإجراءات الخاصة بذلك"، وأن المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ كانت تنص على أنه: "اعتبارا من ٢٠١٢/٧/١، يؤول إلى الخزانة العامة للدولة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص نسبة (٢٠٪) من جملة إيراداتها الشهرية المحققة حتى ولو كان ذلك مغايرًا لما هو وارد فى لوائحها المعتمدة، ويُلغى كل حكم يخالف ذلك. ويتم توريد هذه النسبة خلال عشرة أيام على الأكثر من الشهر التالى للتحصيل إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزى المصرى لدعم موارد الموازنة العامة

laa-eg.com

للدولة"، وأن الفقرة الأولى من المادة الثامنة من قرار وزير القوى العاملة والهجرة رقم (٢١٦) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اللائحة المالية والإدارية لصندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية (الملغى) كانت تنص على أن: "تُصرف حصيلة الصندوق وفقًا للضوابط الآتية: يتولى الأمين العام للصندوق اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمراقبة ومتابعة عملية صرف الحصيلة في الأغراض الاجتماعية والصحية والثقافية لعمال المنشأة بالتنسيق مع المديريات المختصة وإعداد موقف مالي بالإيرادات والمصروفات كل ستة أشهر وعرضه على مجلس الإدارة لإصدار القرارات اللازمة"، وأن المادة العاشرة منه كانت تنص على أن: "يُرحّل فائض الحساب المُودعة به الأموال في نهاية كل سنة مالية إلى السنة التالية"، وأن المادة الحادية عشرة من قرار وزير القوى العاملة والهجرة رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢ بشأن تشكيل ونظام العمل بمجلس إدارة صندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية تنص على أن: "تُودع موارد الصندوق بحساب خاص لدى البنك المركزي المصري أو أحد البنوك التجارية المعتمدة لدى البنك المركزي المصري، ويكون الصرف منه بموجب شيكات خاصة تعتمد من أمين عام الصندوق أو من يفوضه وذلك كتوقيع أول، ويكون التوقيع الثاني لرئيس الوحدة الحسابية المختصة بالصندوق أو من ينوب عنه. ويكون للأمين العام للصندوق أو من يفوضه استثمار فائض أموال الصندوق في أي من الأوعية الادخارية المتاحة لدى البنك المركزي المصري أو أي من وحدات الجهاز المصرفي الأخرى بما يؤدي إلى تعظيم موارد الصندوق وبما يمكن الصندوق من تحقيق أغراضه".

واستعرضت الجمعية العمومية المادة (١٨١) من القانون المدني، وقوانين ربط الموازنة العامة للدولة أرقام ١٩ لسنة ٢٠١٣ و٦٥ لسنة ٢٠١٤ و٣٢ لسنة ٢٠١٥ و٨ لسنة ٢٠١٦ و١٤٥ لسنة ٢٠١٧ و١٠٠ لسنة ٢٠١٨ و٧٩ لسنة ٢٠١٩ و٨٥ لسنة ٢٠٢٠، وحكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة ٢٠١٤/١٢/٢٢ في الدعوى رقم ٢١ لسنة ٣٠ قضائية دستورية بشأن عدم دستورية الفقرة الخامسة من المادة (٢٢٣) من قانون العمل- المشار إليها- فيما لم تتضمنه من بيان كيفية التصرف في الموارد المالية للصندوق، وسابق إفتائها رقم (١٣٧٢) في ٢٠٢٠/٧/١٥، في الملف رقم (١٠٢/١/٨٨) بشأن عدم خضوع صندوق إعانات الطوارئ للعمال المنشأ بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢ لحكم المادة العاشرة من القانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٩ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩ /٢٠٢٠، وسابق ما خلص إليه إفتاؤها رقم (١٥٣٣) بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٣، في الملفين رقمي (٢٦١/١/٥٨) و(٣٨٥/١/٥٨) من أن موارد صندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية- آنف الذكر- لا تندرج في عداد موارد الموازنة العامة للدولة ولا تعد جزءًا منها.

