

الإجابة النموذجية لامتحان السداسي الثالث في مقياس الإدارة والمسائل المالية والجبائية

ملاحظة: الإجابة تكون باختصار مع ذكر المواد القانونية المهمة

السؤال الأول: اختلف كتاب وباحثي علم الإدارة قول طبيعة الإدارة

العامة، أي ماهية وجوهر وكيان الإدارة العامة وهل هي علم أم فن؟.

- حل وناقش هذا الرأي مع تحديد مداخل دراسة الإدارة العامة.

مداخل الإدارة العامة: وتتمثل فيما يلي:

- المدخل التقليدي للإدارة العامة

ينظر هذا المدخل للإدارة العامة من خلال الدور المحدد لها والذي يتمثل في أنها أداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

ووفقاً لهذا المدخل فالإدارة العمومية تمثل مزيجاً من القوانين واللوائح والعلاقات والأنشطة والعمليات التي تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسات العمومية للدولة.

وتتمثل اتجاهات هذا المدخل فيما يلي:

الاتجاه الأول: الربط بين الإدارة العامة والسياسة العامة

ويركز هذا الاتجاه على الربط بين الإدارة والسياسة العامة كما تحددها الأجهزة التشريعية في الدولة. فيعرف ليونارد وايت الإدارة العامة على أنها: العمليات اللازمة للوفاء بالسياسة العامة أو تنفيذها ويبني نظامها على أساس مجموعة من القوانين واللوائح والعلاقات بهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة. ويرى كلاكس ديموك و مارشال ديموك الإدارة العامة على أنها: تنفيذ السياسة العامة في سلسلة عمليات مرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة وإدارة السياسة والمصالح العامة والقانون. ويعرفها روبرت برستون وجون فينفر بأنها: ترابط وتعاون جهود الفرد والجماعة من أجل تحقيق السياسة العامة.

الاتجاه الثاني: الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإداري الحكومي

يركز هذا الاتجاه على الربط بين الإدارة العمومية والنشاط الإداري الحكومي.

فيعرفها جلادن بأنها: الأعمال التي تمارسها السلطة المختصة بالأنشطة الإدارية الحكومية.

في حين يرى فيريل هيدي أن: الإدارة العامة كمظهر للنشاط الحكومي، موجود طالما استمر النظام السياسي يعمل من أجل تحقيق الأهداف المحددة من قبل القيادة السياسية. أما هيربرت سيمون فيشير إلى الإدارة العامة على أنها نشاط السلطة التنفيذية ومجالات إدارتها وإدارة المشروعات العامة.

الاتجاه الثالث: الربط بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية

يركز هذا الاتجاه على الكيان المؤسسي أو الهيئة التي تدير النشاط.

المدخل الحديث للإدارة العامة

الدور الموسع للإدارة العامة: المساهمة في تشكيل السياسة العامة للدولة وتنفيذها. وفقاً لهذا المدخل فإن الإدارة العمومية تمثل مزيج الأدوار التي يمكن أن تلعبها في المجتمعات المعاصرة.

حيث يرى فيشر أن الإدارة العامة هي علم وفن وضع وتنفيذ السياسة العامة. ويضيف فيشر رغم أن الدور التقليدي للإدارة العامة هو تنفيذ السياسة العامة للدولة، إلا أن الاتجاه الحالي يميل نحو تحديث دورها ليشمل المساهمة في وضع وتشكيل هذه السياسات.

ويمكن القول بأن الاتجاه نحو توسيع الدور الذي تلعبه الإدارة العامة يتضمن المساهمة في وضع وتشكيل السياسات العامة للدولة بالإضافة إلى تنفيذها، ويؤدي ذلك بالضرورة إلى اختلاف النظرة إلى هذا النشاط وإلى دخول متغيرات أخرى يجب مراعاتها عند دراسة وتحليل الإدارة العامة ومعرفة أبعادها وحدودها. ومن ثم فهي تتأثر بالبناء السياسي ونظام الحكم، والبناء الاجتماعي والثقافي للمجتمع، ومناخ الديمقراطية السائد، والنظام الاقتصادي المتبع. ومن ثم فإن دراسة الإدارة العامة من زاوية تنفيذ السياسات تصبح عديمة الجدوى ما لم يتم التعرض لدورها في عملية وضع وتشكيل السياسة العامة.

