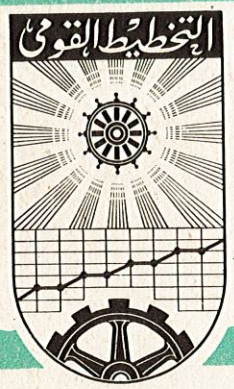
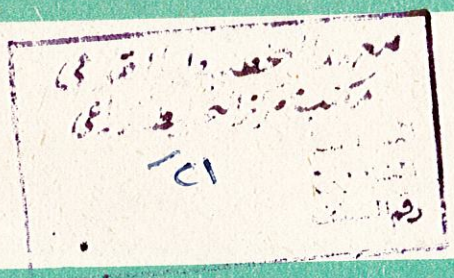
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى



مذكرة رقم (٩١٠)

احتياجات الخطة الخمسية الثالثة

(الخطة المالية)

للدكتور محمد فكرى شحاته

يوليو سنة ١٩٦٩

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر بالزمالك

الآراء التي وردت في هذه المذكـــــــــــــــــــرة
تمثل رأي الكاتب ولا تمثل رأي المعهد ذاتـــــــــــــــه

احتياجات اعداد الخطة الخمسية الثالثة
(التخطيط المالـــى)

يعتبر التخطيط المالى احد جوانب التخطيط الاقتصادى الشامل حيث ينصرف الى حصر وتعبئة الموارد المالية (نقدية وائتمانية) وتوزيع هذه الموارد على الاستخدامات المختلفة والتى سبق تحديدها بالخطة العينية بحيث تتقابل التدفقات المالية مع التدفقات السلعية فى صورة متوازنه ، او بمعنى آخر ان تتوازن تخصيصات الدخل مع تخصيصات السلع والخدمات كضرورة تستلزمها تنفيذ الخطة بصفة عامة . لذلك فان الخطة العينية للتنمية وما تتضمنه من حصر الموارد الفنية والطبيعيه والبشرية وتوزيعها على الاستخدامات المختلفة لابد وان يصحبها ايضا خطة مالية متوازنة ومتطابقة معها تماما .

ومن ذلك يتضح ان لاعداد وتنفيذ الخطة الخمسية الثالثة بما يجنبنا من الانحرافات والمتناقضات التى ابرزتها تجربة الخطتين الاولى والثانية لغياب خطة مالية متكاملة يلزم الاهتمام باعداد خطة مالية سليمة بعد استكمال اوجه النقص والمعوقات المتعددة لاعداد هذه الخطة كما سيرد ذكره فى هذه المذكرة .

الهدف العام للخطة :

من رأيى ان تستهدف الخطة الخمسية الثالثة هدفا عاما واضحا ومفهوما للغالبية العظمى من افراد المجتمع ويتمشى مع الهدف الرئيسى لخطط التنمية بصفة عامة وفى الدول الاشتراكية بصفة خاصة الا وهو رفع مستوى معيشة الفرد فى المجتمع متمثلا فى متوسط نصيبه من السلع والخدمات (الدخل الحقيقى) على ان يترك تحديد قدر هذه الزيادة لما تراه القيادة السياسية العليا وما توضحه الدراسات والمعلومات اللازمة التى تسبق تحديد الهدف بصفة نهائية .

وينبثق عن هذا المفهوم للهدف العام للخطة ثلاثة ابعاد رئيسية لخطة التنمية وهى :

(١) تخطيط انتاجى يستهدف زيادة الناتج من السلع والخدمات.

(٢) تخطيط سكانى يستهدف قياس الظروف الديموجرافيه للسكان وامكانيات الحد من الزيادة السكانية .

(٣) تخطيط توزيع الثروة والدخل فى المجتمع فيما يتعلق بالتوزيع الحالى والتوزيع المستهدف تحقيقه فى الخطة الثالثة بما يضمن رفع مستوى الغالبية العظمى لافرادالمجتمع وذلك حسب خطة موضوعه .

ويلاحظ ان هذه الابعاد الثلاثة التى تنبثق عن تحديد الهدف العام للخطة فى صورة رفع مستوى معيشة الفرد تتفق مع ظروفنا الاقتصادية والمعيشيه الخاصة بنا ومرحلة التحول الاشتراكى التى بلغناها والمرحلة المستهدفه فى الخطة الثالثة . كذلك سوف يجب هذا الهدف اهمية وحجم الخدمات التى تقدمها الدولة لافراد المجتمع فى سبيل رفع مستوى معيشتهم مع انها فى واقع الامر (بالمفهوم الماركسى) لا تعتبر اضافة الى الدخل القومى بل استهلاك الناتج القومى والدخل القومى . كذلك ينبع عن هذا الهدف ايضا السياسات التى ترسمها الحكومه فى مجالات كثيرة مثل الهجرة وتحديد النسل والنهوض بالريف ، وتحديد الملكية لغير الزراعيين ... الخ وجميعها لا يبرزها المفهوم السابق للهدف العام للخطة العشرية .

