بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	٤٦١
بتاريخ:	٢٠١٦/٦/٢١

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم: ٣٧ / ٢ / ٧٥٨

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير التنمية المحلية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٣٢٣) المؤرخ في ٢٠١٥/١/٢١ بشأن تحديد الجهة التي تئول إليها إيرادات الأسواق العمومية (ومنها سوق أشمون العمومي)، وما إذا كانت هذه الإيرادات تئول إلى الإيرادات العامة للدولة أم لمصلحة حساب صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالوحدة المحلية، خاصةً إذا كان قد سبق تمويل إقامة هذه الأسواق من حساب الصندوق.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٢١ وافق السيد محافظ المنوفية على طلب مركز ومدينة أشمون شراء قطعة أرض أملاك دولة مساحتها ١٢٥٥١،٦ م٢ (أرض السوق العمومي) لحساب صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمدينة مقابل ثلاثين جنيهًا للمتر، على أن تئول إيرادات هذا السوق إلى حساب الصندوق، لتنمية موارده وزيادة قدرته على تحقيق الأغراض التي أنشئ من أجلها، وذلك استنادًا إلى فتوى صادرة عن إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية بتاريخ٢٠٠٣/٨/٢ في الملف رقم: (٩٣-٣٥٦/٢٣)، انتُهي فيها إلى جواز تمويل إنشاء الأسواق العمومية بمحافظة المنوفية والوحدات التابعة لها من حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة على أن تئول إيرادات هذه الأسواق العمومية إلى الحساب المذكور، إلا أن المديرية المالية بالمحافظة – بناء على كتاب الإدارة المركزية للتشريع المالي بوزارة المالية – ارتأت وجوب أيلولة إيرادات الأسواق العامة الكائنة بمدن ومراكز المحافظات سواء المنشأة بتمويل من الموازنة العامة أم حساب الخدمات والتنمية، إلى موازنة المدينة أو المركز الواقع في دائرتها السوق باعتبارها من موارد هذه المدن، وليس لحساب الخدمات والتنمية المحلية بهذه المدن وإن كانت منشأة من أموال ذلك الحساب، وذلك تنفيذًا لفتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

بجلسة ٢٠٠٦/٢/١ في الملف رقم: ٣٦١٧/٢/٣٢. وإزاء هذا الاختلاف طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لإبداء الرأي القانوني فيه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢ من مارس عام ٢٠١٦م الموافق (٢٢) من جُمادى الأولى عام ١٤٣٧هـ؛ فتبين لها أن المادة (٩) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة تنص على أن: "يتم تقدير الإيرادات دون أن يُستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية"، وتنص المادة (١٩) منه على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنويًا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز..."، وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ..."، وتنص المادة (٣٥) من هذا القانون على أن: "... ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظة، وتتضمن ما يأتي: "أ-... . ب-... . ج- حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها..."، وتنص المادة (٣٧) منه على أن: "يُنشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من ١-... ٢- أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور. ٣-... ٤-..."، وتنص المادة (٣٨) من القانون ذاته على أن: "تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في الأغراض الآتية: ١- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها في إطار الخطة العامة للدولة. ٢- استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية. ٣- رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية. ٤-الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة. ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص. وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة... ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة"، وتنص المادة (٤٣) منه على أن: "تشمل موارد المركز ما يأتي: ١-...، ٢- حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها. ٣-... ٤-... ٥-... وينشئ المجلس الشعبي المحلي للمركز حسابًا للخدمات والتنمية للمركز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض

هذا الحساب إلى الخزانة العامة"، وتنص المادة (٥١) من القانون ذاته على أن: "تشمل موارد المدينة ما يأتي:... تاسعًا: إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة في نطاقها..."، وتنص المادة (٥٤) منه على أن: "ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمدينة حساباً للخدمات والتنمية للمدينة ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة"، وتنص المادة (١٣٠) منه على أن: "فيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص .. تسري على الوحدات المحلية القوانين واللوائح المالية المطبقة في الحكومة وتسري على الوحدات المحلية القواعد المقررة لأموال الحكومة...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها– أن الموازنة العامة للدولة عبارة عن برنامج مالي يصدر عن السلطة التشريعية، يعتمد على تقدير جميع الإيرادات وجميع أوجه الإنفاق لسنة مالية مقبلة بغية تحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ويحكم هذه الموازنة مبادئ عامة وأصول حاكمة، ومن تلك المبادئ مبدأ عمومية الموازنة بشقيه: عدم الخصم، وعدم التخصيص؛ والمقصود بعدم الخصم: ضرورة أن تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة، بطريقة إجمالية دون خصم، أو إنقاص، أو اقتطاع أي منهما، بحيث يتعين إدراج كل منهما على استقلال دون إجراء مقاصة بينهما، والمقصود بعدم التخصيص: عدم إفراد إيراد معين لنفقة محددة، وبذلك تتمكن السلطة التشريعية من ممارسة رقابتها على الإنفاق العام، ولا يمكن لتلك الرقابة أن تؤتي أكلها ولا أن تحقق ثمارها إذا أتيح للجهات الخاضعة لها أن تتحلل منها، أو تتنصل من مضمونها، لذلك استقر الأمر على أن القواعد القانونية المتعلقة بالصرف من الموازنة العامة هي قواعد آمرة من النظام العام فلا تجوز مخالفتها.

كما استظهرت الجمعية العمومية– وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن الأسواق العمومية من حيث كونها أماكن يرخص فيها بمباشرة نشاط التجارة بانتظام واطراد تحت إشراف الحكومة، أو إحدى الهيئات التابعة لها من خلال نظام قانوني معين بهدف أداء خدمة عامة للجمهور تندرج في مفهوم المرافق العامة. وقد أناط قانون نظام الإدارة المحلية بوحدات الإدارة المحلية إنشاء، وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، ونصت المواد(٣٥، ٤٣، ٥١) منه على اعتبار إيرادات تلك المرافق ضمن موارد الوحدة المحلية القائمة على إدارتها سواء أكانت محافظة، أو مركزًا، أو مدينة، بصرف النظر عن الجهة التي تولت إنشاءها. وإذ وردت النصوص المشار إليها عامة في هذا الشأن، فلم تعن بتحديد الجهة التي تولت إنشاء المرفق العام، ولم تقصر أحقية الوحدات المحلية في استئداء إيرادات

المرافق العامة الواقعة في نطاقها على تلك التي أنشأتها بأموالها؛ ومن ثم فلا يكون هناك من سبيل لتخصيص عموم هذه النصوص باستبعاد إيرادات أحد المرافق العامة – كالأسواق العمومية – من موارد الوحدة المحلية القائمة على إدارتها بسند من إنشائها من أموال حساب صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالوحدة المحلية أو من غيرها.

ولا يغير مما تقدم القول بأن إنشاء الأسواق العمومية يعد من قبيل الخدمات المحلية التي يجوز تمويلها من حساب الخدمات والتنمية المحلية، ومن ثم تئول عوائدها إليه، إذ إن المادة (٣٧) من قانون نظام الإدارة المحلية قد عددت موارد ذلك الحساب على سبيل الحصر دون أن تجعل من بينها العوائد التي قد تنتج من قيامه بتمويل الخدمات المحلية، بل جعلت المادة (٣٨) منه تمويل الخدمات المحلية فقط ضمن استخدامات موارد الحساب المذكور، كما أن تمويل الخدمات المحلية ورفع مستوى الخدمات العامة من الحساب المشار إليه، طبقا للمادة (٣٨) المشار إليها، لا يغير من طبيعة هذه الخدمات كمرافق عامة ليحولها إلى مشروعات إنتاجية وتلك فقط التي تعدُّ أرباحها من بين موارد الحساب المذكور طبقا للمادة (٣٧) من القانون ذاته فتئول إليه.

وحيث إن المشرع في قانون الإدارة المحلية طبق على وحدات الإدارة المحلية القواعد المنصوص عليها في القوانين، واللوائح المالية المطبقة على الحكومة، ومن بينها مبدأ عمومية الموازنة المقرر في المادة (٩) من قانون الموازنة العامة المشار إليه والذي تخضع له جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، الأمر الذي من مقتضاه أن تكون أيلولة موارد الأسواق العمومية كاملة إلى الوحدات المحلية دون خصم، أو إنقاص، أو اقتطاع لأية نفقة منها أياً كانت وعلى أن تقوم المحافظة، حفاظاً على انتظام سير العمل بتلك الأسواق، بتقديرجميع التكاليف المباشرة، وغير المباشرة لإدارتها، وتشغيلها، وتدرجها مع المستندات المؤيدة لها لدى إعداد الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية مقبلة على ضوء من النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة ونتائج المتابعات المالية في السنة السابقة على سنة التقدير، ولها أن تستعين في ذلك بالدراسات والأبحاث الفنية، والاقتصادية ذات الصلة، وأن تقوم تلك الوحدات بالإنفاق على الأسواق العمومية الواقعة في دائرتها في عامها الجاري من المبالغ المدرجة بموازنتها مع تحميل الموازنة العامة للدولة ما قد يقع من عجز في تلك المبالغ نتيجة اختلاف التقديرات.

وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكانت الأسواق العمومية – ومنها سوق أشمون العمومي بمدينة أشمون بمحافظة المنوفية – تدخل في عداد المرافق العامة، ومن ثم تئول جميع إيراداتها إلى موارد الوحدة المحلية التي يقع فيها السوق طبقًا لقانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه دون خصم أي مصروفات من تلك الإيرادات،

لتدخل بذلك في الموازنة العامة للدولة، نزولاً على مبدأ وحدة تلك الموازنة، وذلك حتى وإن سبق تمويل إقامتها من حساب صندوق الخدمات والتنمية المحلية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى أيلولة جميع إيرادات الأسواق العمومية إلى الموازنة العامة للدولة، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: / /٢٠١٦

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
شريف الشاذلي
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
محمد إبراهيم قشطة
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة