بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٨٧٨
بتاريخ:	٢٠١٩/ ٦/ ٢٢

ملف رقم: ٢٠٢٠/٤/٨٦

السيد الدكتور/ وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٦٢٣) المؤرخ ٢٠١٨/٦/٦م، بشأن مدى مشروعية قيام هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات بتقرير مكافأة للعاملين بها في حالات الوفاة والعجز الكلي وبلوغ السن القانونية للإحالة إلى المعاش، وحالات انتهاء الخدمة لأسباب تتعلق بسير العمل أو تقديم الاستقالة، وإدراج المبلغ المقابل لتكاليف المكافأة والمزايا سالفة البيان في موازنة الهيئة.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه بموجب القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤م بتنظيم التوقيع الإلكتروني وبإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات، أنشئت هيئة عامة تسمى هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات لها الشخصية الاعتبارية العامة وتتبع الوزير المختص ومقرها الرئيسي محافظة الجيزة، وجُعلت لها موازنة مستقلة يجري إعدادها وفقًا لقواعد إعداد موازنات الهيئات الاقتصادية، وناط المشرع بمجلس إدارة الهيئة- بوصفه السلطة المختصة بشئونها وتصريف أمورها- اتخاذ ما يراه لازمًا من قرارات لتحقيق الأغراض التي أنشئت الهيئة من أجلها، بما في ذلك وضع لائحة شئون العاملين بها المنظمة لتعيينهم، وتحديد رواتبهم، وبدلاتهم، ومكافآتهم، وترقياتهم، وتأديبهم، وإنهاء خدمتهم، وسائر شئونهم الوظيفية، دون التقيد بقواعد ونظم العاملين المدنيين بالدولة، ونفاذًا لذلك صدر قرار مجلس إدارة الهيئة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٦م بإصدار لائحة الموارد البشرية للهيئة، طبقًا لنص المادة (٩) فقرة (ز) من القانون المشار إليه، وبتاريخ ٢٠١٢/١/٢٦م قرر مجلس إدارة الهيئة الموافقة على إضافة مادة تحت رقم (٣١) مكررًا إلى لائحة الموارد البشرية بالهيئة، تضمنت منح مكافأة نهاية الخدمة للعاملين تُصرف للعامل الذي أمضى عامين في الخدمة بالهيئة ولم تنه

خدمته لأسباب تأديبية، وقد صدر بهذا التعديل قرار مجلس إدارة الهيئة رقم (٢) لسنة ٢٠١٢م، وبتاريخ ٢٠١٥/٧/٩ صدر منشور عام عن وزارة المالية برقم (٧) لسنة ٢٠١٥م متضمنًا حظر صرف مكافأة نهاية خدمة للعاملين على اعتمادات موازنات الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية، وعلى أثر ذلك رفض المراقب المالي بالهيئة صرف المكافأة المقررة للعاملين الذين انتهت خدمتهم بالهيئة، وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرِضَ على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٨ من مايو عام ٢٠١٩م الموافق ٣ من رمضان عام ١٤٤٠هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٢٤) من الدستور تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرَض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذةً إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت عليها بابًا بابًا. ويجوز للمجلس أن يُعدل 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 على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلًا 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 واردٍ بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون". وأن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة- المُعدَّل 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 يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويُعدُّ 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 إلى الدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات. ويسري على الموازنات المستقلة المنصوص عليها في الفقرة السابقة أحكام الباب الرابع من هذا القانون"، وأن المادة (٢٦) من القانون ذاته تنص على أن: "...ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، وأن المادة (٢٧) منه تنص على أنه: "على

الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأي 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 (٢٣) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية- بعد تعديلها بموجب القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٩٢- تنص على أن: "تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة، وذلك طبقًا للقواعد المطبقة في هذه الجهات".

وتبين لها أيضًا أن المادة (١) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤م بتنظيم التوقيع الإلكتروني وبإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات تنص على أنه: "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالمصطلحات الآتية المعاني المبينة قرين كل منها:...(ز) الهيئة: هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات. (ح) الوزارة المختصة: الوزارة المختصة بشئون الاتصالات والمعلومات. (ط) الوزير المختص: الوزير المختص بشئون الاتصالات والمعلومات"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى "هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات" تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة وتتبع الوزير المختص..."، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تتكون موارد ومصادر تمويل الهيئة مما يأتى:

(أ) الاعتمادات التى تخصصها لها الدولة.

(ب) الرسم المنصوص عليه فى الفقرة الأولى من المادة (٥) من هذا القانون.

(ج) المقابل المنصوص عليه فى الفقرة الثانية من المادة (٥)، والبند (ج) من المادة (٩)، والمادتين (١٩) و(٢٢) من هذا القانون.

(د) مقابل الخدمات الأخرى التى تؤديها الهيئة.

(هـ) الهبات والتبرعات والإعانات التى يقبلها مجلس إدارة الهيئة.

(و) القروض والمنح التى تعقد لصالح الهيئة.

(ز) عائد استثمار أموال الهيئة".

وتنص المادة (٧) منه على أن:" تكون للهيئة موازنة مستقلة يجرى إعدادها وفقا لقواعد إعداد موازنات الهيئات الاقتصادية، وتبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهى بانتهائها، ويكون للهيئة حساب خاص لدى البنك المركزى المصرى تودع فيه مواردها، ويجوز بموافقة وزير المالية فتح حساب للهيئة فى أحد البنوك. ويرحل الفائض من موازنة الهيئة من سنة إلى أخرى، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء

على عرض الوزير المختص وبعد التشاور مع وزير المالية أن يئول جزء من هذا الفائض إلى الخزانة العامة للدولة"، وتنص المادة (٨) منه على أن: "يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء برئاسة الوزير المختص وعضوية كل من: أ-الرئيس التنفيذى للهيئة... ولمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر يعهد إليها بصفة مؤقتة ببعض المهام، وله أن يفوض رئيس مجلس الإدارة أو الرئيس التنفيذى للهيئة فى بعض اختصاصاته"، وتنص المادة (٩) منه على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة المسئولة عن شئونها وتصريف أمورها، ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين فى هذا القانون، وله أن يتخذ ما يراه لازمًا من قرارات لتحقيق الأغراض التى أنشئت الهيئة من أجلها، وله على الأخص ما يأتى: (أ)... (و) اعتماد مشروع الموازنة السنوية للهيئة. (ز) وضع لائحة شئون العاملين بالهيئة المنظمة لتعيينهم وتحديد رواتبهم وبدلاتهم ومكافآتهم وترقياتهم وتأديبهم وإنهاء خدمتهم وسائر شئونهم الوظيفية، وذلك مع مراعاة قواعد الكفاية الإنتاجية وتوازن اقتصاديات الهيئة وبالتشاور مع المنظمة النقابية ذات الصلة، ودون التقيد بقواعد ونظم العاملين المدنيين بالدولة. (ح)... ويصدر باللوائح والنظم المنصوص عليها فى هذه المادة قرار من الوزير المختص".

وتبين للجمعية العمومية أيضًا أن المادة السابعة من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٥م بشأن ربط موازنة هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦م تنص 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"، وأن المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦م تنص على أنه: "لا يجوز صرف أو تخصيص أية مبالغ لدعم الموارد المالية لصناديق التأمين الخاصة (التكميلية) المنشأة بالهيئات الاقتصادية بما في ذلك نتيجة العمل بقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ سواءً كان ذلك في صورة مباشرة أو غير مباشرة، إلا في حدود المخصص أصلًا لهذه الصناديق بالموازنة المعتمدة لها. كما يُحظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية". وأن المادة السابعة من القانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٦م بربط موازنة هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧م تنص 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"، وأن المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧م تنص على: "عدم صرف أو تخصيص أي مبالغ لدعم الموارد المالية لصناديق التأمين الخاصة (التكميلية) المنشأة بالهيئات الاقتصادية

سواء كان ذلك في صورة مباشرة أو في صورة غير مباشرة، إلا في حدود المخصص أصلًا لهذه الصناديق بالموازنة المعتمدة لها. كما يُحظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية".

كما تبين للجمعية العمومية أنه بناءً على موافقة مجلس إدارة هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٧م، أصدر وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات القرار رقم (٢٥٨) لسنة ٢٠٠٧م بتاريخ ٢٠٠٧/٨/٢٦م باعتماد لائحة الموارد البشرية بالهيئة، وبتاريخ ٢٠١٢/١/٢٦م وافق مجلس إدارة الهيئة بجلسته رقم (٥٥) على القرار رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ بإضافة مادة جديدة برقم (٣١ مكررًا) إلى لائحة الموارد البشرية، والتي تنص على أن: "يستحق العامل الذي أمضى عامين في الخدمة بالهيئة ولم تنهَ خدمته لأسباب تأديبية، مكافأة نهاية الخدمة على النحو التالي: -يصرف نصف شهر من صافي الراتب الشهري الإجمالي عن كل عام خدمة، وذلك لمن قدم استقالته قبل بلوغ السن المقررة للمعاش أو لمن أنهيت خدمته لأسباب تتعلق بسير العمل. -يصرف شهر من صافي الراتب الشهري الإجمالي عن كل عام خدمة لمن بلغ السن المقررة للمعاش، او لمن قدم استقالته لأسباب مرضية بناء على تقرير طبي من الجهة المختصة بعدم قدرته على العمل، أو في حالة الوفاة"، وقد تم اعتماد محضر اجتماع مجلس الإدارة المشار إليه من السيد/ وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم- وعلى ما جرى به إفتاؤها- أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب لمناقشته، وإجراء ما يرى من تعديلات عليه، توطئةً للموافقة عليه، وتصدر هذه الموافقة بقانون هو في حقيقة الأمر قانون 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 عملاً إداريًّا حَظِيَ بتأييد السلطة المختصة له، وهو ما لا يُسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، ذلك أن ثمة خلافًا جوهريًّا بين القانون الذي يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين في طبيعتها وفي أغراضها، فقانون ربط الموازنة العامة للدولة قانون مؤقت، 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 فعلًا بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة بحيث لا تجوز مخالفتها، أو التعديل فيها، إلا في الأحوال التي يُجيز فيها الدستور ذلك، ومن ثَمَّ لا يعتد- في غير تلك الأحوال- بقانون ربط الموازنة فيما خالف فيه تلك القوانين الموضوعية، وذلك التزامًا بقواعد التدرج

التشريعي التي تُعلي القانون الموضوعي على القانون الشكلى، وما ينطبق على طبيعة قانون ربط الموازنة العامة للدولة ينطبق على طبيعة التأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة من باب أولى، ومردّ ذلك فضلًا 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 محظورٌ عليه التعديل في النفقات التي ترد في مشروع الموازنة العامة للدولة إذا كانت هذه النفقات المقترحة تمثل تنفيذًا لالتزام محدد 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 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 نصًّا 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 ثمَّ لا يجوز لمجلس النواب عند ممارسته اختصاصه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يجاوز الحدود المقررة دستوريًّا إلى نطاق الاختصاص التشريعي، فيتحقق بذلك ما يجب من تنسيق وتنظيم في ممارسة الاختصاصات المختلفة.

وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن الدستور الحالي، كما كانت عليه الحال في دستور عام ١٩٧١، ناط بالقانون تنظيم طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة، وتحديد السنة المالية، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتنفيذًا لذلك صدر القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة المشار إليه، الذى أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وبيَّن الأسس التي يقوم عليها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة في إطار 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 تعد 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، وتعتمد موازناتها في شكل قانون يفتقر إلى

وصف القانون من الناحية الموضوعية، ولا يجوز أن يخالف أحكام قانون آخر قائم يتناول بالتنظيم موضوعًا معينًا بموجب قواعد عامة ومجردة.

واستظهرت الجمعية العمومية أن الحكم الوارد فى المادة (٢٧) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة (الواردة بالباب الثالث من القانون المذكور) الذي يوجب على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أخذ رأى وزارة المالية في مشروعات القوانين والقرارات رهين بأن يكون مشروع القانون، أو القرار المزمع إصداره، من شأنه أن يرتب أعباء مالية على الخزانة العامة للدولة، وهو ما ينصرف حتمًا إلى الجهات التي تندرج ضمن الموازنة العامة للدولة، ولا يشمل الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي تُعدُّ بشأنها موازنات مستقلة، نزولاً على صراحة نص المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه الذى قصر سريان أحكام الباب الرابع من القانون ذاته- وهو الباب المتعلق بالحسابات الختامية الذي يبدأ من المادة (٢٨) وينتهي بالمادة (٣٢)- على هذه الموازنات دون غيره، وذلك في ضوء أن علاقة هذه الموازنات 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- كأصل عام على القوانين والقرارات المتعلقة بها أي أعباء على الخزانة العامة للدولة. وعلاوة على ذلك، فإنه ولئن كان المشرع قد أوجب فى المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣م المشار إليه صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التي تُعدُّ بشأنها موازنات مستقلة فى تطبيق أحكام هذا القانون، وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول إلى الدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات، وتنفيذًا لذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يتحقق بشأنها هذا الأثر؛ إلا أن شمول هذا القرار لهيئة معينة، أو عدم شموله لإحدى الهيئات ليس معناه اندراج هذه الهيئة ضمن الهيئات العامة الاقتصادية، أو عدم اندراجها ضمنها، سواء في مجال تطبيق أحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ آنف الذكر، أو غيره من القوانين، وإنما العبرة دومًا بحقيقة الحال، فلا يمنح قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه صفة الهيئة الاقتصادية لإحدى الهيئات إذا كانت حقيقتها المستقاة من سند إنشائها 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.

وبالإضافة إلى ما تقدم، فقد استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع بموجب القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤م، قد أنشأ هيئة عامة تسمى "هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات" تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة وتتبع الوزير المختص، ويكون لها موازنة مستقلة يجرى إعدادها وفقا لقواعد إعداد موازنات الهيئات الاقتصادية، ويرحل الفائض من موازنة الهيئة من سنة إلى أخرى، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص وبعد التشاور مع وزير المالية أن يئول جزء من هذا الفائض إلى الخزانة العامة للدولة، والحاصل من تتبع قوانين ربط موازنات هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات، ومنها قرار رئيس الجمهورية رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٥م بربط موازنة هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٥م، والقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٦م بربط موازنة هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٦م، أن المشرع اختص الهيئة بموازنة خاصة يتم إعدادها بشكل اقتصادي على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية، ويجرى إصدارها بقانون مستقل عن قانون ربط الموازنة العامة للدولة؛ وهو ما يكشف بجلاء عن أن هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات من الهيئات الاقتصادية التي لها موازنة خاصة مستقلة لا تشملها الموازنة العامة للدولة، ومن ثم يطبق بشأن موازنات الهيئة الأحكام التي تطبق على موازنات الهيئات الاقتصادية الأخرى.

واستظهرت الجمعية العمومية كذلك أن المشرع ناط بمجلس إدارة هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات- بوصفه السلطة المختصة القائمة على شئون الهيئة وتصريف أمورها- وضع لائحة شئون العاملين بالهيئة المنظمة لتعيينهم وتحديد رواتبهم وبدلاتهم ومكافآتهم وترقياتهم وتأديبهم وإنهاء خدمتهم وسائر شئونهم الوظيفية، وذلك مع مراعاة قواعد الكفاية الإنتاجية وتوازن اقتصاديات الهيئة وبالتشاور مع المنظمة النقابية ذات الصلة، ودون التقيد بقواعد ونظم العاملين المدنيين بالدولة.

وفي هذا الإطار، وافق مجلس إدارة الهيئة بجلسته رقم (٥٥) بتاريخ ٢٠١٢/١/٢٦م على القرار رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ بإضافة مادة جديدة برقم (٣١ مكررًا) إلى لائحة الموارد البشرية والتي تضمنت منح مكافأة نهاية الخدمة للعاملين بالهيئة لمن أمضوا عامين في الخدمة بها، وقد تم اعتماد محضر اجتماع مجلس الإدارة المشار إليه من السيد/ وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بوصفه الوزير المختص.

وحيث إنه هديًا بكل ما تقدم، ولما كانت الغاية من تقرير السلطة المختصة بهيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات، ممثلة فى مجلس إدارة الهيئة، للمكافأة المشار إليها بموجب المادة (٣١ مكررًا) من لائحة الموارد البشرية لمن تنتهي خدمتهم من العاملين بالهيئة، هو تحقيق نوع من الرعاية الاجتماعية لهم، أو لأسرهم

من بعدهم بتوفير مبلغ مالي يكفل لهم سبل الحياة الكريمة، بعد أن ساهموا بجهدهم في تسيير هذا المرفق، وتحقيق إيرادات للهيئة، وتحسين مستوى الخدمة، وإذ رسم المشرع الدور الذي تمارسه وزارة المالية للرقابة على الصرف بالنسبة إلى الهيئات الاقتصادية- بمقتضى حكم المادة (٢٣) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية- بحيث يقتصر دورها على الرقابة المالية قبل الصرف من حسابات هذه الهيئات طبقًا للقواعد المقررة بها في ضوء الأحكام القانونية المنظمة لها، ومن ثمَّ فإن من الواجب على من يمارس هذه الرقابة عدم تجاوز حدود اختصاصه القانوني الذي يقتصر على التأكد من تقرير هذه المكافأة من السلطة المختصة طبقًا للمُكنات المقررة قانونًا لهذه السلطة، وهو الحاصل فعلًا، وتوفر مناط الاستحقاق للعامل الذى يتم الصرف له، وفى الحدود المقررة، دون أن يكون من حق ممارس الرقابة أن يعترض على هذا الصرف بدعوى مخالفة لائحة الهيئة فى هذا الشأن للقانون.

ولا ينال من ذلك، ما ورد في المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦م، وما ورد في التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧م، من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية، حيث إن هذا الحظر إنما ينطوي على مخالفة لأحكام القانون الموضوعي رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤م المشار إليه فيما يعقده من سلطة لمجلس إدارة هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات في وضع لائحة شئون العاملين بالهيئة المنظمة لتعيينهم، وتحديد رواتبهم، وبدلاتهم، ومكافآتهم، وترقياتهم، وتأديبهم، وإنهاء خدمتهم وسائر شئونهم الوظيفية... ودون التقيد بقواعد ونظم العاملين المدنيين بالدولة، وهو ما لا يجوز قانونًا، نزولاً على قواعد التدرج التشريعي التي تُعلي القانون الموضوعي على القانون من حيث الشكل فقط، هذا فضلًا عن مخالفته لأحكام الدستور التي لا تجيز لقانون ربط موازنة الهيئات الاقتصادية تعديل القوانين الموضوعية على نحو ما تقدم؛ الأمر الذي لا يكون معه للتأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية التي حظرت صرف مثل هذه المكافآت أي أثر في مشروعية ونفاذ ما تضمنته لائحة الموارد البشرية بهيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات في هذا الصدد، وهو ما يكون معه إدراج مكافأة نهاية الخدمة المقررة للعاملين بالهيئة المذكورة بموازنة الهيئة، وصرفها للمستحقين منهم، متفقًا وصحيح حكم القانون، ويغدو امتناع مندوب وزارة المالية عن صرف هذه المكافأة للعاملين بالهيئة غير قائم على سند من القانون.

ولا يصلح سندًا للقعود عن الوفاء بهذه المكافأة ما ورد في البند الحادي عشر من منشور وزارة المالية رقم (٧) لسنة ٢٠١٥ من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على اعتمادات موازنات الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية، حيث لا يعدو هذا المنشور إلا أن يكون توجيهًا لا يخل

بلائحة شئون العاملين بالهيئة الصادرة استنادًا إلى القانون، ومن ثَمَّ لا يمكن أن يحول دون حصول كل ذي حق على حقه المستمد من القانون والقرارات الصادرة تنفيذًا له.

كما لا يحاج في ذلك الادعاء بأن صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين بالهيئة يخالف أحكام قانون التأمين الاجتماعي، ويمثل ازدواجًا لصرف مكافأة نهاية الخدمة فى ضوء تقرير قانون التأمين الاجتماعي مكافأة متى توفرت إحدى حالات استحقاق المعاش، أو تعويض الدفعة الواحدة بواقع شهر عن كل سنة من سنوات مدة الاشتراك في نظام المكافأة، حيث إن ذلك مردود بوجود اختلاف واضح فى سند تقرير ومقدار المكافأة المقررة في نظام التأمين الاجتماعي والمستحقين لها وشروط الاستحقاق والوعاء الذى تصرف منه عن المكافأة في الحالة الماثلة، بما يستحيل معه إعمال حكم القياس بينهما، أو بما يمنع استحقاق العامل إحداهما استحقاقه الأخرى؛ فالمكافأة المقررة بقانون التأمين الاجتماعي تستحق نظير اشتراكات يتم حسابها اكتواريًا على أساس عدد المشتركين، ولا تمنح إلا لهؤلاء المشتركين، وتصرف من صندوق التأمينات طبقًا لقانون التأمين الاجتماعي، أما مكافأة نهاية الخدمة المقررة للعاملين بهيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات فتستحق كنوع من الرعاية الاجتماعية لهؤلاء العاملين لإعانتهم، أو إعانة ورثتهم على الحياة بعد إنهاء خدمتهم لجهودهم التي بذلوها في خدمة الهيئة، ويتم صرفها من موازنة الهيئة، ومن ثَمَّ يختلف مناط استحقاق كل منهما عن الآخر، فلا يحول استحقاق أى منهما دون استحقاق الأخرى، ما دام قد توافر مناط الاستحقاق.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى مشروعية تقرير مكافأة نهاية الخدمة للعاملين بهيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات، وإدراج المبلغ المقابل لتكاليف هذه المكافأة في موازنة الهيئة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠١٩/٦/٢٢

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢١٩٦٣