ومن رأى لابد ان يعبر الهدف العام للخطة عن هذه الابعاد الثلاثة مجتمعه وذلك اذا ما تحددت صياغة الهدف العام فى رفع مستوى معيشة غالبية افراد المجتمع وقد يذكر مدلول ذلك بمضاعفة متوسط الدخل الحقيقى للفرد من السلع والخدمات.

اعداد البدائل للخطة الثالثة :

يتطلب اعداد البدائل لخطة التنمية توافر المعلومات والبيانات التى يمكن استخدامها لاختبار وتحديد الهدف العام للخطة وكذلك لوضع اطار عام مبدئى يتضمن خطة عينية وخطة مالية وخطة قوى عاملة ترتكز على المجاميع الرئيسية التى تبرزها القوائم التخطيطية التقديرية عن فترة الخمسة سنوات القادمة ويتطلب هذا استكمال ما يلى :

١ - اعداد عدد من نماذج التنمية Growth Models تكون اقرب الى الهيكل الاقتصادى المصرى من النماذج الاخرى المنقولة عن الدول الاخرى .

٢ - استنباط بعض العلاقات والنسب الهامه وقياسها من واقع ما توفر لدينا من ذخيرة تجربة الخطة الخمسية الاولى والاتجاهات فى ظل الظروف الحاضرة والمستقبلة مثل نسبة الانتاج الى الاستثمارات ، ونسبة الادخار المحلى الى الاستثمارات ، ونسبته الى الدخل القومى ... الخ .

٣ - الاسراع فى اعداد جداول مدخلات ومخرجات ولو بصورة مبدئية ولكن قريبة للواقع .

٤ - تخصيص الفنيين اللازمين من وزارة التخطيط ومعهد التخطيط لاستخدام الاساليب الحديثه لاعداد واختبار البدائل المختلفة للخطة الثالثة ، ويمكن استخدام العقل الالكترونى بالمعهد بعمل Simulation للاقتصاد القومى تعرض صورة عامة للاقتصاد القومى مع استخدام كل من البدائل المختلفة .

٥ - تحديد المعلومات والبيانات والقوائم اللازم تجميعها من القطاعات المختلفة لغرض اعداد الاطار المبدئى للخطة الثالثة .

٦ - تحديد اسلوب العمل بين الوزارة والوزارات والقطاعات والمؤسسات الاخرى لغرض وضع اطار الخطة الثالثة المبدئى .

٧ - توزيع الخطة الثالثة الى ثلاثة خطط متكاملة وهى :

- خطة عينية (انتاج)
- خطة مالية
- خطة القوى العاملة

ويمكن ايضا وضع خطة مبدئيه للاقاليم المختلفه تستخدم لغرض تحليلى بعد اعداد الاطار المبدئى العام للخطة الثالثة .

ولسوف يقتصر العرض التالى على متطلبات وضع خطة مالية فى الخطة الخمسية الثالثة .

" الخطة الماليـــة "

لعرض متطلبات وضع خطة مالية تحقق الاغراض المرجوه منها وتسمح للتخطيط المالى بان يؤدى وظائفه الرئيسيه الهامة فى وضع وتنفيذ الخطة الخمسية الثالثة سوف نفترض فرضين اساسيين :

اولا : استمرار الدولة فى اتباع اسلوب التخطيط الشامل والعمل على تدعيم هذا الاسلوب واستكمال الاجراءات والسياسات اللازمة وليس العكس بان تتخذ سياسات واجراءات قد تحد من فعالية وكفاية الاسلوب التخطيطى مما يعوق قيامه بالدور المحدد له . فمثلا فى مجال السياسات المالية والنقدية سوف يكون الاتجاه هو تهيئة التنظيمات المالية اللازمة وتحديد سلطاتها ومسئولياتها بما يسمح بوضع وتنفيذ خطة مالية تتفق مع الخطة العينية وتتحكم فى المسالك المالية والنقدية الكفيلة بتنفيذها ، وان يدعم ولا يتداعى اسلوب المركزية فى التخطيط واللامركزية فى التنفيذ .

ثانيا : انه يفترض استكمال المتطلبات اللازمة لوضع اطار مبدئى مناسب لخطة عينية وما يتطلبه ذلك من تواجد المعلومات والبيانات اللازمة لوضع خطة الانتاج مثل حصر وافى للموارد الانتاجية المتاحة والممكنه والطاقات الانتاجية والمعاملات الفنية للانتاج وجداول المدخلات والمخرجات ... الخ .

