بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	١٦٢
بتاريخ :	٦ / ٣ / ٢٠١٣

ملف رقم: ٨٦ / ٤ / ١٧٠٩

السيد اللواء/ محافظ البحيرة

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٥٧٦٧) المؤرخ ٢٠ من يوليو سنة ٢٠١١ بشأن أيلولة إيرادات سوق الجملة للخضر والفاكهة بدمنهور إلى الخزانة العامة للدولة، وبيان ما إذا كان من الجائز خصم المصروفات اللازمة لإدارة أو تشغيل السوق.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع انتهت بجلستها المنعقدة في ٢ من إبريل سنة ٢٠٠٨ – ملف رقم (١٦٢٨/٤/٨٦) إلى أيلولة إيرادات الأسواق العمومية إلى الخزانة العامة دون خصم أية مصروفات من تلك الإيرادات، وارتأت المديرية المالية سريان هذه الفتوى على سوق الخضر والفاكهة بدمنهور، في حين رأت الوحدة المحلية لمركز ومدينة دمنهور أن هذا السوق أُنشئ من خارج الموازنة العامة للدولة حيث أُنشئ من حساب صندوق الخدمات كأحد المشاريع التابعة للحساب، وذلك بالقرار رقم (١٢٦) لسنة ١٩٦٧ ويتم العمل به، وتنظيم شئونه من خلال لائحة خاصة، وتورد إيراداته إلى حساب الخدمات، والتنمية المحلية بعد خصم تكاليف عناصر التشغيل والمبالغ التي تساهم في حل المشكلات الخدمية والاحتياجات التي تواجه الوحدة المحلية نتيجة القصور في الاعتمادات، أو نفاذها، ومن ثم فإن هذا السوق يعد استثماراً لأموال المدينة ولا يعتبر من الأسواق العامة. وإزاء هذا الخلاف طلبتم من السيد الأستاذ المستشار/رئيس مجلس الدولة عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في٢ من يناير سنة ٢٠١٣م الموافق ٢٠ من صفر سنة ١٤٣٤هـ؛ فاستبان لها أن المادة (٩) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ 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"، وفي المادة (١٩) على أن: "يجدد الفائض

وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنوياً ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز.... "، وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: " تتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ....."، وتنص المادة (٣٥) على أن:"..... ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظة، وتتضمن ما يأتي:"أ-.....، ب -..... ج-حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها....."، وتنص المادة (٣٧) 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) 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 التى 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". وفي المادة (٤٣) على أن: "تشمل موارد المركز ما يأتي:١-.....، ٢-حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها. ٣-....."، وفي المادة (٥١) على أن: "تشمل موارد المدينة ما يأتي:..... تاسعاً: إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة في نطاقها....."، وفي 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"، وفي المادة (١٣٠) منه على أن: "تسري على الوحدات المحلية القوانين واللوائح المالية المطبقة في الحكومة وتسري على الوحدات المحلية القواعد المقررة لأموال الحكومة.....".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم ــ وعلى ما جرى عليه إفتاؤها ــ 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 واضطراد 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 كانت محافظة، أو مركز، أو مدينة، بغض 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 الخدمات، والتنمية المحلية بالوحدة المحلية.

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 أن 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.

وحيث إن المشرع في قانون الإدارة المحلية سرى 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، بتقدير كافة 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 ولما كان ما تقدم، وكان سوق الجملة للخضر والفاكهة بمدينة دمنهور من الأسواق العمومية الداخلة في عداد المرافق العامة ومن ثم تئول جميع إيراداته إلى موارد الوحدة المحلية التي يقع فيها هذا السوق طبقاً لقانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه دون خصم أية مصروفات من تلك الإيرادات لتدخل بذلك في الموازنة العامة للدولة، نزولاً على مبدأ وحدة تلك الموازنة.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى أيلولة كافة إيرادات سوق الجملة للخضر والفاكهة بدمنهور إلى الخزانة العامة دون خصم أية مصروفات من تلك الإيرادات تأكيداً لإفتاء الجمعية العمومية الصادر في هذا الشأن، وذلك على النحو المبين تفصيلا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٦ / ٣ /٢٠١٣

رئيس المكتب الفنى

المستشار/

شريف الشاذلى

نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار الدكتور/ حمدي الوكيل

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة

أحمد//