www.daralthaqafa.com

المالية العامة والقانون المالي والضريبي

الأستاذ الدكتور
عادل فليح العلي
عميد كلية الحقوق
جامعة الإسراء - سابقاً
عميد كلية الإدارة والاقتصاد
وكلية الحقوق - جامعة الموصل - سابقاً
أستاذ غير متفرغ - جامعة الإسراء

محكّم علمياً

دار الثقافة للنشر والتوزيع
عمّان - الأردن

www.daralthaqafa.com

المالية العامة
والقانون المالي و الضريبي

www.daralthaqafa.com

343 ,03
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (2023/1/402)
المؤلف: عادل فليح محمد
الكتاب: المالية العامة والقانون المالي والضريبي
الواصفات: النفقات العامة - الإيرادات العامة - الموازنة العامة - الإدارة العامة المالية العامة - القانون
لا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أو الناشر
ISBN: 978-9923-15-198-3

الطبعة الثانية 2026 م - 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
والقانون المالي و الضريبي

الأستاذ الدكتور
عادل فليح العلي
عميد كلية الحقوق
جامعة الإسراء - سابقاً
عميد كلية الإدارة والاقتصاد
وكلية الحقوق - جامعة الموصل - سابقاً
أستاذ غير متفرغ - جامعة الإسراء

محكّم علمياً

دار الثقافة
للنشر والتوزيع
1447هـ-2026 م

www.daralthaqafa.com

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿لَا تَجۡعَلۡ يَدَكَ مَغۡلُولَةً إِلَىٰ عُنُقِكَ وَلَا تَبۡسُطۡهَا كُلَّ ٱلۡبَسۡطِ فَتَقۡعُدَ مَلُومٗا مَّحۡسُورًا ٢٩ إِنَّ رَبَّكَ يَبۡسُطُ ٱلرِّزۡقَ لِمَن يَشَآءُ وَيَقۡدِرُۚ إِنَّهُۥ كَانَ بِعِبَادِهِۦ خَبِيرَۢا بَصِيرٗا ٣٠﴾

(سورة الإسراء: 29- 30)

www.daralthaqafa.com

الإهداء

إلى الغائبين أخي الشهيد . . باسم

الغائب عن العين والحاضر في القلب

وإلى أبناء أختي الشهداء . . جعفر وأثير

وقد غادرونا في عز شبابهم

وإلى الحاضرين . . زوجتي وأولادي

محمد ـ علي ـ زهراء

www.daralthaqafa.com

المقدمة

بعد أن انحسرت دولة المذهب الفردي، وفشلت فرضياتها القائلة بأن العرض يخلق الطلب المساوي، والعرض يتجه تلقائياً نحو التشغيل الكامل، فسقطت في الامتحان الصعب الذي أوقعها فيه عمق الأزمة الاقتصادية والمالية عام 1929، التي زعزعت الاقتصاد الرأسمالي وحطمت وسائل الإنتاج فيه، وكان من نتاج تلك الأزمة إلقاء ملايين العمال في أحضان البطالة... حيث وقفت النظرية الاقتصادية وفرضياتها، عاجزة عن معالجة تلك الأزمة، فلا التوازن التلقائي قد تحقق، ولا البطالة قد قضت على نفسها بنفسها، ولا العرض قد حقق خلقاً للطلب كما أنه لم يتجه تلقائياً باتجاه التشغيل الكامل، فكان من نتائج ذلك وبعد أن اتضح أن التلقائية التي كانت تعتقد بها وتدعو إليها تلك النظرية وأن القوى الخفية التي تعمل على تخليص الاقتصاد من أزماته، مجرد وهم لا أساس له من الصحة... ظهرت إلى الوجود النظرية الاقتصادية الحديثة التي روج لها الاقتصادي الإنكليزي جون نارد كينز حيث حلت بولادتها فرضيات جديدة قائمة على أساس (أن الطلب يحدد العرض الكلي وأن الطلب الفعلي لا يتحدد تلقائياً عند مستوى التشغيل الكامل)، وبهذا سقطت نظرية، لتحل محلها نظرية أخرى، وسقطت دولة، وولدت دولة أخرى، سقطت دولة الحياد، وولدت دولة التدخل، فأدى ذلك كله إلى انتهاء الدور المقيد والمبتسر للمالية العامة، ليحل محله الدور المتدخل للمالية العامة، فأصبح لها أهمية كبيرة ودوراً يتعاظم يوماً بعد يوم، الأمر الذي أكسب الدراسات المالية أهمية كبيرة، إنفاقاً وإيراداً، خاصة وأن الضرائب والنفقات تلعب دوراً مهماً سواء على المستوى الجزئي متمثلاً بحياة الأفراد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أو على المستوى الكلي متمثلاً في أن المالية العامة هي أداة الدولة ـ أي كانت تلك الدولة متقدمة أو نامية رأسمالية أو اشتراكية ـ في تحقيق برنامجها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي... وإذا كانت تلك الأهمية هي الدافع للكتابة في هذا الموضوع الهام، فقد كان الدافع الأكبر والأهم هو محدودية المؤلفات في هذا الموضوع في المكتبة الأردنية، وهو نقص استشعرته عندما قمت بتدريس هذه المادة لطلبة الدراسات العليا وطلبة البكالوريوس في عدد من الجامعات الأردنية.

ولقد تناولت هذا الموضوع في قسمين وفصل تمهيدي خصصنا الفصل التمهيدي للتعريف بالمالية العامة من حيث طبيعتها ونطاقها وعلاقتها بالعلوم الأخرى ثم تعريفها. أما القسم الأول فيتضمن ثلاثة أبواب خصص الباب الأول للحديث عن النفقات العامة من حيث تعريفها وبيان عناصرها واختلافها عن النفقات الخاصة ثم العوامل المؤثرة في حجمها

www.daralthaqafa.com

وأسباب زيادتها وتقسيماتها وآثارها الاقتصادية. أما الباب الثـاني فقـد تضـمن الإيـرادات العامة بكافة صورها وأنواعها من إيرادات أمـلاك الدولـة والرسـوم والضـرائب والقـروض والإعانات. أما القسم الثاني فقد خصص لموازنة الدولة والقانون المالي حيـث تناولنـا فيـه دورة حياة الموازنة.

وإذا كنا لا ندعي أننا قد اقتربنا من الكمال فالكمال لله وحده فشفيعنا في ذلك أننـا بذلنا ما في وسعنا من جهد.

والله الموفق،،،

عمّان

www.daralthaqafa.com

الفهرس

المقدمة..... 9

القسم الأول

المالية العامة

الفصل التمهيدي: تعريف المالية العامة 13
المبحث الأول: طبيعة ونطاق علم المالية العامة 13
أولاً: الحاجات العامة 13
ثانياً: المالية العامة والمالية الخاصة..... 15
ثالثاً: العلاقة بين المالية العامة والعلوم الأخرى 17
رابعاً: عناصر المالية العامة 21
المبحث الثاني: تطورات المالية العامة..... 21
أولاً: مرحلة المالية العامة المحايدة 22
ثانياً: مرحلة المالية العامة المتدخلة 24
المبحث الثالث: تعريف المالية العامة 26
الباب الأول: النفقات العامة..... 29
الفصل الأول: ماهية النفقات العامة 30
المبحث الأول: تعريف النفقة العامة..... 30
أولاً: النفقة العامة مبلغ نقدي..... 30
ثانياً: النفقة العامة يقوم بها شخص عام 32
ثالثاً: الغرض من الإنفاق..... 35
المبحث الثاني: قواعد النفقة العامة..... 36
أولاً: قاعدة المنفعة..... 36
ثانياً: قاعدة الاقتصاد 36
ثالثاً: قاعدة الترخيص..... 38
رابعاً: العدالة في توزيع الإنفاق..... 38
الفصل الثاني: حجم النفقات العامة 39
المبحث الأول: دور الدولة وأثره في حجم الإنفاق..... 39
أولاً: الدولة الحارسة 40
ثانياً: الدولة المتدخلة..... 40
ثالثاً: الدولة المنتجة..... 41

www.daralthaqafa.com

المبحث الثاني: العوامل الاقتصادية وأثرها في حجم الإنفاق..... 42
أولاً: أثر مستوى النشاط الاقتصادي..... 42
ثانياً: أثر طبيعة البنيان الاقتصادي..... 43
المبحث الثالث: العوامل المالية وأثرها في حجم الإنفاق 44
الفصل الثالث: ظاهرة التزايد المستمر للنفقات العامة..... 45
المبحث الأول: الأسباب الظاهرية 47
أولاً: انخفاض قيمة النقود 48
ثانياً: التغيير في أساليب الحسابات الحكومية 50
ثالثاً: زيادة السكان واتساع مساحة الدولة..... 51
رابعاً: التخلي عن أسلوب السخرة إلى الأسلوب النقدي..... 52
المبحث الثاني: الأسباب الحقيقية..... 53
أولاً: الأسباب الاقتصادية..... 53
ثانياً: الأسباب الاجتماعية..... 55
ثالثاً: الأسباب الإدارية..... 56
رابعاً: الأسباب السياسية 56
خامساً: الحروب..... 57
المبحث الثالث: تطور حجم النفقات العامة في الأردن..... 58
الفصل الرابع: تقسيم النفقات العامة..... 62
المبحث الأول: التقسيمات العلمية..... 62
أولاً: تقسيم النفقات العامة من حيث انتظامها 62
ثانياً: تقسيم النفقات العامة من حيث مقابلها 64
ثالثاً: تقسيم النفقات العامة من حيث آثارها..... 65
رابعاً: تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها..... 66
خامساً: تقسيم النفقات العامة حسب قابلية منافعها للتجزئة..... 66
المبحث الثاني: التقسيمات العملية (التطبيقية) 66
أولاً: التقسيمات الإدارية..... 67
ثانياً: التقسيمات الوظيفية..... 67
ثالثاً: التقسيمات الاقتصادية (النوعية)..... 67
المبحث الثالث: تقسيم النفقات العامة في الموازنة العامة الأردنية..... 68
أولاً: التقسيم الوظيفي 68
ثانياً: لتقسيم الإداري 68
ثالثاً: التقسيم النوعي..... 69

www.daralthaqafa.com

الفصل الخامس: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة 71
المبحث الأول: أثر النفقات العامة في الإنتاج 71
أولاً: الآثار غير المباشرة 71
ثانياً: الآثار المباشرة 72
المبحث الثاني: أثر النفقات في الاستقرار الاقتصادي 75
المبحث الثالث: أثر الإنفاق العام في توزيع الدخل القومي 77
الباب الثاني: الإيرادات العامة 81
الفصل الأول: إيرادات أملاك الدولة 85
المبحث الأول: الدومين العقاري 87
المبحث الثاني: الدومين التجاري والصناعي 88
المبحث الثالث: الدومين المالي 89
الفصل الثاني: الرسم 91
المبحث الأول: تعريف الرسم وبيان عناصره 92
أولاً: تعريف الرسم 92
ثانياً: عناصر الرسم 93
المبحث الثاني: التناسب بين كلفة الخدمة ومبلغ الرسم 96
المبحث الثالث: مقارنة بين الرسم والثمن العام 97
الفصل الثالث: الضرائب 105
المبحث الأول: التعريف بالضريبة 106
أولاً: مفهوم الضريبة 106
ثانياً: التفرقة بين الضريبة والرسم 111
ثالثاً: القواعد الأساسية للضريبة 112
المبحث الثاني: التنظيم الفني للضريبة 119
أولاً: وعاء الضريبة 119
ثانياً: سعر الضريبة 133
ثالثاً: تقدير الضريبة 147
رابعاً: التهرب من الضريبة 161
المبحث الثالث: العدالة الضريبية 171
أولاً: مفهوم العدالة الضريبية 171
ثانياً: وسائل تحقيق العدالة الضريبية 176
المبحث الرابع: أنواع الضرائب 220
أولاً: الضرائب المباشرة 220

www.daralthaqafa.com

ثانياً: الضرائب غير المباشرة (الضرائب السلعية) 230
ثالثاً: الضرائب على التداول والتصرفات 237
المبحث الخامس: اقتصاديات الضرائب 237
أولاً: أثر الضرائب في الإنتاج 238
ثانياً: أثر الضرائب في الاستهلاك والادخار 238
ثالثاً: أثر الضرائب في تحقيق الاستقرار الاقتصادي 239
الفصل الرابع: القروض العامة 241
المبحث الأول: التعريف بالقروض العامة 241
أولاً: القرض في الفكر المالي 241
ثانياً: تعريف القرض 243
ثالثاً: المقارنة بين الضريبة والقرض 244
المبحث الثاني: أنواع القروض 245
أولاً: القروض الإجبارية والقروض الاختيارية 245
ثانياً: القروض الخارجية والقروض الداخلية 246
ثالثاً: القروض قصيرة الأجل والقروض طويلة الأجل 247
المبحث الثالث: التنظيم الفني للقروض العامة 249
أولاً: نظام إصدار القروض العامة 249
ثانياً: انقضاء القروض العامة 255
المبحث الرابع: آثار القروض العامة 259
أولاً: الآثار الاقتصادية للقرض 260
ثانياً: الآثار الاجتماعية للقرض 265
المبحث الخامس: المقدرة الإقراضية القومية 265
أولاً: المفهوم 265
ثانياً: العوامل المؤثرة على المقدرة الإقراضية القومية 266
الفصل الخامس: الإصدار النقدي الجديد (التضخم) 268
الفصل السادس: الإعانات المالية 272

القسم الثاني

القانون المالي (الموازنة العامة للدولة)

الباب الأول: التعريف بالموازنة العامة للدولة 288
الفصل الأول: مفهوم الموازنة 289

www.daralthaqafa.com

المبحث الأول: تعريف الموازنة..... 289
أولاً: التقدير 290
ثانياً: إجازة السلطة التشريعية أو المخولة بالتشريع..... 290
المبحث الثاني: التفرقة بين الموازنة العامة وغيرها من الوثائق المالية..... 292
أولاً: الموازنة العامة وميزانية المشروعات 293
ثانياً: الموازنة العامة والميزانية القومية والحسابات القومية 293
ثالثاً: الموازنة العامة والحساب الختامي..... 293
رابعاً: الموازنة العامة وميزانية الأسرة 293
خامساً: الموازنة العامة وميزان المدفوعات 294
سادساً: الموازنة العامة والموازنة النقدية..... 294
المبحث الثالث: أهداف الموازنة العامة..... 294
أولاً: الأهداف الاقتصادية..... 295
ثانياً: الأهداف الاجتماعية 295
ثالثاً: الأهداف المالية 295
رابعاً: الأهداف السياسية..... 296
الفصل الثاني: مبادئ الموازنة وقواعدها 297
المبحث الأول: مبدأ سنوية الموازنة..... 297
أولاً: أسباب اختيار السنة 298
ثانياً: الاستثناءات على مبدأ سنوية الميزانية..... 299
المبحث الثاني: مبدأ شمول الموازنة..... 303
المبحث الثالث: مبدأ وحدة الموازنة 305
المبحث الرابع: مبدأ توازن الموازنة..... 312
أولاً: مبدأ توازن الموازنة العامة في النظرية المالية التقليدية 312
ثانياً: مبدأ توازن الموازنة في النظرية المالية الحديثة..... 312
الباب الثاني: تحضير الموازنة العامة للدولة 313
الفصل الأول: السلطة المسؤولة عن إعداد الموازنة 314
المبحث الأول: مسؤولية السلطة التشريعية عن إعداد الموازنة 314
المبحث الثاني: مسؤولية السلطة التنفيذية..... 314
أولاً: مبررات حصر المسؤولية في السلطة التنفيذية..... 314
ثانياً: الجهة المختصة في السلطة التنفيذية عن إعداد الموازنة..... 315
الفصل الثاني: أساليب وإجراءات تحضير الموازنة..... 317
المبحث الأول: القواعد التنظيمية والتوجيهية 317

www.daralthaqafa.com

المبحث الثاني: القواعد الفنية المتبعة في التقدير 319
أولاً: تقدير الإيرادات 320
ثانياً: تقديرات النفقات 322
المبحث الثالث: تشريع الموازنة 323
الفصل الثالث: تنفيذ الموازنة ومتابعتها 326
المبحث الأول: تنفيذ الموازنة 326
أولاً: تنفيذ الإيرادات 327
ثانياً: تنفيذ النفقات 327
المبحث الثاني: متابعة تنفيذ الموازنة 333
الباب الثالث: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة 336
الفصل الأول: الرقابة من حيث توقيتها 337
المبحث الأول: الرقابة السابقة (المانعة أو الوقائية) 337
أولاً: مزايا الرقابة السابقة 337
ثانياً: عيوب الرقابة السابقة 338
المبحث الثاني: الرقابة اللاحقة على الصرف 338
أولاً: مزايا الرقابة اللاحقة على الصرف 338
ثانياً: عيوب الرقابة اللاحقة على الصرف 339
الفصل الثاني: الرقابة من حيث مصدرها 340
المبحث الأول: الرقابة الإدارية (الذاتية) 340
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية (التشريعية) 341
المبحث الثالث: الرقابة المستقلة 342
الفصل الثالث: تقويم الموازنة العامة 343
الفصل الرابع: الرقابة على تنفيذ نفقات الموازنة في الأردن 347
المبحث الأول: الرقابة الإدارية على تنفيذ النفقات العامة 347
المبحث الثاني: الرقابة التشريعية 349
المبحث الثالث: الرقابة المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة 350

المراجع 359