مداخل دراسة الإدارة العامة

بالإضافة إلى المداخل السابقة فهناك العديد من المداخل أو المناهج المتعلقة بدراسة مادة الإدارة العامة بتعدد المدارس التي عنيت بدراسة هذا العلم، إذ ترتب على اختلاف النظر لمشكلات الإدارة وتحديد طبيعتها اختلاف مماثل في طريقة بحثها وتحليلها، ومن ثم اختلاف في طرق ومناهج دراستها.

فكما مرت دراسة الإدارة العمومية بمراحل عديدة من حيث نطاق ومجال دراستها والبحث فيها. فقد مرت كذلك من حيث المنهج بمراحل يمكن أجمالها في ست مراحل وهي:

1. المدخل الدستوري القانوني التاريخي

2. المدخل التنظيمي الوصفي

3. والمدخل الوظيفي

4. المدخل الاجتماعي النفسي

5. المدخل البيئي أو الأيكولوجي.

6. المنهج المقارن

المدخل الدستوري القانوني التاريخي

إن القانون يبرز للإدارة العامة ثلاثة أمور أساسية وهي: ما تطالبها السلطة التشريعية بإنجاز، حدود صلاحيات الأفراد فيها.

ويحدد القانون للإدارة العمومية الحقوق الأساسية والإجرائية للأفراد والجماعات في المجتمعات التي ينبغي على موظفي الحكومة مراعاتها.

من هذا المنطلق فإن الموظف الحكومي مفسر للقانون ومطبق له إلى جانب مشاركته في وضع القوانين. والقيمة الأساسية في المنهج القانوني هي العدالة وما يتبع ذلك من حماية حقوق الأفراد من التعسف والتسلط والحفاظ على أرواحهم وحياتهم وممتلكاتهم. ومن أهم خصائص هذا المدخل ما يلي:

1. **الهيكل التنظيمي:** إن الهيكل التنظيمي المفضل من قبل أتباع هذا المنهج هو ذاك الذي يفسح المجال أمام إجراءات التظلم إلى أقصى حد والذي يؤدي إلى حماية حقوق الأفراد.

2. **النظرة إلى الفرد:** من منطلق تركيز هذا المنهج على تحقيق العدالة والحقوق الأساسية للفرد والإنصاف فإنه يُنظر أيضاً إلى الفرد على أنه شخص متميز بذاته في ظروف متميزة أيضاً. الانتقادات التي وجهت إلى هذا المدخل تتمثل فيما يلي:

1. اقتصاره على سرد النصوص وتفسيرها.

2. إغفال الجوانب الفنية في العملية الإدارية.

3. إغفال المؤثرات السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية.

المدخل التنظيمي الوصفي (المدخل الهيكلي)

ويركز هذا المدخل على دراسة تنظيم وتشغيل الجهاز الإداري، فيهتم بالهيكل التنظيمي للحكومات، وخاصة الأجهزة الإدارية وشؤون العاملين. والنواحي المالية والقانونية لها، وضمان التنسيق بين الوحدات والتسلسل القيادي، والرقابة الجادة على العمليات الإدارية.

المدخل الوظيفي (الإداري)

ظهر هذا المدخل في أواخر القرن العشرين. وافترض هذا المدخل أن يتم إدارة المنظمات العامة بشكل متماثل مع إدارة المنظمات الخاصة. ويستلزم ذلك القيام بالوظائف الإدارية من تخطيط وتنظيم وصنع

قرار وقيادة ورقابة. فالإدارة هي الإدارة ولا فرق هناك بين إدارة التنظيمات الحكومية والخاصة. ويكون دور الموظفين الحكوميين هو تنفيذ السياسات المحددة لهم وليس صنع تلك السياسات. وتتمثل خصائص هذا المدخل فيما يلي:

المدخل الاجتماعي النفسي (المدخل السلوكي)

اعتبرت المدرسة السلوكية المنظمة الإدارية نظامًا اجتماعيًا مفتوحًا يتم اتخاذ القرارات فيه من خلال دراسة العمليات وتحديد المؤثرات وتفاعلها مع بعضها للوصول إلى قرار موضوعي سليم. ويُعد هذا المدخل نتاجًا لدراسة علم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي. ويتميز هذا المدخل بما يلي:

1. ركز على الإدارة باعتبارها إدارة للعنصر البشري داخل المنظمات.
2. اهتم هذا المدخل بالتنظيمات غير الرسمية والاتصال غير الرسمي.

المدخل البيئي (الأيكولوجي)

وتعني كلمة أيكولوجي العلم الذي يدرس البيئة المحيطة بالمنظمة. ويتميز هذا المدخل في أنه أوضح أنه لا يمكن تعميم نظام معين في بلد معين على بلد آخر. وبالتالي ساعد الدول النامية على دراسة البيئة المحيطة بها كبدائية لتطوير الإدارة العامة بها. وتفرض المدرسة الإيكولوجية علينا عند دراسة الإدارة العمومية أن نفهم ونحلل العوامل المؤثرة في الإدارة، لا في صورتها المجردة، وإنما كمنظومة مؤثرات متفاعلة مع بعضها البعض تؤثر على مسار الإدارة واستقرارها.

أهمية الإدارة العامة

تبدو أهمية الإدارة العامة كنشاط إداري وسياسي يمارس من خلال أجهزة حكومية فيما يلي:

1. القيام بالأنشطة الاقتصادية التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها لعدم تحقيقها للأرباح التي يرغب القطاع الخاص فيها، أو لضخامة الاستثمارات اللازمة لها.
2. القيام بالأنشطة اللازمة لحياة المواطنين من دفاع وأمن وخدمات تعليمية واجتماعية وغير ذلك.

3. والقيام بأنشطة إستراتيجية كالتعمير والصناعات الحربية ومواجهة الكوارث والرعاية

الاجتماعية، وتوجيه السياسات المالية، ورسم سياسات الاحتكار.

تتطلب التنمية في الدول ضرورة الاستخدام الفعال للموارد المتاحة عن طريق المزج السليم بين عناصر الإنتاج (الأرض – العمل – رأس المال). وهذا يتطلب وجود إدارة رشيدة تتمتع بالقدرة والمهارة التي تمكنها من تحقيق النمو المتوازن في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

السؤال الثاني: عدد الأجهزة المختصة بالرقابة الجبائية وهل تفي بالغرض المطلوب منها حسب رأيك مع التعليل المنطقي.

الأجهزة المختصة حديثا بالرقابة الجبائية

أ- مديريات كبريات المؤسسات: بموجب المرسوم رقم 303¹/02 مهامها تسيير وتحديد الوعاء الضريبي والتحصيل وحتى الرقابة والمنازعات والخاضعين لهذه المديرية هم مختلف الشركات الكبرى العاملة في مجال المحروقات والشركات التي يساوي أو يفوق رأسمالها مائة مليون دينار جزائري وهذا من أجل القضاء على ظاهرة التهرب الضريبي..

ب- مركز الضرائب: هي مصلحة تنفيذية على المستوى المحلي ومرتبطة مباشرة بالمديرية الولائية للضرائب وهو مكلف بالملفات التي يتجاوز رقم أعمالهم السنوي مائة مليون دينار جزائري ، بالإضافة إلى المهن الحرة ويختص هذا المركز بكل المراحل من تحديد مع تكلفه بالمنازعات والرقابة في حدود صلاحياته.

المراكز الجوارية لضرائب: وتعتبر نموذجا مصغرا لمركز الضرائب ومختصة في متابعة الجباية العقارية وكذا الجباية الفلاحية ومهامها يكمن في مسك وتسيير ملفات المكلفين، تراقب التصريحات، تبحث عن المعلومات الجبائية بغية استغلالها.

السؤال الثالث: ما هو الإطار القانوني المتعلق بلجان الطعن الإدارية (من حيث المواد القانونية، التشكيلة، الاختصاصات وشروط العضوية).

تقديم الشكوى الاختيارية أمام لجان الطعن الإداري

قام المشرع الجزائري باستحداث لجان إدارية لطعن، والتي يلجأ إليها المكلف بالضريبة اختياريا لطعن في قرار المدير الولائي لضرائب في حالة عدم رضاه بذلك القرار، بعد استيفائه التظلم الوجوبي على أن يتم هذا الاجراء قبل إحالة النزاع على الجهات القضائية.

حيث أن المكلف بالضريبة له الحق في الطعن في القرار الصادر عن المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب والمتضمن الرفض أمام لجان الطعن الاداري.

1- الإطار القانوني للجان الطعن الإدارية

نظم المشرع الجزائري على لجان الطعن المواد 80- 81- 81 مكرر من ق الإجراءات الجبائية التي تضمنت إجراءات الطعن امام هذه اللجان وتشكيلاته البشرية وكذا اختصاصاتها.

2- تشكيلة اللجنة الولائية لطعن

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 303/02 المؤرخ في 2002/09/28، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 494 /02 المؤرخ في 2005/12 /26.

ويخضع تشكل اللجنة الولائية لطعن لأحكام المادة 81 مكرر الفقرة الأولى من ق الإجراءات الجبائية

3- تشكيلة اللجنة المديرية الجهوية لطعن

تشكل اللجنة المديرية الجهوية لطعن من:

- خبير محاسب يعينه الرئيس المصنف الوطني للخبراء المحاسبين رئيسا
- المدير الجهوي لضرائب أو ممثله، برتبة نائب المدير
- ممثل عن المديرية الجهوية للخزينة، برتبة نائب المدير
- ممثل واحد عن المديرية الجهوية المكلفة بالتجارة برتبة رئيس مكتب على الأقل.
- ممثل واحد عن المديرية المكلفة بالصناعة في الولاية التي تحتضن مقر وضعية المديرية الجهوية الضرائب، برتبة مكتب على الأقل.
- ممثل واحد عن غرفة التجارة والصناعة في الولاية التي تحتضن مقر المديرية الجهوية لضرائب.
- ممثل واحد عن غرفة التجارة والصناعة في الولاية التي تحتضن مقر المديرية الجهوية لضرائب.
- ممثل واحد عن الغرفة الفلاحية للولاية.
- ممثل عن المصنف الوطني للخبراء المحاسبين.

4- تشكيلة اللجنة المركزية لطعن

ويتم تشكيلها طبقا لأحكام المادة 81/3 من ق الإجراءات الجبائية، وأنشأت بموجب الامر رقم 68-658 المتعلق بقانون المالية سنة 1969 وكذا قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. الصادر بموجب الامر 76-107 الصادر بتاريخ 09 /12 /1976.

5- لجنة المصالحة

وتوجد على مستوى مديرية الضرائب بالولاية توجد مصلحة تقويم تقوم بإعادة المعنى الحقيقي إذا قام صاحب الشأن بالتقويم بدفع المبلغ أمام قابض الضرائب المختص إقليميا، أما في حالة رفض التقويم فيتقدم بإعتراض أمام لجنة المصالحة المنصبة على مستوى مديريات الضرائب بالولاية وتتشكل هذه اللجنة طبقا لأحكام المادة 102 من الأمر رقم 76-105 المؤرخ في 09 /12 /1976.

رابعاً: شروط العضوية في لجان الطعن:

يخضع شروط الانضمام للجان إلى أحكام المواد 81 مكرر/1 إضافة المادة 301 من القانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 /02 /2009 المتضمن قانون العقوبات أما العضوية في لجنة المديرية الجهوية لطعن فتخضع للأمر رقم 68-254.

1- إختصاص لجان الطعن الإدارية

تختص اللجنة الولائية لطعن بالنظر في الطلبات التي يفوق مبلغها من الحقوق والغرامات 2000.000 دج وتقل أو تساوي 20.000.000 والتي سبق للإدارة أن أصدرت بشأنها قرار بالرفض الجزئي أو الكلي ، وهذا طبقاً لأحكام المادة 81 مكرر من ق الإجراءات الجبائية.

2- إختصاص اللجنة مديرية الجهوية لطعن

أ- الإختصاص العام

تختص هذه اللجنة في إبداء رأيها في جميع الخلافات بين المكلف والإدارة الضريبية وذلك في حدود تقرير مصلحة وطلبات المكلف والتي يكون الغرض منه أساساً إما الحصول على إصلاح الأخطاء المرتكبة سواء في وعاء الضريبة أو حسابها في الاستفادة من حق ناتج عن حكم تشريعي نص تنظيمي

ب- الإختصاص المالي

تختص بالحقوق والغرامات المتعلقة بالضرائب المباشرة والرسوم على رقم الأعمال التي يكون فيه مجموع مبالغها الإجمالي أكثر من 20 مليون دج وأقل أو يساوي 70 مليون دج والتي سبق أن أصدرت بشأنها الإدارة الضريبية قرار بالرفض الكلي أو الجزئي وهذا في أجل 04 أشهر من تاريخ تقديم الطعن.

3- إختصاص اللجنة المركزية لطعن:

أ- الإختصاص العام

يكون إختصاصها طبقاً لأحكام المادة 81 مكرر من قانون الإجراءات الجبائية، وبموجب القانون رقم 90-96 المتضمن قانون المالية لسنة 1991.

4- الإختصاص المالي

حيث تبدي رأيها في الطلبات الرامية للحصول إما على تصحيح أخطاء مرتكبة في إقرار أساس الضريبة حسابها وإما الاستفادة من حق مترتب على حكم تشريعي لا تنظيمي، وتنص هذه الطلبات :

- على أقساط الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وكذا بالنسبة لفرض الرسم على القيمة المضافة التي يزيد عن 2000.000 دج والتي أصدرت الإدارة بشأنها قرار بالرفض الكلي أو الجزئي.

- حيث صدر القانون 06-24 ليحدد إختصاص اللجنة المركزية لطعن.

5- إختصاص لجنة المصالحة

تختص لجان المصالحة بحقوق التسجيل بالنظر في التقديرات الضريبية بالنسبة لجميع العقود والتصريحات التي تثبت نقل بيان الملكية أو حق الإنتفاع أو التمتع بالأموال العقارية والمحلات التجارية بما فيها السلع الجديدة التابعة لها والزبائن والسفن والبواخر كما تختص بإيجاد إتفاق ودي بين المكلف والإدارة الضريبية في الإيجار والاستفادة بالوعد بالإيجار لكل عقار أو جزء منه.

خامساً: الطبيعة القانونية لأراء لجان الطعن:

طبقاً لأحكام المادة 81 الفقرة الأولى من قانون الإجراءات الجبائية على أنه " تبدي لجان الطعن رأياً حول طلبات" حيث تقوم اللجان الإدارية للطعن بتقديم رأي في الطعون المطروحة أمامها، هذه الآراء لا تسموا إلى مرتبة القرار.

المبحث الثاني: التسوية القضائية في المنازعة القضائية

تسوية المنازعة الضريبية أمام المحكمة الإدارية

1- تقسيمات الدعوى الإدارية وشروط رفعها

إن الدعوى الإدارية هي تلك الدعوى التي تكون الدولة الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفاً فيها، وهذا حسب ما جاء في نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية، حيث تنص المادة 801 على أن المحاكم الإدارية تختص بالفصل في دعاوي إلغاء القرارات الإدارية و التفسيرية و دعوى فحص المشروعية الصادرة عن

- الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية
- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية

حيث أن الإدارة الضريبية (المديرية الولائية للضرائب) تعد من قبيل المصالح غير الممركزة الموجودة على مستوى الولاية، و على هذا فالمنازعات التي تثور بين المكلف بالضريبة و الإدارة الضريبية تتبع من حيث الاختصاص النوعي المحاكم الإدارية، و هذا ما جاءت به المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. في هذا المبحث سوف نحاول أن نتطرق إلى أهم التقسيمات للدعوى الإدارية و كذا شروط رفعها.

أنواع الدعوى الإدارية: هناك العديد من معايير التقسيم للدعوى الإدارية، إلا أننا سوف نركز على التقسيم الحديث للدعوى تنقسم إلى دعوى التفسير، دعوى.

- **الإدارية (المنازعات الإدارية)،** فالمنازعات الإدارية على أساس التقسيم التقليدي، تنقسم إلى دعوى التفسير، دعوى فحص وتقدير مدى شرعية القرارات، دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، الدعوى الجزئية أو العقابية أما التقسيم الحديث فيقسم الدعوى الإدارية إلى نوعين أساسيين هما الدعاوي الشخصية و الدعاوي الموضوعية العينية.

الدعاوى الشخصية: و تعبر عن مجموعة الدعاوى القضائية المرفوعة من أصحاب الصفة و المصلحة أمام الجهات القضائية المختصة على أساس مراكز و أوضاع قانونية شخصية، إذا الغرض منها المطالبة بتقرير أو الاعتراف لهم بحقوقهم الشخصية المكتسبة أو حمايتها من الأضرار المادية و المعنوية اللاحقة من جراء النشاط الإداري الضار و غير المشروع، و من أشهر الدعاوى الشخصية دعوى التعويض أو المسؤولية، دعاوى العقود، بعض دعاوى التفسير التي تستهدف حماية حقوق شخصية مكتسبة.

الدعاوى الموضوعية: إن الدعاوى القضائية الموضوعية هي تلك الدعاوى التي تؤسس و ترفع على أساس مراكز أوضاع قانونية عامة، و تستهدف الدعاوى الموضوعية تحقيق الحماية القضائية للمراكز و الأوضاع القانونية العامة ناهيك عن حماية شرعية الأعمال الإدارية و النظام القانوني في الدولة، و من أشهر الدعاوى القضائية الموضوعية يذكر أهل الاختصاص.

- دعوى التفسير الإدارية
- دعوى فحص مدى شرعية القرارات الإدارية.
- دعوى الإلغاء الدعوى الانتخابية
- الدعوى الجزية أو العقابية