كما استعرضت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها من أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب؛ لتتخذ الشكل الذي نص عليه الدستور، بموافقة المجلس عليها في

laa-eg.com

صورة قانون، ويُعد هذا القانون قانونًا من الناحية الشكلية فقط لكونه صادرًا عن السلطة التشريعية في هيئة قانون، أما من حيث حقيقة موضوع هذا القانون وطبيعته والقصد منه، فإنه لا يخرج عن كونه عملا إداريًا حظى بتأييد السُلطة المُختصة له، وهو ما لا يُسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، ذلك أن ثمة خلافًا جوهريًا بين القانون الذي يصدُر بربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين في طبيعتها وأغراضها، فقانون ربط الموازنة العامة للدولة يقف عند حد إقرار تقدير إيرادات الدولة في عام واحد وإجازة أوجه صرف هذه الإيرادات، في حين أن غيره من القوانين تتناول أحكامًا موضوعية عامة ومجردة تُطبق على عدد لا محدود من الحالات التي تدخل في نطاقها، ومن ثمّ فإنه يتعين عند إصدار قانون ربط الموازنة العامة للدولة– كأصل عام– مراعاة القوانين القائمة فعلا بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة، بحيث لا تجوز مخالفتها، ومردّ ذلك، فضلا عن اختلاف طبيعة قانون ربط الموازنة العامة للدولة عن غيره من القوانين على الرغم من صدورهما عن مجلس النواب، إلى أن اختصاص مجلس النواب ذاته بإصدار أحدهما يختلف عن اختصاصه بإصدار الآخر؛ فعلى سبيل المثال فإن مجلس النواب محظور عليه التعديل في النفقات التي ترد في مشروع الموازنة العامة للدولة إذا كانت هذه النفقات المُقترحة تُمثل تنفيذًا لالتزام مُحدد على الدولة، وإذا رغب مجلس النواب في تعديل غير هذه النفقات في 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 الدستور في هذه الحالة الاستثنائية فقط أن يتضمن قانون ربط الموازنة العامة للدولة تعديلا في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق التوازن بين نفقات الموازنة العامة للدولة وإيراداتها، وحظر الدستور في جميع الأحوال على قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يتضمن نصًا يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة، وكل هذا يفرق بين قانون ربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين الموضوعية التي تتضمن قواعد عامة مُجردة، ومن ثمّ فإنه لا يجوز لمجلس النواب عند ممارسته اختصاصه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يجاوز الحدود المُقررة دستوريًا إلي نطاق الاختصاص التشريعي، فيتحقق بذلك ما يجب من تنسيق وتنظيم في ممارسة الاختصاصات المُختلفة.

كما استعرضت الجمعية العمومية كذلك ما جرى به إفتاؤها من أن قانون العمل المشار إليه أنشأ صندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية، بغرض العمل على تقديم هذه الخدمات على المستوى القومي للعمال والنهوض بالمستوى الاجتماعي والصحي والثقافي لهم، وتمكينًا لهذا الصندوق من القيام بهذه المهام، وسعيًا إلى تدبير الموارد المالية اللازمة لذلك، قرر المشرع أن يمول هذا الصندوق من خلال اشتراكات تؤديها المنشآت التي يزيد عدد العاملين بها على عشرين عاملا، لقاء ما يؤديه الصندوق للعاملين بها من خدمات، حيث ألزمها

laa-eg.com

بسداد مبلغ لا يقل عن خمسة جنيهات عن كل عامل سنويًا، وخوّل المشرع وزير القوى العاملة والهجرة ولاية إصدار قرار باللائحة المالية والإدارية لهذا الصندوق، تتضمن على وجه الخصوص كيفية التصرف في حصيلة المبالغ المشار إليها والإجراءات الخاصة بذلك، وقد أصدر وزير القوى العاملة قراره رقم (٢١٦) لسنة ٢٠٠٣ (الملغى لاحقا)، وقراره رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢، بتنظيم هذه الأحكام، إذ نصّا على أن تصرف حصيلة الصندوق في الأغراض الاجتماعية والصحية والثقافية لعمال المنشأة، وذلك بالتنسيق مع مديريات القوى العاملة المختصة، وعلى إجازة استثمار فائض هذه الأموال في أي من الأوعية الادخارية المتاحة لدى البنك المركزي المصري أو أي من وحدات الجهاز المصرفي الأخرى، بما يؤدي إلى تعظيم موارد الصندوق، حتى يتمكن من تحقيق أغراضه الاجتماعية والصحية والثقافية على المستوى القومي على النحو المشار إليه.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ المشار إليها- وما يماثلها من مواد بقوانين لاحقة بربط الموازنة العامة للدولة- فيما تضمنته من حكم بأيلولة نسبة (٢٠٪) من جملة الإيرادات الشهرية المحققة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص إلى الخزانة العامة لدعم موارد الموازنة العامة للدولة، إنما تهدف إلى دعم موارد الخزانة العامة، وهو ما لا يتأتى إلا من خلال الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص التى لا تشملها الموازنة العامة للدولة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القانون الموضوعي المعني بتنظيمها، وأن هذه الأحكام لا يجوز تطبيقها على الحساب الخاص بصندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية بوزارة القوى العاملة آنف الذكر، وذلك لتعارضها مع الأحكام القانونية الموضوعية العامة الواردة فى قانون العمل وقراري وزير القوى العامل والهجرة رقمي (٢١٦ لسنة ٢٠٠٣) و(١٦ لسنة ٢٠١٢) المشار إليها آنفًا، إذ تضمنت هذه الأحكام حكمًا صريحًا بتحديد أوجه صرف حصيلة موارده، وهي الصرف على الخدمات التي يضطلع الصندوق بتقديمها على المستوى القومي، وليس من بين هذه الأوجه دعم موارد الموازنة العامة للدولة، باعتبار أن موارده ترتكز على اشتراكات المنشآت الواردة بحكم المادة (٢٢٣) من قانون العمل المشار إليها، كما تضمنت حكمًا صريحًا بإيداع موارد الصندوق بحساب خاص به لدى البنك المركزي المصري أو أحد البنوك التجارية المعتمدة لدى الأخير، وعلى إجازة استثمار أمواله في أي من الأوعية الادخارية المتاحة لدى البنك المركزي المصري أو أي من وحدات الجهاز المصرفي الأخرى بنحو يعزز من حصيلتها، وهو ما لا يتأتى إلا بترحيل فوائضه المالية من سنة إلى أُخرى، كما انحصرت عن موارده أية إعانات أو مبالغ من الموازنة العامة للدولة، ومن ثمّ فإن النص فى المادة الحادية عشرة المشار إليها- وما

laa-eg.com

يماثلها من مواد لاحقة بقوانين ربط الموازنة العامة للدولة– على استقطاع نسبة من الإيرادات الشهرية للصندوق المعروضة حالته، وأيلولتها إلى الخزانة العامة للدولة يكون مخالفًا للأحكام القانونية الموضوعية المشار إليها.

وترتيبًا على ما تقدم، فإن الحكم الوارد فى المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة المشار إليه، وما يماثلها من مواد بقوانين لاحقة بربط الموازنة العامة للدولة، لا يسرى على الحساب الخاص بصندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية بوزارة القوى العاملة، لمخالفتها للأحكام الواردة فى قانون العمل سالف الذكر، وقراري وزير القوى العاملة الصادرين تنفيذًا له.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى: عدم خضوع الحساب الخاص بصندوق الخدمات الاجتماعية والصحية والثقافية بوزارة القوى العاملة المشار إليه لحكم المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢، وما يماثلها من مواد بقوانين لاحقة بربط الموازنة العامة للدولة، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٤ / ٨ / ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع