www.daralthaqafa.com

المالية العامة والتشريع الضريبي

الإيرادات - النفقات - الموازنة العامة - المال العام
الإقرارات الضريبية - تدقيق الإقرارات
الاعتراض أمام هيئة الاعتراض
الطعن القضائي - إجراءات المصالحة
تحصيل مبلغ الضريبة وإشكالياته القانونية

الأستاذ الدكتور
سليم سلامة حتامله
دكتوراة دولة في القانون العام
أستاذ القانون الإداري - أستاذ المالية العامة
نائب رئيس جامعة العلوم الإسلامية - سابقاً

دار الثقافة للنشر والتوزيع
عمان - الأردن

www.daralthaqafa.com

المالية العامة والتشريع الضريبي

الإيرادات - النفقات - الموازنة العامة - المال العام
الإقرارات الضريبية - تدقيق الإقرارات
الاعتراض أمام هيئة الاعتراض
الطعن القضائي - إجراءات المصالحة
تحصيل مبلغ الضريبة وإشكالياته القانونية

www.daralthaqafa.com

343, 03
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (2025/11/6338)
المؤلف: سليم سلامة حتاملة
الكتاب: المالية العامة والتشريع الضريبي
الواصفات: المالية العامة - التشريعات - الموازنة العامة - قانون المالية العامة
لا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أو الناشر
ISBN: 978-9923-15-362-8

الطبعة الأولى 2026م - 1447هـ

جميع الحقوق محفوظة All rights reserved Copyright ©
رتبت كافة التشريعات مسؤولية جزائية على انتهاك حقوق المؤلف وحقوق الناشر وحقوق الملكية الفكرية سواء كان هذا الانتهاك بالاستنساخ أو التصوير أو التخزين أو الترجمة أو التسجيل الصوتي أو المرئي أو تحويل المصنف (الكتاب) إلى صيغة إلكترونية و/أو بأية طريقة أخرى دون الموافقة الخطية للمؤلف والناشر مالكي حقوق الملكية، وتعتبر جميع الأفعال المذكورة أعلاه من الجرائم، وتصل عقوبتها إلى الحبس، ولم تقف التشريعات عند ذلك، بل يترتب على هذه الجرائم مسؤولية مدنية، تتمثل بمطالبة المعتدي بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي.
وعليه نهيب بالجميع الالتزام واحترام قانون حق المؤلف وحقوق الملكية الفكرية تجنباً للمساءلة القانونية وتحت طائلة المسؤولية الجزائية والمدنية والإدارية

الناشر:
دار الثقافة للنشر والتوزيع
أسسها خالد محمود جابر حيف عام 1984 عمان - الأردن
Est. Khaled M. Jaber Haif 1984 Amman - Jordan

عمان - شارع الملكة رانيا العبدالله (شارع الجامعة الأردنية) - مقابل بوابة العلوم للجامعة الأردنية
مجمع محمد عربيات التجاري - رقم 261 - الطابق الأول - هاتف: 5341929 6 (962+) - موبايل: 9992616 79 (962+)
Dar Al-Thaqafa For Publishing & Distributing
Website: www.daralthaqafa.com e-mail: info@daralthaqafa.com
الثقافة للتصميم والإخراج

www.daralthaqafa.com

المالية العامة والتشريع الضريبي

الإيرادات - النفقات - الموازنة العامة - المال العام
الإقرارات الضريبية - تدقيق الإقرارات
الاعتراض أمام هيئة الاعتراض
الطعن القضائي - إجراءات المصالحة
تحصيل مبلغ الضريبة وإشكالياته القانونية

الأستاذ الدكتور
سليم سلامه حتامله
دكتوراة دولة في القانون العام
أستاذ القانون الإداري - أستاذ المالية العامة
نائب رئيس جامعة العلوم الإسلامية - سابقاً

دار الثقافة للنشر والتوزيع
2026 م - 1447هـ

www.daralthaqafa.com

الفهرس

المقدمة العامة 11

الفصل الأول

الإطار العام لعلم المالية العامة

المبحث الأول: ماهية علم المالية العامة 18
المطلب الأول: مفهوم علم المالية العامة 18
المطلب الثاني: علاقة علم المالية بفروع العلوم الأخرى 23
الفرع الأول: علاقة علم المالية العامة بالعلوم القانونية 24
الفرع الثاني: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاقتصادية 25
الفرع الثالث: علاقة علم المالية العامة بالعلوم السياسية 28
الفرع الرابع: علاقة علم المالية العامة بعلم الاجتماع 29
المطلب الثالث: تطور علم المالية العامة ونطاقه 31
المطلب الرابع: خصائص علم المالية العامة وأهدافه 33
المبحث الثاني: طبيعة علم المالية العامة ونطاقه 37
المطلب الأول: مصادر علم المالية العامة 37
الفرع الأول: المصادر المادية للقواعد المالية 38
الفرع الثاني: المصادر الرسمية 39
المطلب الثاني: دور الدولة في النشاط الاقتصادي والسياسي المالي 42
الفرع الأول: دور الدولة في النشاط الاقتصادي 43
الفرع الثاني: السياسة المالية للدولة وأهدافها 50
المطلب الثالث: صلاحيات الجهات ذات العلاقة بالنشاط المالي في الدولة 53
الفرع الأول: مجلس الأمة التشريعي 54
الفرع الثاني: مالية الإدارات المركزية 56
الفرع الثالث: مالية الإدارات اللامركزية 59

www.daralthaqafa.com

المطلب الرابع: المال العام 62
الفرع الأول: ظهور المال العام 62
الفرع الثاني: تعريف المال العام 65
الفرع الثالث: حماية المال العام 66
المطلب الخامس: الرقابة المالية 75
الفرع الأول: تعريف الرقابة المالية 76
الفرع الثاني: أهداف الرقابة المالية وصورها 77

الفصل الثاني

النفقات العامة للدولة

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة 84
المطلب الأول: مفهوم النفقة وعناصرها 84
المطلب الثاني: قواعد وضوابط النفقة العامة 88
المبحث الثاني: محددات حجم النفقات العامة 93
المطلب الأول: الفلسفة الاقتصادية السائدة في النظام السياسي للدولة 93
المطلب الثاني: العوامل الاقتصادية وتقلبات النشاط الاقتصادي ودوراته 95
المطلب الثالث: العامل أو المقدرة المالية للدولة 95
المبحث الثالث: ظاهرة التزايد المستمر للنفقات العامة 97
المطلب الأول: الأسباب الظاهرية لازدياد الإنفاق العام 97
الفرع الأول: ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة العملة 98
الفرع الثاني: الاختلاف والتغير في أساليب المحاسبة الحكومية 99
الفرع الثالث: اتساع أقاليم الدولة وزيادة عدد السكان 101
المطلب الثاني: الأسباب الحقيقية لازدياد الإنفاق العام 101
الفرع الأول: الأسباب الاقتصادية 102
الفرع الثاني: الأسباب الاجتماعية 104
الفرع الثالث: الأسباب السياسية 105
الفرع الرابع: الأسباب الإدارية 107
الفرع الخامس: الأسباب المالية 108

www.daralthaqafa.com

المبحث الرابع: تقسيمات النفقات العامة وتبويبها 110
المطلب الأول: تقسيمات النفقات العامة 111
الفرع الأول: تقسيمات النفقة من حيث انتظامها 111
الفرع الثاني: تقسيمات النفقة من حيث مقابلها أو بحسب آثارها في الإنتاج القومي 113
الفرع الثالث: تقسيمات النفقة من حيث نطاق سريانها 118
الفرع الرابع: تقسيمات النفقات العامة من حيث قابلية منافعها للتجزئة 119
الفرع الخامس: تقسيمات النفقات من حيث الوظيفة (النوعية) الأساسية التي تؤديها في الدولة 120
المطلب الثاني: تقسيمات النفقات العامة العملية في الموازنة العامة للمملكة الأردنية الهاشمية 123
المبحث الخامس: الآثار الاقتصادية للإنفاق العام 128
المطلب الأول: آثار النفقات العامة في الإنتاج القومي 128
المطلب الثاني: آثار النفقات العامة في توزيع الدخل القومي 131
المطلب الثالث: آثار النفقات العامة في الاستقرار الاقتصادي 134

الفصل الثالث

الإيرادات العامة للدولة

المبحث الأول: الضرائب 141
المطلب الأول: ماهية الضرائب 141
الفرع الأول: التعريف بالضريبة وخصائصها وأهدافها 142
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للضريبة (أساس فرضها) 151
الفرع الثالث: قواعد فرض الضريبة (المبادئ العامة للضريبة) 155
المطلب الثاني: مطرح الضريبة 165
الفرع الأول: الضرائب الموحدة والضرائب المتعددة 166
الفرع الثاني: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة 170
المطلب الثالث: سعر (معدل) الضريبة 198
الفرع الأول: الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية 199

www.daralthaqafa.com

الفرع الثاني: الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية 200
الفرع الثالث: تحديد معدل أو سعر الضريبة 206
المطلب الرابع: تحقق الضريبة والرقابة عليها وتحصيلها (ربط الضريبة أو تصفيتها) .. 208
الفرع الأول: أساليب تقدير الضريبة 209
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الإقرارات الضريبة 240
المطلب الخامس: الاعتراض والطعن على قرارات تقدير ضريبة الدخل 264
الفرع الأول: الاعتراض على قرارات التقدير أمام هيئة الاعتراض 264
الفرع الثاني: الطعن أمام المحكمة الابتدائية الضريبية 291
الفرع الثالث: الطعن بالاستئناف على الأحكام الصادرة عن المحكمة الابتدائية الضريبية 329
الفرع الرابع: الطعن أمام محكمة التمييز في الدعاوى الضريبية 333
المطلب السادس: تحصيل الضريبة وإشكالياته القانونية 338
الفرع الأول: المبادئ العامة في التحصيل 338
الفرع الثاني: الجهات المختصة بالتحصيل 341
الفرع الثالث: شروط التحصيل الضريبي 342
الفرع الرابع: طرق التحصيل الضريبي 343
الفرع الخامس: إجراءات التحصيل 344
الفرع السادس: إجراءات الحجز الإداري والتحصيل الجبري 345
المطلب السابع: التهرب الضريبي 350
الفرع الأول: مفهوم التهرب الضريبي وطرق التهرب 350
الفرع الثاني: الأسباب المؤدية إلى التهرب 353
الفرع الثالث: معالجة التهرب ومسبباته 357
المطلب الثامن: الازدواج الضريبي 359
الفرع الأول: مفهوم الازدواج الضريبي وشروط تحققه 359
الفرع الثاني: أنواع الازدواج 361
الفرع الثالث: آثار الازدواج الضريبي 363
الفرع الرابع: أساليب تجنب الازدواج الضريبي 364
المبحث الثاني: القروض العامة (الدين العام) 366
المطلب الأول: مفهوم القرض العام وخصائصه 366

www.daralthaqafa.com

المطلب الثاني: أنواع القروض..... 368
المطلب الثالث: إصدار القرض العام في الأردن..... 372
المطلب الرابع: قواعد إصدار القروض..... 373
المبحث الثالث: أملاك الدولة..... 387
المطلب الأول: أقسام ودلالة أملاك الدولة العامة..... 387
المطلب الثاني: التمييز بين أملاك الدولة العامة وأملاك الدولة الخاصة..... 388
المطلب الثالث: أقسام وصور أملاك الدولة العامة..... 389
المبحث الرابع: الرسوم العامة..... 392
المطلب الأول: مفهوم الرسم وخصائصه..... 392
المطلب الثاني: قواعد تقدير الرسوم..... 394
المطلب الثالث: أساليب تحصيل الرسوم..... 395
المطلب الرابع: أنواع الرسوم..... 396

الفصل الرابع

الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة..... 400
المطلب الأول: تعريف الموازنة العامة وخصائصها..... 400
المطلب الثاني: التفرقة بين الموازنة العامة وغيرها من المصطلحات المالية..... 403
المبحث الثاني: مبادئ (قواعد) الموازنة العامة..... 406
المطلب الأول: مبدأ شمول الموازنة..... 406
المطلب الثاني: مبدأ وحدة الموازنة..... 408
المطلب الثالث: مبدأ سنوية الموازنة..... 411
الفرع الأول: مفهوم مبدأ سنوية الموازنة ومبرراته..... 411
الفرع الثاني: الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة..... 414
المطلب الرابع: مبدأ شيوع الموازنة..... 417
المطلب الخامس: مبدأ تخصيص النفقات..... 419
المبحث الثالث: الطابع الإداري للموازنة العامة..... 421
المطلب الأول: إعداد الموازنة..... 421

www.daralthaqafa.com

الفرع الأول: السلطة التي تتولى إعداد الموازنة العامة..... 421
الفرع الثاني: طريقة إعداد الموازنة 423
المطلب الثاني: طرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة..... 428
الفرع الأول: أسس تقدير الإيرادات..... 429
الفرع الثاني: أسس تقدير النفقات 430
المطلب الثالث: تنفيذ الموازنة 432
الفرع الأول: تنفيذ الإيرادات 432
الفرع الثاني: تنفيذ النفقات 434
المبحث الرابع: الطابع التشريعي للموازنة العامة..... 443
المطلب الأول: إجراءات تقديم مشروع قانون الموازنة..... 443
الفرع الأول: تكوين مشروع قانون الموازنة والوثائق الملحقة به 443
الفرع الثاني: ميعاد تقديم مشروع قانون الموازنة وأسبقية المجلس النيابي فـي نظره 445
الفرع الثالث: إقرار قانون الموازنة..... 447
المطلب الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة..... 453
الفرع الأول: تعريف الرقابة على تنفيذ الموازنة..... 454
الفرع الثاني: أنواع الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة 455

الخاتمة..... 463

www.daralthaqafa.com

المقدمة العامة

يتمتع علم المالية العامة باستقلال تنظيمي ومعرفي خاص، بعدما كان يُبحث سابقاً من خلال موضوعات اجتماعية واقتصادية وسياسية وقانونية نظراً لاتصاله الوثيق بعرى تلك الموضوعات، وأفضت تلك الأفكار إلى اعتباره جزءاً من هذه العلوم، وللدراسات الإحصائية نصيب في تكوين موضوعاته ومساهماته واستنتاجاته المؤدية إلى تبني الحلول لمشاكل اقتصادية تواجه المجتمع، ومع ذلك فإن خصوصية علم المالية العامة من حيث المعالجات التي ساهم بها أبقت له محددات موضوعية كشفت عنها عوامل مؤثرة أسبغت عليه صفة الاستقلال مع وجود روابط له مع بقية العلوم الاجتماعية والإنسانية الأخرى.

وعليه فإن دراسة موضوعات المالية العامة قائمة على التكامل كأسلوب علمي فلسفي يلقي الضوء على مضامين الظواهر المالية في الدولة، وانعكاساتها على مجمل نواحي الحياة العامة بأساليبه الخاصة الموصلة إلى تحقيق أهداف أدت إلى تأصيل هذا العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة من خلال دورها الجوهري في إشباع الحاجات العامة باستخدام أموالها المتأتية من مواردها المتنوعة، مع الأخذ بعين الاعتبار التغير الذي صاحب وظيفة الدولة المالية، حيث أصبحت مالية الدولة أداة للتدخل في الميادين الاقتصادية الاجتماعية، كاتخاذ التدابير في حماية النشاط الاقتصادي، والتحكم بالنقد المتداول، ومحاربة التضخم الاقتصادي[1]...إلخ، كل ذلك أبعد نشاط الدولة عن المفهوم الليبرالي القائم على مبدأ حياد الدولة عن قضايا الاقتصاد والاجتماع، واتجه بها نحو تبني مفاهيم العدالة الاجتماعية في توزيع الثروات، والدخل والخدمات.

واستناداً لذلك، فقد وجدت الدولة نفسها أمام استحقاقات مالية وأخرى قانونية على درجة من الأهمية لتواجه متطلبات وحاجات الأفراد التي تجاوزت فكرة الأمن، والعدالة والدفاع، مما دفع الحكومات إلى البحث عن مصادر للإيرادات لتغطية تلك الالتزامات التي عكست العلاقة الطردية بين ازدياد الحاجات المؤدية إلى ازدياد الإنفاق وبالتالي ازدياد البحث عن الإيرادات وتوفير المال اللازم لذلك، وقد خضعت تلك الزيادة لعوامل عديدة كان أبرزها التطور الهائل في نمط الحياة للمجتمع وتعقد علاقاته وازدياد عدد السكان ....إلخ، لهذه الأسباب اتجه الفكر المالي والقانوني والإداري إلى ابتداع أفكار تنظم من خلالها حجم الإنفاق العام[2] وأولوياته ومصادر الإيراد لتغطية الإنفاق، وقد كان على رأس الإيرادات

(1) تعريف التضخم: الارتفاع المستمر في المستوى العام للأسعار في اقتصاد دولة ما عبر الزمن، والمستوى العام يعرف بأنه متوسط أسعار السلع والخدمات المستهلكة في الاقتصاد خلال سنة معينة.

(2) الإنفاق العام: مجموع المبالغ النقدية التي تصرفها الدولة أو الهيئات العامة لتحقيق منافع عامة أو إشباع حاجات المجتمع.

www.daralthaqafa.com

الضرائب والرسوم، كأحد أهم أدوات السياسة المالية والاجتماعية والاقتصادية، وما إقرارها على الأفراد إلا باعتبارها واجبات وطنية وتضامنية للمشاركة في الأعباء العامة.

وبالتالي اتخذ علم المالية العامة لنفسه إلى جانب الأنشطة المالية والاقتصادية للدولة دوراً مهماً في البحث بالعديد من المفاهيم والنظريات القانونية والأفكار المؤدية إلى سبل البحث عن توفير الموارد المالية للدولة، وطرق توظيفها، كل ذلك للمساهمة إلى جانب العلوم التطبيقية والإنسانية الأخرى في رفعة الحياة الإنسانية ونهضة المجتمعات والارتقاء بها، وقد جمع علم المالية العامة بعدين من حيث المفهوم أولهما، علماً اقتصادياً في جوهره، وثانيهما، غلبة الصفة القانونية على كافة الأحكام الناظمة لكل جوانب أنشطة الدولة على صعيد الإيرادات والنفقات والموازنة، لذا كفلت العديد من التشريعات تنظيمه وإخضاعه لمظلة قانونية لضمان الأمن القانوني في كل نشاط مالي تقوم به الدولة، ومن الموضوعات المالية، الضرائب والرسوم، وأملاك الدولة وإدارتها، وإعداد وإجازة وتنفيذ الموازنة العامة.

أما في البعد التاريخي لمالية الدولة فإننا نجد أفكارها تعود لنظرية العقد الاجتماعي القائمة على البحث عن الإيرادات لإنفاقها على الحاجات العامة المتمثلة بالأمن والعدالة والدفاع، هذا عكس أهداف الدولة المحددة في كيفية توفير الإيرادات الضرورية، وبالقدر اللازم لمواجهة النفقات، ونتيجة لما تمخضت عنه الحروب العالمية التي خاضتها المجتمعات الدولية، وما نتج عنها من أزمات اقتصادية عالمية أدت إلى إعادة تموضع بوصلة السياسة العالمية نحو النشاطات الاقتصادية وزيادة الاستثمارات بحثاً عن الزيادة في الإيرادات، مع تبني أفكار الاقتصاد بالتخطيط مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى زيادة في الإنفاق النقدي، ولمواجهة ذلك، بدأ الباحثون بعلم المالية والاقتصاد تبني مفاهيم حديثة قانونية ومالية للخروج من الدور التقليدي إلى دور أكثر إيجابية اتخذ مظهر تدخل الدولة في شتى المجالات، السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية، بمعنى توظيف أدوات ووسائل المالية العامة في التأثير على مجريات الأمور الاجتماعية والاقتصادية مثل آليات توزيع الدخل القومي الإجمالي[1]، وأهدافه، وحجم الإنفاق العام، والتضخم، وأسعار العملات، ومعدلات النمو وحجم الاستثمار وخططه، والإنتاج وتنوعه، وبناء علاقات دولية قائمة على الاتفاقيات الثنائية والجماعية، لما للدور الدولي من أهمية في نشاط الدولة على الصعيد الوطني.

(1) الدخل القومي الإجمالي: هو الناتج المحلي الإجمالي زائد تعويضات أو أجور الموظفين المستحقة القبض من الخارج زائد دخل الملكية المستحق القبض من الخارج زائد الضرائب ناقص الإعانات أو الدعم على الإنتاج المستحقة القبض من الخارج ناقص تعويضات أو أجور الموظفين المستحق الدفع للخارج ناقص دخل الملكية المستحق الدفع للخارج ناقص الضرائب زائد الإعانات أو الدعم على المنتجات المستحقة الدفع للخارج.

www.daralthaqafa.com

إذن التخطيط للإنفاق الإنمائي عن طريق الاستثمار أصبح يلعب دوراً بارزاً في موازنات الدول إما لتوجيه موارد الاقتصاد أو ممارسة التدخل فيه نحو الاستخدامات المثلى، وضبط حركة الأسواق والأسعار، أو جاء لسد النقص في الاستثمارات النافعة، وتوفير النقد لسد حاجات المجتمع، وإعادة توزيع الثروات والمداخيل يواكب ذلك السعي نحو تحقيق معدلات مثلى للتنمية.

وتشكل "الموازنة العامة" في وقتنا الحاضر كخطة مالية، أعظم الهواجس التي تساور أذهان المسؤولين الماليين والمخططين وصناع التشريعات المالية في انتهاج سياسة مالية رشيدة تتجلى عادة بصورة سنوية مطَّردة، وهم بصدد تضمين تلك الموازنة النفقات والإيرادات، وللتوصل لدراسة المالية العامة وتأثيراتها وللاتجاهات الحديثة في موازنة الدولة، يستلزم، بادئ ذي بدء، البحث في الجوانب الفنية التي تكفل الوصول إلى دقة في تقدير أرقام النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة. من هنا أصبحت المالية العامة أداة للدولة في تحقيق برامجها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة، جزءاً من الموازنة الإنمائية للدولة وأداة فعالة لتحقيق أهدافها وأولوياتها، والقاعدة الأساسية فيها هي إحقاق التوازن الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع.