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:	١٣٧٢
بتاريخ:	١٥/ ٧/ ٢٠٢٠

ملف رقم: ١٠٢/١/٨٨

السيد الدكتور / وزير القوى العاملة

رئيس مجلس إدارة صندوق إعانات الطوارئ للعمال

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ٥٩٣ المؤرخ ٢٠١٩/٩/٢، والمذكرة المرفقة به، بشأن طلب الإفادة بالرأى القانوني في مدى خضوع صندوق إعانات الطوارئ للعمال لحكم المادة العاشرة من القانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٩ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩/ ٢٠٢٠.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أن المادة العاشرة من القانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٩ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩ / ٢٠٢٠ تنص على أنه: "اعتبارا من ٢٠١٩/٧/١ يؤول للخزانة العامة للدولة نسبة ١٥ % من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وذلك ما لم تكن لوائحها المعتمدة تنص على نسبة أعلى من ذلك، فيما عدا حسابات المشروعات التعليمية البحثية والمشروعات الممولة من المنح والاتفاقيات الدولية والتبرعات ومشروعات الإسكان الاجتماعي والمستشفيات الجامعية، ويتم توريد هذه النسبة خلال خمسة عشر يومًا على الأكثر من الشهر التالى للتحصيل إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزى المصرى لدعم موارد الموازنة العامة للدولة...". وإذ ارتأيتم أنه لا مجال لاستقطاع أية مبالغ من موارد صندوق إعانات الطوارئ للعمال والتي تمثل حقوقًا للعاملين، حيث سددتها المنشآت لصالح العاملين بها، لذا فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي القانوني فيه.

ونُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٠ من يونيو عام ٢٠٢٠ م الموافق ١٨ من شوال عام ١٤٤١هـ؛ 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

laa-eg.com

إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت عليه بابًا بابًا. ويجوز للمجلس أن يُعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذًا لالتزام مُحدد 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 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 وارد 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 للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات".

كما تبين لها أن المادة الأولى من القانون رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء صندوق إعانات الطوارئ للعمال تنص على أن: "ينشأ صندوق لإعانات الطوارئ للعمال تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، ويتبع وزير القوى العاملة والهجرة، وذلك لتقديم إعانات للعاملين الذين يتوقف صرف أجورهم من المنشآت التي يتم إغلاقها كليا أو جزئيا أو تخفيض عدد عمالها المقيدين في سجلاتها المؤمن عليهم لدى التأمينات الاجتماعية"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يختص الصندوق في سبيل تحقيق أغراضه بما يأتي:... ٤–صرف الإعانات للعمال الذين يتوقف صرف أجورهم وفقا للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية..."، وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من: ١–(١ %) من الأجور الأساسية للعاملين بمنشآت القطاع العام وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص التي يعمل بها ثلاثون عاملا فأكثر تتحملها وتلتزم بتسديدها المنشآت المشار إليها... ويكون للصندوق حساب خاص لدى أحد البنوك التجارية المعتمدة لدى البنك المركزي وترحل أمواله من سنة مالية إلى أخرى، ويعد الصندوق سنويا القوائم الدالة على المركز المالي...". وأن المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٣٩٥ لسنة ٢٠٠٢ تنص على أن: "الغرض من إنشاء صندوق إعانة الطوارئ هو تقديم إعانات للعمال الذين يتوقف صرف أجورهم من المنشآت أيا كان عدد عمالها التي تم إغلاقها كليا أو جزئيا أو تخفيض عدد عمالها المؤمن عليهم لدى التأمينات الاجتماعية، على أن تكون

laa-eg.com

واقعة التوقف عن صرف الأجر غير منشئة لاستحقاق إعانة البطالة المقررة طبقًا للقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بشأن التأمين الاجتماعى".

وتبين للجمعية العمومية أيضا أن المادة العاشرة من القانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٩ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩ / ٢٠٢٠ تنص على أن " اعتبارا من ٢٠١٩/٧/١ يؤول للخزانة العامة للدولة نسبة ١٥ % من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص وذلك ما لم تكن لوائحها المعتمدة، تنص على نسبة أعلى من ذلك ، فيما عدا حسابات المشروعات التعليمية البحثية والمشروعات الممولة من المنح والاتفاقيات الدولية والتبرعات ومشروعات الإسكان الاجتماعى والمستشفيات الجامعية، ويتم توريد هذه النسبة خلال خمسة عشر يومًا على الأكثر من الشهر التالى للتحصيل إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزى المصرى لدعم موارد الموازنة العامة للدولة ....."

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، وعلى ما جرى به إفتاؤها، أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب؛ لتتخذ الشكل الذي نص عليه الدستور، بموافقة المجلس عليها في 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 عملًا 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 تطبق 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 تعديلًا

(٢٩٦٣٤)

laa-eg.com

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 استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضا أن المشرع أنشأ صندوق إعانات الطوارئ للعمال بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢، ناصًا على تمتعه بالشخصية الاعتبارية العامة وتبعيته لوزير القوى العاملة والهجرة بغرض تقديم إعانات للعاملين الذين يتوقف صرف أجورهم من المنشآت التي يتم اغلاقها كليًا أو جزئيًا أو يخفض عدد عمالها المقيدين في سجلاتها المؤمن عليهم لدى التأمينات الاجتماعية وجعل من بين موارد تمويله نسبة ١ % من الأجور الأساسية للعاملين بمنشآت القطاع العام وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص التي يعمل بها ثلاثون عاملًا فأكثر تتحملها وتلتزم بسدادها إلى الصندوق تلك المنشآت ونص على أن يكون لهذا الصندوق حساب خاص وأن ترحل أمواله من سنة مالية إلى أخرى، وأن إعانة الطوارئ التي استحدثها القانون المشار اليه هي نوع جديد من التأمين الاجتماعى، مستقل وقائم بذاته، لا يختلط ولا يتدخل مع تأمين البطالة الذى نظمه قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وأن تحميل منشآت القطاع العام وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص بأقساط تأمينية بنسبة ١ % من الأجور الأساسية للعاملين بها وإلزامهم بتسديدها عنهم على النحو السالف الإشارة إليه لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق العدل والتضامن الاجتماعى من خلال إسهام هذه المنشآت في أعباء ذلك النظام التأمينى لصالح العاملين بها ضمانا للحقوق التأمينية التي يستأديها العمال من خلال توفير مصادر تمويلها .

ولاحظت الجمعية العمومية أن الحكم الوارد بنص المادة العاشرة من القانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٩ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩ /٢٠٢٠ المتضمن أيلولة نسبة ١٥ % من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص إلى الخزانة العامة للدولة لدعم موارد الموازنة العامة للدولة لا ينطبق على صندوق إعانات الطوارئ للعمال المنشأ بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢ باعتبار أن القول بغير ذلك مؤداه استقطاع جزء من موارد هذا الصندوق لصالح

laa-eg.com

الخزانة العامة للدولة مع ما ينطوى عليه ذلك من المساس بفائض أموال هذا الصندوق ومنع ترحيل جزء منه أو كله إلى السنة التالية كما أن مؤداه استقطاع جزء من نسبة ال١ % من الأجور الأساسية للعاملين بمنشآت القطاع العام وقطاع الأعمال العام والقطاع الخاص التي تسددها تلك المنشآت للصندوق والتي تعد أهم موارد الصندوق لصالح دعم الموازنة العامة للدولة وذلك كله بالمخالفة للنظام القانوني الوارد بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢ والذى نص على ترحيل أموال هذا الصندوق من سنة مالية إلى أخرى وجعل من نسبة ال ١ % السالف ذكرها أقساطا تأمينية تتحملها المنشآت المشار إليها وتلتزم بتسديدها للصندوق عن العاملين لديها ولصالحهم ضمانًا للحقوق التأمينية التي يستأديها هؤلاء العاملون من هذا الصندوق وذلك من خلال توفير مصادر تمويلها، الأمر الذى يتضح منه عدم خضوع صندوق إعانات الطوارئ للعمال المنشأ بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ٢٠٠٢ لحكم المادة العاشرة من القانون رقم ٧٩ لسنة ٢٠١٩ المشار إليه.

لـذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى 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 وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٩ / ١ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة