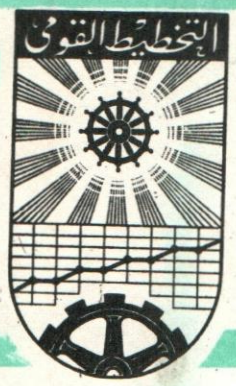
جمهورية مصر العربية



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم (١٢٩٣)

التخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامل

(مدخل نظرى)

دكتور

أحمد عبد العزيز الشرقاوى

مارس ١٩٨١

القاهرة

طريق صلاح سالم مدينة نصر

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

يود الكاتب أن يتوجه بالشكر والتقدير للسادة :

- الدكتور كمال الجنزورى — مدير المعهد
- الدكتور الفونس عزيز — المستشار بالمعهد
- الأستاذ عبد اللطيف حافظ — وكيل أول وزارة التخطيط

على تفضلهم بقراءه المسوده الأولى للدراسة المقدمه أو ابداء حضراتهم لعدد من الأفكار والملاحظات القيمه والبناءه ، التى كانت لاشك عونا كبيرا لاعداد الصياغه النهائية لتلك الدراسة .

كما يتوجه بالشكر الى الآنسة سامية عبد المنعم لتفضلها بكتابة الدراسة على الآلة الكاتبة .

هذا وغنى عن البيان أن الأفكار والآراء التى وردت بالدراسة تعبر عن وجهة نظر الكاتب الشخصية وليس المعهد بطبيعة الحال .

المحتويـــــــــــات

رقـــم الصفحـــة

١ ــ مقدمـة ١

٢ ــ مفهوم التخطيط الشامل ٣

٣ ــ العلاقة بين التخطيط العينى والتخطيط المالى فى اطار التخطيـط الشامل ٩

٤ ــ أهداف التخطيط المالى ١١

٥ ــ موضوع التخطيط المالى ١٣

٦ ــ عمليـات التخطيط المالى ١٦

٧ ــ أدوات التخطيط المالى ٢٠

٨ ــ مؤسسات التخطيط المالى ٢٣

٩ ــ ملحق الاشكال التوضحيـة ٢٥

١٠ــ المراجع المستخدمه ٢٨

١ ـ مقدمـــة :

أن المتتبع لتاريخ التخطيط القومى فى مصر ، الذى ناهز عمره الربع قرن ، ليلاحـــظ أن تجربته لم تشهد أى محاولة متكامله ومنظمه ومستمره لتطبيق التخطيط المالى على المستوى القومـــى كأسلوب رئيسى من أساليب تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ولعل السبب الرئيسى ـ فى تقديرى ـ الذى كمن ويكمن وراء ذلك انما يتمثل فى غيـــاب المفاهيم العلمية المتكامله للتخطيط الشامل بصفة عامه والتخطيط المالى بصفه خاصة ، وبالتالى عـــدم وضوح العلاقات الارتباطية المتبادلة بين التخطيط العينى والتخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامـــل ، عن أذهان الكثير من رجال الاقتصاد وخبراء التخطيط فى بلادنا .

وهنا نجد أن الزميله كريمه كريم قد أشارت بحق الى هذا الخصوص ، وقالت : (١)

" ان الكتابة عن التخطيط العينى ليست بمهمه صعبه اذا ماقورنت بالكتابة عن التخطيط المالـى للاقتصاد القومى . ويرجع السبب فى ذلك الى غنى الادب الاقتصادى عموما ، وليـــس المكتبه العربية فقط ، بالمؤلفات الخاصة بالنوع الاول من التخطيط . أما بخصوص النـــوع الثانى ، فالامر جد مختلف . فصعوبة الكتابة عن التخطيط المالى للاقتصاد القومـــى لايرجع فقط الى الندره النسبية للمؤلفات فى هذا الموضوع ، وانما يرجع ـ وهذا هـــو الاهم ـ الى عدم وجود اطار محدد متفق عليه بين الاقتصاديين بهذا الخصـــوص ، فمثلا يتكلم البعض عن التخطيط المالى على أنه تعبئة الموارد المالية للمجتمع . ويتحـــدث عنه البعض الآخر على أنه تخصيص للموارد المالية الى القطاعات التى تحتاجها . ويتصـــوره فريق ثالث على أنه تخطيط للقوى الشرائية للمجتمـــع ... " .

---

(١) انظر : كريمه كريم ، التخطيط العينى والمالى للاقتصاد القومى ، دار النهضة العربيـــة ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص : ٣ .

ارتكازا على ماسبق وانطلاقا منه ، فان هذه الدراسة تهدف الى معالجة هذه القضية الاساسية عن طريق اقامة منظومه (أو نسق متكامل) من المفاهيم ذات القوة التفسيرية والتحليلية والمنهجية ، التى توضح الابعاد الحقيقية لماهيه التخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامل • وذلك اسهاما متواضعا من الكاتب فى قضية تحديد وتوضيح المفاهيم العلمية المرتبطة بالعمل التخطيطى على المستوى القومى بصفة عامة والتخطيط المالى بصفة خاصة •

٢ - مفهـــوم التخطيط الشامـــل :

يمكن تعريف التخطيط الشامل Comprehensive Planning بأنه أسلوب أو منهـــج لتنظيم وادارة الاقتصاد القومى بمدخلاته وأنشطته ومخرجاته بطريقة متكاملة من أجل تحقيق الهـــوائمـــه المستمرة بين عمليات انتاج وتوزيع السلع والخدمات والحاجات الانسانية المتعددة والمتزايدة ، وذلـــك عن طريق حصر كافة أنواع الموارد الاقتصادية المتاحة والممكنة فى ذلك الاقتصاد القومى وتحديد اجـــراءات وسياسات تعبئتها وتخصيصها على أوجه الاستخدامات المختلفة بواسطة قطاعاته الاقتصادية المختلفـــة ، على ضوء معايير اجتماعية واقتصادية معينة ، لتحقيق أهداف قومية محددة فى توقيتات زمنية معينة .(*)

ارتكازا على هذا التعريف ، فانه لكى يتضح لنا مفهوم الشامل للتخطيط القومى ، فاننا ســـوف نستخدم بعض عناصر النظام المتكامل للاقتصاد النقدى ، والتى تتمثل فى مدخلاته وابعاده الكليـــه الأساسيـــة .(٢) ومن ثم فان التخطيط القومى ، كأسلوب أو منهج للتنظيم والادارة الاقتصاديـــة القوميـــة ، لكى يصبح شاملا ، فانه ينبغى أن يعالج جميع عناصر ذلك النظام المتكامل . أو بعبـــاره أخرى أكثر تحديدا ، فانه ينبغى أن يقوم على هيكل مركب من الخطط ، التى تشكل فيما بينهـــا

(*) قارن بين هذا التعريف وتعاريفات عديده للتخطيط الشامل فى :

ابراهيم سعد الدين ، ماهيه التخطيط ، مذكرة رقم ١٣٢ ، معهد التخطيط القومى ، القاهـرة ١٩٦٣ ، ص ص ١ - ١٠ ، و

اسماعيل صبرى عبد الله ، مدخل لدراسة الاقتصاد الاشتراكى ، مذكرة رقم ٩٣٠ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ص ٤٧ - ٦٩ ، و

عبد اللطيف حافظ وآخرون ، النظرية والتطبيق فى النظام المحاسبى الموحد ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ص ٥ - ٢٢ ، و

عطيه مهدى سليمان ، نظام التخطيط القومى الشامل (دراسة نقدية لنظام التخطيط فى مصـر) ، مذكرة رقم ٢٦٥ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ص ٣ - ٨ ، و

عمرو محيى الدين ، التنمية والتخطيط الاقتصادى ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٢ ، ص ٢٥١ .

(٢) انظر للتفصيل : أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، الاقتصاد النقدى كنظام متكامل (نظرة ومعالجة منهجية جديدة) مذكرة رقم ١٢٨٤ ، معهد التخطيط القومـــى ، القاهرة ، ١٩٨١ .

وحدة متكاملة من ناحية التركيب الفنى والتكوين المؤسسى والوظيفى ، والتى تعكس جميع ابعاد الاقتصاد القومى سواء التنظيمية أو الموضوعية أو المكانية أو الزمانية .

فمعالجة التخطيط الشامل للبعد التنظيمى للاقتصاد القومى ، تعنى أنه يقوم على اعداد مجموعة من الخطط التى تقابل المستويات التنظيمية الاساسية للاقتصاد القومى . وتتمثل تلك الخطط فى :

- الخطة القومية الشاملة : وتقابل المستوى الكلى أو الجمعى .
- خطط قطاعية : وتقابل المستوى القطاعى .(*)
- خطط الوحدات : وتقابل المستوى الجزئى أو الوحدى .(**)

أو معالجة التخطيط الشامل للبعد الموضوعى للاقتصاد القومى ، تعنى أنه يتناول بالحصر والتعبئة والتخصيص كافة أنواع الموارد الاقتصادية المتاحة والممكنه فى ذلك الاقتصاد القومى . ومن ثم فانه يشتمل على هيكل من الخطط التى تعالج كل نوع من أنواع الموارد الاقتصادية . وتتمثل هذه الخطط فى :

- خطط عينية : تعكس عمليات انتاج وتوزيع السلع والخدمات ، او حجم وهيكل التدفقات العينية .
- خطط بشرية : تعكس حجم وتركيب السكان بصفة عامة وحجم وهيكل القوى العاملة بصفة خاصة .
- خطط نقدية ومالية : تعكس عمليات اصدار وتعبئة وتخصيص واستخدام الموارد والمدخرات النقدية ، أو حجم وهيكل التدفقات النقدية والمالية .

(*) يتشكل عددها وهيكلها طبقا للمعايير المستخدمه فى تقسيم اقتصاد قومى معين الى قطاعات . الأمر الذى يرتبط فى النهاية بنوع نظامه الاجتماعى ، ومرحلة تقدمه الاقتصادى ومدى توافر البيانات الاحصائية كما ونوعا .

(**) تلك الوحدات العاملة سواء فى المجالات الانتاجية (أى انتاج السلع) أو فى مجالات غير الانتاجية (أى انتاج الخدمات) فى اقتصاد قومى معين .

بينما معالجة التخطيط الشامل للبعد الزمني ، تعنى انه يأخذ عنصر الزمن على أساس فترات مختلفة الطول ، تشكل سلسله متصلة الحلقات • ومن ثم فانه يقوم على الهيكل الاتى للخطط :

- خطط طويله الاجل : وتغطى فترة زمنية تتراوح مابين ١٠ - ٢٠ سنة ، أو أكثر.
- خطط متوسطة الاجل : وتغطى فترة زمنية تتراوح مابين ٣ - ٧ سنة •
- خطط قصيرة الاجل : وتغطى فترة زمنية تتمثل فى سنة واحدة أو اقل ، أى اجزاء السنة ، مثل الربع أو النصف سنوية •

وأخيرا فان معالجة التخطيط الشامل للبعد المكانى للاقتصاد القومى ، تعنى قيامه على هيكل للتخطيط تتناول الانشطة الاقتصادية فى مناطق المساحة الجغرافية جميعها ، طبقا لتقسيم ادارى أو تنظيمى أو تخطيطى معين يستند على معايير محدده • وهذا مايعرف بالخطط الاقليمية •

استنادا على التحديد السابق للمقصود بشمولية التخطيط القومى كأسلوب أو منهج للتنظيم والادارة الاقتصادية القومية ، فانه يتعين التأكيد على الأمور الآتية ، حتى تتضح الابعاد الحقيقية لماهيه التخطيط الشامل ، وهى :

الامر الاول : تشكل مجموعة الخطط التى تتناول مستويات الاقتصاد القومى المختلفة (البعد التنظيمى) العمود الفقرى للهيكل المركب من الخطط الذى يقوم عليه التخطيط الشامل، كأسلوب أو منهج لتشغيل وتسيير الاقتصاد القومى ككل. ذلك أن هذه المجموعة من الخطط تكون فيما بينها وحدة متكاملة ومكملة لبعضها البعض فى التركيب والاعداد الفنى، وتعكس هيكلا تنظيميا معينا لاجهزة اعدادها ومتابعة تنفيذها •

الامر الثانى : تشكل الابعاد الموضوعية والمكانية والزمانية لنشاط الاقتصاد القومى جوانب اساسية وهامة يجب أن تراعى فى عمليات الاعداد الفنى للخطة القومية الشاملة ضمانا لاتساقها للداخلى ، وبالتالى لواقعيتها وتحقيقها للاهداف القومية • فالخطة القومية ، لكى تكون

شاملة ، يجب ان يقوم اعدادها على مراعاة الجوانب العينية والبشرية والنقدية والمالية والمكانية للنشاط الاقتصادى لدولة معينة ، وعلى تغطية الفترات الزمنية المختلفة من طويلة ومتوسطة وقصيرة الآجل .

الامر الثالث : ومن ثم فأنه يمكن القول أن التخطيط الشامل (بمفهومه العلمى) ينبغى أن يقوم أو يغطى بطريقة متكاملة - بعبارة أخرى - ما يلى :

أ - ثلاثة مستويات Levels هى :

* المستوى الجمعى أو الكلى .
* المستوى التشابكى أو المؤسسى .
* المستوى الوحدى أو الجزئى .

ب - ثلاثة جوانب Aspects هى :

* الجانب العينى .
* الجانب البشرى .
* الجانب المالى .

جـ - ثلاثة أبعاد Dimensions هى :

* البعد القطاعى .
* البعد الاقليمى .
* البعد الزمنى .

الامر الرابع : أنه لاعداد الخطة القومية (بمفهومها الشامل السابق تحديده) ومتابعة تنفيذها ، ينبغى أن تتوافر مجموعه من الاركان الاساسية ، والتى يمكن اجمالها فى ثلاث ، هى (٣) :

الاول : الركن المؤسسى Institutional Composition ، الذى يتمثل فى مجموعة التشريعات والاجهزه التخطيطية الرئيسية والمساعده .

الثانى : الركن الفنى أو التكنيكى Methodolgical Composition، ويتمثل فى مجموعة العمليات والطرق والاساليب الفنيه التى تستخدم فى اعداد الخطة القومية الشاملة ومتابعة تنفيذها .

الثالث : الركن الاجرائى Functional Composition ، ويتمثل فى مجموعة الاجراءات والسياسات التى تعمل على تعبئة وتخصيص الموارد الاقتصادية المختلفة بطريقة تكفل تحقيق الاهداف القوميه فى توقيتاتها الزمنية المحدده .

وتعكس الاشكال رقم (١) ، (٢) فى الملحق ، مجموعة الاجهزه التخطيطية الرئيسية والمساعده وعلاقاتها التنظيمية الرأسيه والافقية بأجهزه الدوله المختلفه (أى الركن المؤسسى)، ومجموعة الاجراءات والسياسات الرئيسية لاسلوب التخطيط الشامل (أى الركن الاجرائى) على التوالى .

الامر الخامس : يتطلب التطبيق العملى للتخطيط الشامل (بالمفهوم السابق تحديده) ضرورة توافر عدد معين من المقومات الاساسية ، التى يمكن اجمالها فى الاتى : (٤)

الاول : الاهتمام السياسى بالتخطيط كأسلوب يقوم (فى معناه الواسع) على تطبيق المنطق العلمى Scientific Logic بصفه عامة ، وبالتخطيط الشامل كأسلوب أو منهج للتنظيم والاداره الاقتصادية القومية (بالتحديد السابق) بصفه خاصه .

---

(٣) للتفصيل انظر : أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، محاضرات فى المدخل لدراسة التخطيط الشامل، مذكره رقم ٤٧١ ، معهد التخطيط القومى ، القاهره ، ١٩٧٧ (الطبعة الاخيره) ص ص ٦٠-٨٨ .

(٤) للتفصيل انظر : المرجع السابق مباشرة ، ص ص ٨٨-٩٦ .

الثاني : الملكية العامة لوسائل الانتاج والتوزيع الاساسية ٠

الثالث : المركزية فى الاعداد ومتابعة التنفيذ للخطة القومية ٠

الرابع : وجود حجم كاف من البيانات الاحصائية وبالنوعية المطلوبة ٠

الخامس: توافر الكوادر الفنية المدربه على الاعمال التخطيطية على جميع المستويات التنظيمية وفى الاجهزه المختلفه ، وانتشار الوعى التخطيطى بصفه عامة ٠

السادس : توافر الاجهزه التخطيطية المتجانسه فى الاشكال والاختصاصات والعلاقات التنظيمية الرأسية والافقيه مع أجهزة الدولة الاخرى ٠

٣ ـ العلاقة بين التخطيط العينى والتخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامل :

تأسيسا على ماسبق ، يمكن أن نخلص الى أن التخطيط المالى يمثل ليس فقط جانب هام من جوانب التخطيط الشامل ، وانما ايضا شرطا أساسيا من شروط الشمول للتخطيط القومى كأسلوب أو منهج للتنظيم والادارة الاقتصادية القومية .

فالتخطيط الشامل يتطلب تطبيقه العلمى (بجانب مايتطلب من توافر شروط ومقومات أخرى، سبق تحديدها) ضرورة تخطيط الجانب المالى للخطة القومية تخطيطا يرتكز على تخطيط الجانب العينى لها ، وذلك انطلاقا من مبدأ أساس هو أن التخطيط العينى (سلعى وقوى عامله) والتخطيط المالى هما وجهان متلازمان للتخطيط الاقتصادى الشامل ، مثل ـ اذا جاز التعبير ـ وجهى العملة الواحدة .

وهنا فأنه ، فى مجال تحديد تلك العلاقة الاساسية بين التخطيط العينى والتخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامل ، يتعين التأكيد على الأمور الآتية :

الأول : من المعروف أن نقطة البدأ فى ظل منهج التخطيط الشامل أنما تتمثل فى التخطيط العينى ، الذى يقوم بناء على عوامل ووسائل الانتاج المتاحة والممكنه في اقتصاد قومى معين ، بتحديد أهداف الانتاج والاستثمار والاستهلاك والواردات والصادرات والعماله فى صورة عينية أو كمية ، أى باستخدام الوحدات الطبيعية للقياس .

واستنادا على تلك التقديرات لأهداف الخطة العينية ، يأتى دور التخطيط المالى الذى يقوم كخطوة أولى بترجمه تلك التقديرات العينية أو الكمية فى صورة قيمية ، أى عن طريق ضرب الكميات المستهدف انتاجها واستيرادها من السلع والخدمات في سنة معينة ، وتخصيصاتها المختلفة (أى الاستهلاك العام والخاص والاستثمار والصادرات) ، فى الاسعار التخطيطية . وكذلك ضرب حجم القوى العامله بنوعياتها المختلفةالمستهدف توظيفها فى نفس السنة في الأجور التخطيطية .

ثم تتعاقب الخطوات الاخرى للتخطيط المالى ، على النحو الذى سوف يتضح فيما بعد :

الثانى : أن هذا التسلسل المنطقى بين التخطيط العينى والتخطيط المالى فى اطـــــار التخطيط الشامل ، انما يؤكد أن التخطيط المالى ليس هو مجرد ترجمة نقدية للتخطيط العينـــى، كما يتصور البعض . ذلك أن عطيات الترجمة القيمية (على النحو السابق تحديده) انما هى خطـــوة هامة واحدة ، تعتبر نقطة البداية ، من خطوات متتالية تشكل فى مجموعها مايطلق عليه ميكانيكيـــة التخطيط المالى . على النحو الذى سوف يتضح فيما بعد .

الثالث : أنه نتيجة لهذه العلاقة العضوية بين التخطيط العينى والتخطيط المالى فى اطـــار التخطيط الشامل ، يستحيل أن يقتصر التخطيط الشامل على التخطيط العينى وحده دون التخطيط المالـــى . والسبب فى ذلك ليس فقط لان كليهما يصحح بعضه البعض بما يؤدى الى ايجاد خطـــة قومية متسقه اتساقا داخليا فى بنائها ، وبالتالى خطة قومية متوازنـــه وواقعية ، وانما ايضـــا (وهذا هو الاهم) أن انتاج وتوزيع السلع والخدمات (وهى جوهر ومضمون الخطة العينيه بأهدافها المختلفه) انما يتطلب حجم معين من التدفقات النقدية ، أو وسائل الدفع ، وحجم معين مـــن الموارد التمويلية على النحو الذى سوف يتضح تفصيلا فيما بعد ، هذا من ناحية . ومن ناحية أخـــرى فان التخطيط الشامل (طبقا لمحتواه العلمى السابق تحديده) يستحيل أن يقتصر على التخطيـــط المالى وحده دون التخطيط العينى ، لان هذا يجعلة تخطيط وظيفى أو تصحيحى ، اذا جـــاز التعبير ، لعلاج أزمات معينه وليس تخطيط هيكلى من أجل التنمية بمفهومها المعاصر . ذلك المفهـــوم الذى يجهل من التنمية ليس فقط مجرد عمليات تستهدف احداث زيادة فى متوسط دخل الفرد الحقيقـــى ، انما ايضا القضاء على الاختلال الهيكلى والازدواجية الاقتصادية بمفهومها الواسع ، خاصه فى دول العالم الثالـــث . (٥)

---

(٥) انظر للتفصيل : أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، محاضرات فى التخطيط والتنمية القومية (الجزء الثانـــى) ، مذكرة رقم ٧٢٦ ، معهد التخطيط القومى ، القاهره ، ١٩٨٠ ص ص ١٣ــ٣٢ ، و

أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، تحديد وتحليل لمفاهيم التخلف والتنمية والتخطيط ، المركز التجريبى للتدريب على تقويم المشروعات الاجتماعية ، معهد التخطيـــط القومى ، القاهره ، ١٩٧٦ ، ص ص ١٣ــ ٢٣ .

٤ - أهداف التخطيط المالـــى :

يستهدف من التخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامل تحقيق أمرين - بصفة رئيسيـــة - على جانب كبير من الأهمية ، هما :

الأول : المساهمه فى ضمان تحقيق الاهداف القومية للخطة ، بصورة تمنع أى انحرافـــات بين نتائجها المستهدفـــه ونتائجها المحققـة ، وذلك عن طريق :

أ - تحديد الحجم المناسب من وسائل الدفع .

ب - تحديد النمط التمويلى المناسب بمكوناته المختلفة ، من حيث النوع والحجـــم والاهمية النسبية .

وهنا فان استراتيجية وتخطيط النمط التمويلى القومى للخطة العينية ينبغى أن يرتكـــز من حيث المبدأ على سلـــم الأولويات الآتيـــة : (٦)

- المدخرات القوميـــة .
- المنح والاعانات الاجنبية غير المشروطه .
- القروض الأجنبيـــة .
- الاستثمار الأجنبى المباشـــر .

الثانى : المساهمه فى تحقيق التوازن والاستقرار الاقتصادى بصفة عامة ، والتوازن والاستقـــرار النقدى والمالى (بالتالـــى) بصفة خاصة ، وذلك بالتوفيق بين التدفقات المالية (كما تعكسها مجموعة الخطط المالية) والتدفقات العينية (كما تعكسها الخطط العينية) ، الآمر الذى يمنع ظهـــور أى آثار اختلالية فى صورة فجوات تضخمية و / أو انكماشية عامة أو قطاعية . ويتأتى ذلك عن طريق مراعـاة التطابق والتناسب بين :

---

(٦) انظر للتفصيل : أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، نظرية التمويل على المستوى القومى ، مذكرة رقـــم ٤٥٧ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ص ٣١ - ٣٣ .

- التدفقات المالية الموجهه للانفاق الاستهلاكى الفردى والعام والحجـــــــم المستهدف طرحه فى السوق من السلع والخدمات الاستهلاكيـــة .
- التدفقات المالية الموجهة للانفاق الاستثمارى والحجم المستهدف انتاجـــــــه. واستيراده من السلع والخدمات الرأسماليـــــة .

٥ — موضوع التخطيط المالى :

يتمثل موضوع أو محور اهتمام التخطيط المالى فى الدائره النقديه والمالية للاقتصاد القومى .(٧) أو بعباره أخرى فانه يتمثل فى تخطيط مجموعه متكاملة من العمليات الآتيـــة :

أ — عملية اصدار الموارد النقديه ، أو مايعرف بوسائل الدفع ، والتى تتمثل فـى : (*)

— أوراق البنكنـــوت .

— ودائع تحت الطلـــب .

ب — عملية تعبئة المدخرات النقدية ، والتى يمكن تصنيفها على أساس قطاعى ، يقوم علـــى التمييز بين : (**)

— مدخرات القطاع العائلى (شاملة فائض قطاع الاعمـال الخاص غير المنظـم) .

— مدخرات قطاع الاعمال الخاص المنظم (أى فوائض ذلك القطاع) .

— مدخرات قطاع الاعمال العـام (أى فوائض ذلك القطاع) .

— مدخرات قطاع الحكومة (الفائض الجارى للموازنة العامه للدولة + أرصـــده التأمينـــات الاجتماعيـــة) .

— مدخرات قطاع العالم الخارجى (فائض ميزان العمليات الجارية + صافى التحويـــلات الرأسماليـــة) .

---

(٧) انظر : أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، الاقتصاد النقدى كنظام متكامل ، المرجع السابـــق ص ص : ٢٢ — ٢٥ .

(*) يطلق أحيانا على تخطيط عملية اصدار وسائل الدفع اصطلاح التخطيط النقدى .

(**) هناك من يميز بين ثلاث مصادر لتكوين المدخرات هى :

أ — المدخرات التنظيمية ، وهى تتمثل فى :

— الارباح المحتجزه من قطاع الاعمال .

— الفائض الجارى للموازنه العامه للدولـــة .

— احتياطات التأمينات الاجتماعية .

ب — المدخرات الشخصيه ، وهى المدخرات التى يكونها افراد القطاع العائلى .

جـ — المدخرات الاجنبيه ، وهى المنح والاعانات غير المشروطه ، القروض الاجنبيه ، الاستثمار الاجنبى المباشر .

انظر : A.Honsi, Financiny Capital Formation, Memo 211, Institute of National Planning, Cairo, 1962, PP 2-7

وعملية التعبئة للمدخرات النقدية تشمل، بالاضافة الى تجميع تلك المدخرات النقدية من وحدات وقطاعات الاقتصاد القومى المختلفة ، التوظيف فى أحد أو بعض الاشكال الاتية للموارد المالية ، وهى — بصفة رئيسية — تتمثل فى الآتى :

— ودائع آجلة (سواء القصيرة او المتوسطة أو الطويلة الاجل) .

— سندات حكومية .

— بوالص تأمين .

ج — عملية تخصيص تلك الموارد المالية لمواجهة استخداماتها المختلفة طبقا لأهداف الخطة العينية فى صورتها القيمية ، على النحو السالف توضيحه .

وغنى عن البيان أن تخطيط تلك المجموعة من العمليات التى تشكل محور اهتمام التخطيط المالى ، انما يتم بطريقة تتسق وتتواءم مع تخطيط عمليات انتاج وتوزيع السلع والخدمات ، كما تعكسها مجموعة الخطط العينية .

أو بعبارة أخرى يمكن القول بأن محور اهتمام التخطيط المالى انما يتمثل فى تخطيط حجم وهيكل التدفقات النقدية والمالية بطريقة تجعلها متناسبة ومتوازنه مع حجم وهيكل التدفقات العينية ، أى السلع والخدمات فى اقتصاد قومى معين . وتتمثل تلك التدفقات المالية فى الانواع الثلاث الاتية : (٨)

(*) فالموارد المالية هى أشكال لتوظيف المدخرات النقدية . ومن ثم فانها عوامل تؤثر على حجم وسائل الدفع فى اقتصاد قومى معين .

(٨) للتفصيل انظر-

Z. Fedorowicz, "The Role of Finance in Socialist Economic planning ",problems of Economic Theory and practice (Finances and Banking). PWN,Warsaw, 1968.,pp. 15-27, and .

Z. Fedorowicz , Financial Aspects of perspective planning, A paper Presented at the polish - Egyptiah Seminar on Perspective planning , the Central School of planning and Statistics.(SGPIS). Warsaw, 1970,pp.2.6.

- التدفقات الدخلية : أى الايرادات والمصروفات النقدية التى تتصل بعمليات شراء وبيع السلع والخدمات .
- التدفقات التحويلية ، أى الايرادات والمصروفات النقدية التحويلية .(*)
- التدفقات الائتمانية : أى التى تتصل بعمليات تعبئة ثم تخصيص المدخرات النقدية ، أو عمليات الاقتراض والاقراض بمفهومها الواسع .

(*) مثل الضرائب والاعانات .

٦ - عمليات التخطيط المالـــى :

لكى يعالج التخطيط المالى كأسلوب موضوعه (بالتحديد السابق) ، وبالتالى لكى يحـــقق الأهداف المرجوة منه فى اطار التخطيط الشامل (على النحو السابق تحديده) ، فان هنـــاك مجموعة من العمليات الفنية الاساسية ، التى تتكامل مع بعضها البعض من حيث المضمون والمنهـج ، ينبغى اجرائها . وتتمثل تلك العمليات فى:

الاولى : التصوير القيمى أو الترجمه القيمية لاهداف الخطة العينية من انتاج واستثمار واستهلاك وواردات وصادرات وعماله ، على النحو السالف توضيحه .

الثانية : تقدير حجم وسائل الدفع التى يمكن خلقها أو اصدارها للمساهمه فى تنفيـــذ الخطة القومية ، وفى ضمان تحقيق الاستقرار النقدى .

وهنا يمكن الاسترشاد بحساب مايعرف بمعاملات الاستقرار النقدى ، التى تقوم على نسبـــة معدل التغير فى اجمالى المعروض النقدى الى معدل التغير فى اجمالى الناتج القومى بالأسعـــار الثابتة . فاذا كان معامل الاستقرار النقدى - بهذه الصورة - أكبر من الواحد الصحيح ، فـان ذلك يشير الى وجود اتجاهات تضخمية ضعيفة أو حاده حسب بعد أو قرب هذا المعامل من الواحـد الصحيح . أما اذا كان هذا المعامل أقل من الواحد الصحيح الموجب فهو يشير الى وجـــود اتجاهات انكماشية . وأخيرا - وليس آخرا - اذا كان هذا المعامل يساوى الواحد الصحيـــح أو قريبا جدا منه ، فان ذلك يمكن أن يشير الى حالة من الاستقرار النقدى .(٩)

---

(٩) انظر : أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، المناهج التحليلية للتضخم (مدخل نظـــرى)، مذكرة رقم ١١٧٢، معهد التخطيط القومى ، القاهرة، ١٩٧٦ ، ص ص ٣٥ - ٣٦ .

الثالثـــة : تقدير حجم المدخرات اللازم لتمويل الخطة الاستثمارية • فالاستثمار ، بمعـــنى استخدام جانب من الموارد العينية والبشرية لخلق طاقات انتاجية جديدة أو المحافظة على الطاقـــات الانتاجية القائمة بالاضافة الى المخزون السلعى ، يعتبر أحد المتغيرات الحاكمه لاحداث التنميـــة الاجتماعية والاقتصادية ، التى تشمل بجانب الزيادة المضطرة فى الناتج القومى الاجمالى احـــداث تغيير فى التركيب أو الهيكل الاقتصادى ، وبالتالى لتنفيذ الخطة القومية • ومن ثم فان تخطيـــط الاستثمار عينيا وماليا يتضمن بالضرورة المراحل الآتيـــة : (*)

أ ـ تقييم المشروعات الاستثمارية المستهدف ادراجها فى الخطة القوميـة •

ب ـ تحديد الحجم الكلى للاستثمار عينيا وماليا •

جـ ـ تحديد الحجم الكلى للادخار اللازم لتمويل الحجم الكلى للاستثمار •

د ـ توزيع الاستثمارات ، بمصادر تمويلها ، بين القطاعات والاقاليم المختلفة •

(*) وهنا ينبغى مراعاة عدد من الشروط عند اعداد الخطة الاستثمارية ، لعل أهمها يتمثل فى اثنـان هما :

ـ شرط الكفاءة الاقتصادية ، أى استخدام أقل قدر من الموارد للحصول على ناتج معـــين •

ـ شرط التماسك ، وهو يعنى أن الحجم الكلى للاستثمار (فى صورته العينية المعبر عنهـا نقديا) لايتجاوز الحجم الكلى للادخار ، أو مصادر تمويله سواء كانت محلية أو اجنبية •

انظـــر : أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، محاضرات فى المدخل لدراسة التخطيط الشامل ، المرجـــع السابق ، ص ص ٦٠ ـ ٦٣ •

الرابعة : تقدير حجم وهيكل التدفقات المالية (أى بأنواعها المختلفة من دخلية وتحويلية وائتمانية) للقطاعات الاقتصادية المختلفة للاقتصاد القومى ، والتى تكون متناسبة مع حجم التدفقات العينية ، كما تحددها من حيث الحجم والهيكل أهداف الانتاج والاستثمار والاستهلاك والواردات والصادرات والعماله لتلك القطاعات فى الخطة العينية .

وهنا على سبيل المثال فان حجم التدفقات الدخليه (أى الايرادات والمصروفات النقدية التى تتصل بعمليات شراء وبيع السلع والخدمات) للقطاع العائلى والحكومى يجب أن يكون متناسبا مع حجم تدفقات السلع والخدمات الاستهلاكية .

وغنى عن البيان أن هذه التقديرات المستهدفه لحجم وسائل الدفع وحجم التمويل بمكوناته المحلية والأجنبية وحجم وهيكل التدفقات المالية (أى اجراء العمليات الثانية والثالثة والرابعة) انما تتم من حيث الترتيب بعد اجراء العملية الاولى ، أى عملية الترجمه النقدية لأهداف العينية ، وتستند على ما هو متاح من البيانات التاريخية ، وخاصة بيانات سنه الاساس للخطة القومية .

الخامسة : تحديد قيم لمتغيرات العلاقات السلعية ـ النقدية ، وخاصة الأسعار ـ الأجور سعر الفائدة ـ سعر الصرف ـ معدلات الضرائب ـ حجم الائتمان ـ حجم الدين العام ـ حجم الانفاق العام ، بصورة تمكن من تعبئة الموارد المالية بما يحقق أهداف الخطة القومية . أو بعبارة أخرى ، تحديد بعض الاجراءات النقدية (التى تتصل بحجم الاصدار النقدى ـ حجم الائتمان ـ سعر الفائدة ـ سعر الصرف ـ النقد الاجنبى) والمالية (والتى تتصل بمعدلات الضرائب ـ حجم الانفاق العام ـ حجم الدين العام ـ حجم الدعم والاعانات) التى يمكن عن طريقها تعبئة الموارد التمويلية اللازمة لتحقيق أهداف الخطة القومية .

وهنا يتعين التنويه بالاهمية القصوى لهذه العملية . ولتبيان ذلك فانه من الممكن تصور الحاله الآتيه :

اذا فرضنا أن تقدير حجم التمويل المطلوب للخطة القومية بصفة عامه ، وللخطة الاستثمارية بصفة خاصة ، قد يكون أكبر من الحجم المتاح من المدخرات المحلية ، فأن هذا يجعل المخطط أما الاختيار بين بديلين هما :

أ - اعاده النظر فى أهداف الخطط العينية من انتاج واستثمار واستهلاك وواردات وصادرات وعماله ، وذلك بتخفيضها .

ب - تقرير بعض الاجراءات النقدية والمالية على نحو يوفر حجم التمويل اللازم ، مثل رفع معدلات الضرائب ، رفع سعر الفائدة .. الخ ، أو زيادة الاعتماد على العالم الخارجى ، فى صوره الحصول على - مثلا - مزيد من القروض الأجنبية .

ومن ثم فأنه لما كان البديل الأول من الصعب قبوله عمليا ، فان الالتجاء الى البديل الثانى يعتبر ضرورة لاغنى عنها . ومن ثم فأن جانب السياسات النقدية والمالية التى ينبغى تحديدها لتعبئة وتخصيص الموارد المالية يعتبر أحد المكونات الاساسية للتخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامل .

٧ ـ أدوات التخطيط المالـــى :

تتمثل أدوات التخطيط المالى فى مجموعة من الموازين المالية ، التى توفر صورة متكاملـــــة من المؤشرات (سواء فى صورة أرقام مطلقة ـ نسب ـ علاقات ـ معاملات) التى تعكس حجـــــم وهيكل التدفقات النقدية والمالية ومدى تناسبها مع حجم وهيكل التدفقات العينية سواء فى وضعهـــا الحالى أو المستهدف .(*)

وفى الواقع فان اجراء مجموعة العمليات الفنية (السابق تحديدها) للتخطيط المالـــــى يتطلب ضرورة اعداد مجموعة من الموازين المالية على مستويات ثلاث هى :

ـ المستوى القومـــى .

ـ المستوى القطاعـى .

ـ مستوى الوحدات الاقتصادية .

(*) غنى عن البيان أن مجموعة الموازين المالية تمثل أحد مكونات نظام الموازين الاقتصادية . فالموازيـن الاقتصادية تشمل بالاضافة اليها كل من : ـ

ـ الموازين العينية .

ـ الموازين البشرية (وخاصة موازين القوى العامله) .

انظر للتفصيل : عبد اللطيف حافظ وآخرون ، النظرية والتطبيق فى النظام المحاسبى الموحد ، المرجع السابق ، ص ص ٢١ ـ ٥٧ ، و

محمـد محمود الامام ، جداول التدفقات القومية واستخداماتها فى دراسة المشروعات الاستثماريـــة ، مذكرة رقم ٨٠٠ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٦٧ ص ١ ـ ٤٤ ، و

K. Porwit, "Balancing Methods in Central Planning", Planning in Poland, Vol.17, Materials of the Advanced Course in National Economic Planning, SGPIS, Warsaw, 1964 , PP.1-30, and

J. Pawelson, Economic Accounting, Mc Graw- Hill Book Campany, Inc ., New York, 1955, PP.1 - 10 ,

ويطلق على مجموعة الموازين المالية التى تعد على المستوى القومى " الموازين الاجمالية " ، ومجموعة الموازين المالية التى تعد على المستوى القطاعى " الموازين التشابكية ، ومجموعة الموازين المالية التى تعد على مستوى الوحدات الاقتصادية " الموازين التحليلية " .

وتمثل هذه الموازين المالية (سواء الاجمالية أو التشابكية أو التحليلية) وحده فنية متكاملة من ناحية التركيب ، الذى يبدأ فى التجميع التصاعدى من المجموعة الاخيرة (أى الموازين المالية التحليلية) الى المجموعة الثانية (أى الموازين المالية التشابكية) ، الى المجموعة الأولى (أى الموازين المالية الاجمالية) .

ونعرض فيما يلى لهيكل الموازين المالية بمستوياتها وأنواعها الثلاث : (١٠)

أولا : مجموعة الموازين المالية الاجمالية ، والتى تتضمن :

أ ـ ميزان انتاج وتوزيع واستخدام الدخل القومى .

ب ـ الميزان المالى القومى .

جـ ـ ميزان الدخل والانفاق النقدى للسكان .

د ـ ميزان العملة .

هـ ـ ميزان النقد الاجنبى .

ثانيا : مجموعة الموازين المالية التشابكية ، والتى تتضمن :

أ ـ الموازنة العامة للدولة .

ب ـ ميزان الائتمان .

جـ ـ ميزان الدخل والانفاق النقدى لمشروعات القطاع العام .

هـ ـ ميزان الدخل والانفاق النقدى لمشروعات القطاع الخاص المنظم .

---

(١٠) للتفصيل انظر :

Z. Fedorowicz, Financial Planning, Institute for Developing Countries, SGPIS, Warsaw, 1970, PP.5-60, and

أحمد حسنى ، استخدام الجداول المالية فى التخطيط ، مذكرة رقم ٢٦٥ ، معهد التخطيط القومى القاهرة ، ١٩٦٣ .

ثالثا : مجموعة الموازين التحليلية ، والتى تتضمن الموازين المالية لمشروعات قطاع الأعمال العام، وهى :

أ — خطة الأرباح .

ب — خطة تمويل الاستثمار .

جـ — خطة تمويل الزيادة فى المخزون السلعى .

استنادا على التحديد السابق لهيكل الموازين المالية ، فانه يجدر الاشارة الى أنه جرى العرف على تصنيف هذه الموازين المالية بين الزامية واختيارية أو تأشيريه . وتتضمن مجموعة الموازين المالية الالزامية ما يلى :

— الموازنه العامة للدولة .

— ميزان الائتمان .

— ميزان النقد الاجنبى .

— ميزان العملة .

— ميزان الدخل والانفاق النقدى للقطاع العام .

— موازين الوحدات الاقتصادية للقطاع العام .

بينما تشمل مجموعة الموازين المالية التأشيرية أو الاختيارية مايلى :

— ميزان انتاج وتوزيع واستخدام الدخل القومى .

— الميزان المالى القومى .

— ميزان الدخل والانفاق النقدى للسكان .

٨ - مؤسسات التخطيط المالى :

ان التخطيط المالى (بالتحديد السابق لماهيته) هو مسئولية مشتركة بين جهاز التخطيط القومى وبين أجهزة ومؤسسات القطاع المالى ، التى تشمل :

أ - وزارة المالية .

ب - الجهاز المصرفى ، والذى يتضمن بصورة رئيسية مجموعة البنوك الاتية :

- البنك المركزى .
- البنوك المتخصصة .
- البنوك التجارية .

جـ - مؤسسات مالية أخرى مثل :

- قطاع التأمين .
- بنوك ادخارية .

ويتطلب التطبيق العلمى لمفهوم التخطيط المالى فى اطار التخطيط الشامل (على النحو السابق تحديده محتواه من حيث الأهداف والموضوع والعمليات والادوات) ضرورة مراعاة الاعتبارات التنظيمية الآتية :(١١)

أولا : التعاون الوثيق والتنسيق المتكامل بين جهاز التخطيط القومى ووزارة المالية والبنك المركزى على وجة الخصوص .

ثانيا : التجانس والتكامل فى العلاقات التنظيمية الرأسية بين وزارة المالية ومؤسسات القطاع المالى بصفة عامة ، وبين البنك المركزى ومؤسسات الجهاز المصرفى الاخرى بصفة خاصة .

---

(١١) للتفصيل أنظر :

Z. Bablewski, The Organization of Planning System, A Paper presented at the polish - Egyptian seminar (1969) , SGPIS, Warsaw, 1969, pp.2-11 .

ثالثا : التجانس والتكامل فى العلاقات التنظيمية الافقية بين مؤسسات القطاع المالى بعضهـــا مع بعض ، وذلك عن طريق التخصص القطاعى ، أى تركيز النشاط أو العمليات الائتمانية سواء القصيـــرة أو الطويلة الاجل لكل مؤسسة مالية فى قطاع اقتصادى معين .

رابعا : أن يوزع الاختصاص فى اعداد الموازين المالية الاساسية فى هذا الاطار التنظيمـــى المالى المتكامل ، على النحو التالى :

أ — جهاز التخطيط القومى ، ويختص باعداد :

— ميزان انتاج وتوزيع واستخدام الدخل القومى .

— ميزان الدخل والانفاق النقدى للسكان .

ب — وزارة المالية ، وتختص باعداد :

— الميزان المالى القومى .

— ميزانية الدولـــة .

جـ — الجهاز المصرفى ، حيث يقوم البنك المركزى بالتعاون مع وحدات الجهاز المصرفـــى باعداد :

— ميزان الائتمان .

— ميزان العملـه .

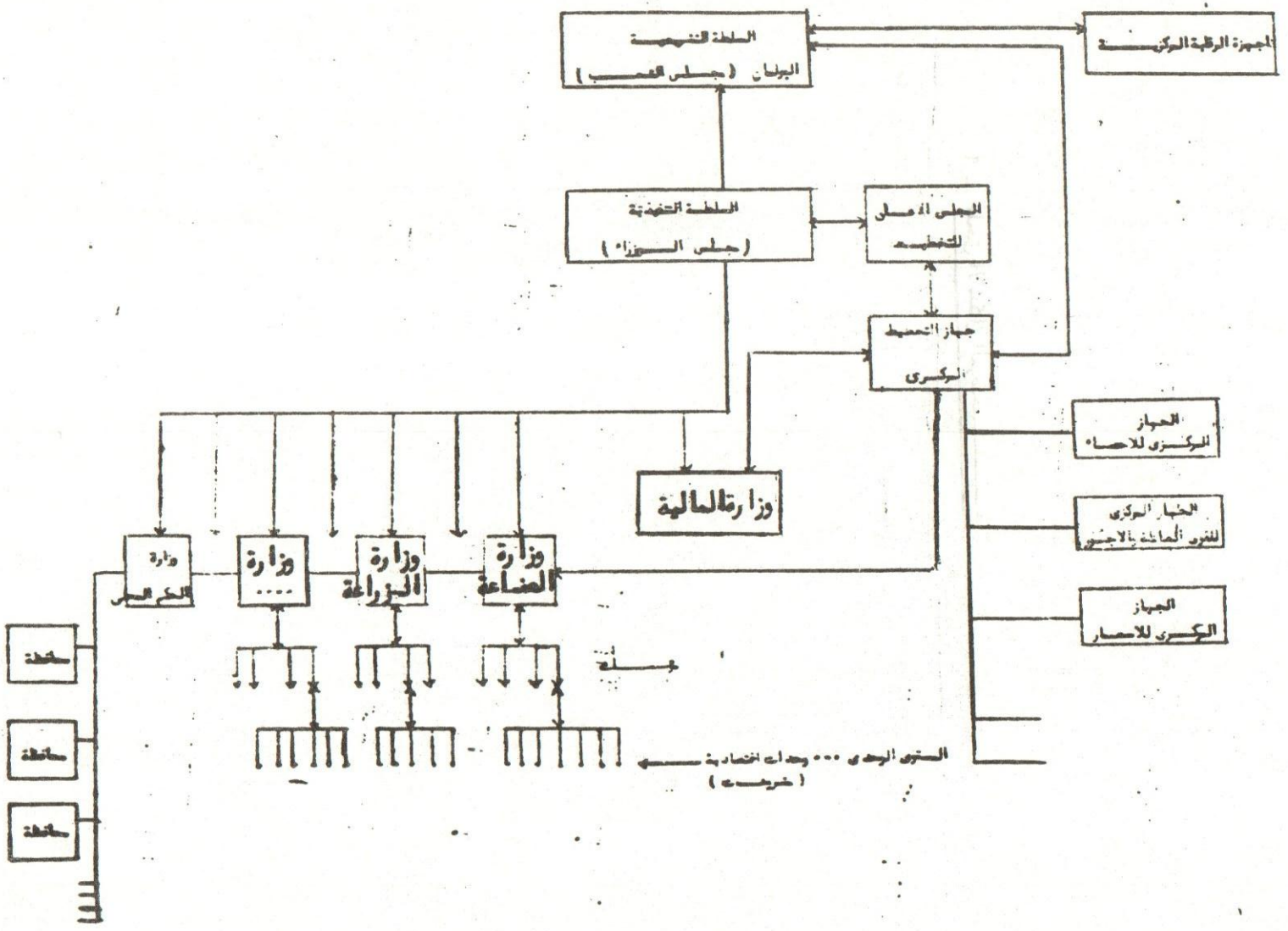
د — وزارة التجارة الخارجية ، تختص باعداد ميزان النقد الاجنبى بالتعاون مع البنـــك المركزى .

هـ — الوحدات الاقتصادية ، تختص باعداد الموازين المالية التحليلية .

٩ ـ ملحق الاشكال التوضحيـــــــــة

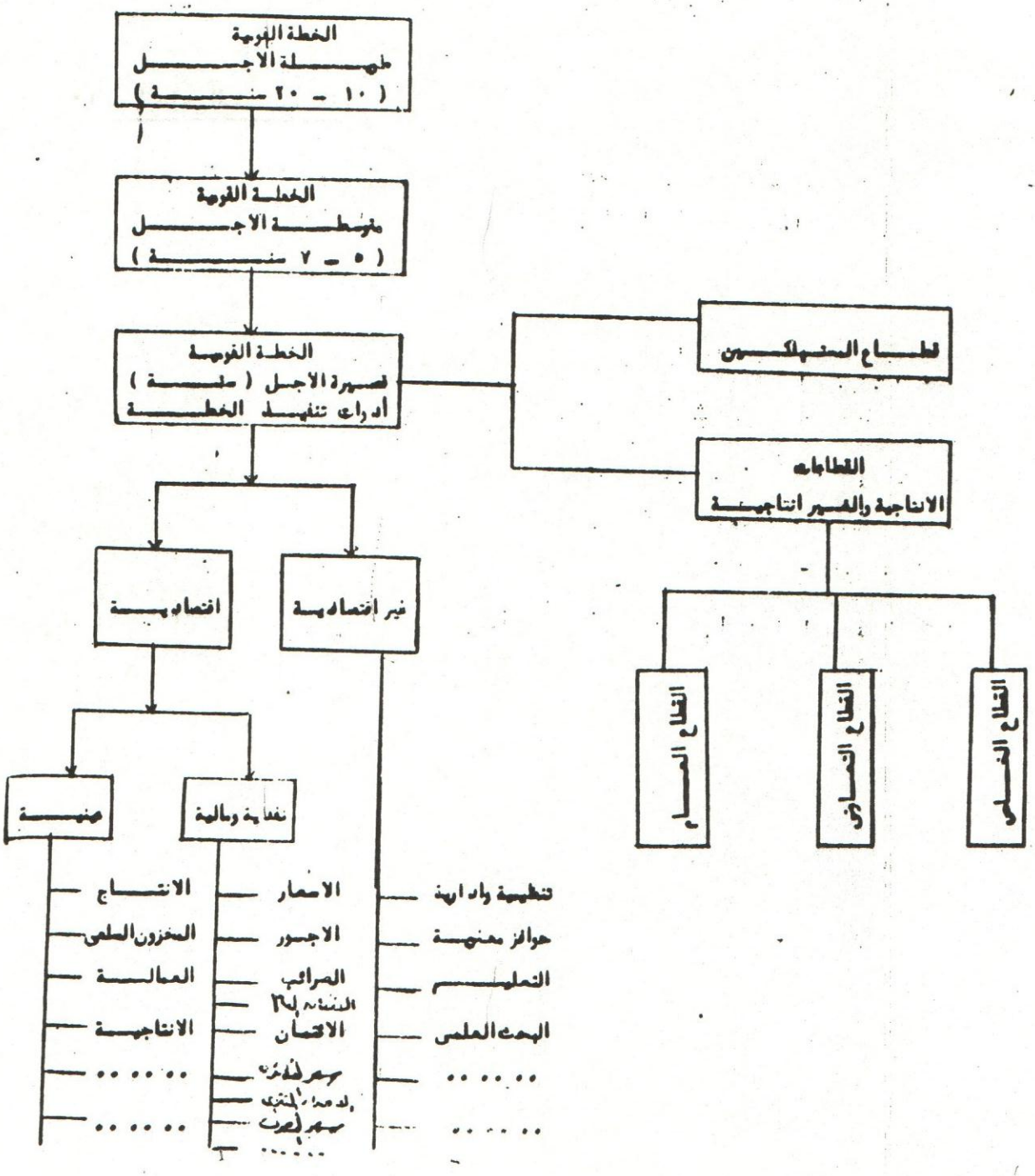
مرفق رقم (٢)

مكونات الركن الخارجي للتخطيط الفعال



مرفق رقم (٣)

الاطار العام للهيكل الاساسى للخطط فى نظام التخطيط القومى الشامل



١٠ ـ المراجع المستخدمـــة :

أولا : المراجع العربية

١ - ابراهيم سعد الدين ، ماهيه التخطيط ، مذكرة رقم ١٣٢ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٦٣ .

٢ - أحمد حسنى أحمد ، استخدام الجداول المالية فى التخطيط ، مذكرة رقم ٢٦٥ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٦٣ .

٣ - أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، نظرية التمويل على المستوى القومى ، مذكرة رقم ٤٥٧ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٧٥ .

٤ - أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، تحديد وتحليل لمفاهيم التخلف والتنمية التخطيط ، المركز التجريبى للتدريب على تقويم المشروعات الاجتماعية ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

٥ - أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، المناهج التحليلية للتضخم (مدخل نظرى) ، مذكرة رقم ١١٧٢ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

٦ - أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، محاضرات فى المدخل لدراسة التخطيط الشامل ، مذكرة رقم ٤٧١ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٧٧ .

٧ - أحمد عبد العزيز الشرقاوى : محاضرات فى التخطيط والتنمية القومية (الجزء الثانى) ، مذكرة رقم ٧٢٦ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٨٠ .

٨ - أحمد عبد العزيز الشرقاوى ، الاقتصاد النقدى كنظام متكامل (نظرية ومعالجة منهجية جديدة) ، مذكرة رقم ١٢٨٤ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٨١ .

٩ - اسماعيل صبرى عبد الله ، مدخل لدراسة الاقتصاد الاشتراكى ، مذكرة رقم ٩٣٠ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٦٩ .

١٠- عبد اللطيف حافظ وآخرون ؛ النظرية والتطبيق فى النظام المحاسبى الموحد ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٧١ .

١١- عطية مهدى سليمان ، نظام التخطيط القومى الشامل (دراسة نقدية لنظام التخطيط فى مصر) مذكرة رقم ٢٦٥ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

١٢- عمرو يحيى الدين ، التنمية والتخطيط الاقتصادى ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٢ .

١٣- كريمه كريم ، التخطيط العينى والمالى للاقتصاد القومى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨ .

١٤- محمد محمود الامام ، جداول التدفقات القومية واستخداماتها فى تقيم المشروعات الاستثمارية ، مذكرة رقم ٨٠٠ ، معهد التخطيط القومى ، ١٩٦٧ .

ثانيا : المراجع الاجنبيه :

(1) Bablewski,Z., The Organization of Planning System , APaper presented at the Polish - Egyptian Seminar on Perspective Planning , SGPIS , Warsaw, 1969 .

(2) Hosni,A., Financing Capital Formation . Memo 211, Institute of National Planning, Cairo, 1962.

(3) Fedorowicz,Z., "The Role of Finance in Socialist Economic Planning", problems of Economic Theory and practice. (Finances and Banking) PWN , Warsaw, 1968 ,

(4) Fedorowicz,Z, Financial Aspects of Perspective Planning , A paper presented at the polish - Egyptian on perspective Planning, SGPIS , Warsaw , 1970 .

(5) Fedorowica ,Z., Financial planning ,Institute for Developing Ccuntries, SGPIS , Warsaw, 1970 .

(6) Pawelson,J, Economic Accounting. Mc Graw- Hill Book Comp . Inc., New York, 1965 .

(7) Porwit,K., "Balancing Methods in Central planning", Planning in Poland,Vol . 17, Materials of The Advanced Course in National Economic Planning, SGPIS, Warsaw, 1964.