وبالتالى تنصرف الخطة المالية الى ترجمة هذه الخطة العينية الى تدفقات نقدية وائتمانية مواتية لتنفيذها .

وظائف التخطيط المالى :

اذا ما ثبت صحة الافتراضات السابقة فانه يمكن تحديد دور التخطيط المالى واغراض وضع خطة مالية (اطار مبدئى) فيما يلى :

١ - اختبار امكانيات التمويل اللازمة للخطة الخمسية الثالثة سواء محليا او خارجيا فقد يستدعى الامر اعادة النظر فى الخطة العينية او اقتراح بعض السياسات والاجراءات لتوفير التمويل المطلوب .

٢ - تهيئة تدفقات مالية (نقدية وائتمانية) بين القطاعات المختلفة للاقتصاد القومى وفى داخل كل قطاع ، مطابقة تماما للتدفقات العينية التى سوف تحددها مقادير الانتاج والاستهلاك والاستثمار المحددة بالخطة السلعية .

٣ - تهيئة القدر اللازم من التمويل المحلى والاجنبى وانسياب هذا التمويل من مصادره الى استخداماته المختلفه بما يضمن عدم وجود فوائض او اختناقات فى اى من القطاعات مما قد يعوق تنفيذ الخطة .

٤ - استخدام التحكم فى التمويل وتنظيمه كأداة للرقابة (المالية) على تنفيذ الخطة العينية خاصة اذا ما اقترن ذلك برقابة فنية ايضا .

٥ - الاستفادة من مرونة التخطيط المالى والسياسات المالية والنقدية لمواجهة الانحرافات فى تنفيذ الخطة العينية فى الاجل القصير (كزيادة الاستهلاك مثلا) لاعادة الاقتصاد القومى الى حالة توازن وذلك بواسطة :

أ) الاحتفاظ باحتياطيات مالية لاستخدامها اذا لزم الامر وضرورة تحديد قدرها .

ب) قواعد وحدود استخدام الادوات المالية المعروفة كالضرائب والاجور وكمية النقود لمعالجة الانحرافات الاقتصادية .

٦ - تنمية المدخرات المحلية وتنسيق العمل بين اجهزة تعبئة المدخرات .

وحتى تأتى الخطة المالية محققة لهذه الاغراض يجب استكمال المتطلبات الآتية :

اولا : الاجهزة المالية :

١) ضرورة التنسيق بين وزارة الخزانة ووزارة الاقتصاد ووزارة التخطيط والوزارات القطاعية فيما يتعلق بمسئوليات واعباء وضع وتنفيذ الخطة المالية .

٢) تطوير الجهاز المصرفى ليؤدى الدور المحدد له فى اقتصاد مخطط خاصة فيما يتعلق بما يلى :

أ - الاشتراك فى وضع الخطط المالية للمؤسسات والوحدات وتقدير حجم التمويل اللازم لكل منها سواء بالنسبة لمصروفات التشغيل (راس المال العامل) او المصروفات الاستثمارية .

ب - امساك حسابات مستقلة للوحدات والمؤسسات على ان تتم معظم معاملاتها عن طريق البنك ويحدد نوع وقدر المعاملات النقدية خارج البنك .

حـ - التزام البنك بمنح الائتمان المحدد حسب الخطة فقط لوحدات القطاع كما وتوقيتا وكثافة مع التأكد من صحة استخدام التمويل المخطط فى الاغراض المحددة بالخطة ، ويتطلب ذلك اعداد خطة ائتمانية وافية شاملة ، ووضع قواعد منح ائتمان اضافى .

د - ضرورة الغاء الائتمان التجارى فيما بين الوحدات او اخضاعه لتخطيط محكم دقيق وتحديد دوره بالنسبة للخطة الائتمانية .

هـ - ضرورة الاخذ بنظام البنوك المتخصصة حتى يحدد دور كل بنك متخصص فى وضع وتنفيذ الخطة فى مجال محدد له حتى يسهل الرقابة عليها وتخصص كل منها بواجب محدد فى وضع وتنفيذ الخطة الائتمانية .

٣) التنسيق بين الاجهزة الحكومية المختلفة فى مجال متابعة تنفيذ الخطة خاصة ديوان المحاسبات - الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء - وزارة التخطيط - وزارة الخزانة - الرقابة الادارية - الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ... الخ .

٤) ضرورة وجود ادارة مركزيه لتحديد الاسعار مع وضع هيكل واضح للسعر او لسعر كل مجموعة من السلع ويبرز هذا الهيكل بوضوح تكلفة الانتاج والهوامش ، وكيفية استيعابه لظروف العرض والطلب ، الخ .

٥) التنسيق فيما بين اجهزة تعبئة المدخرات وتحديد مجال تخصص كل منها بدلا من تنافسها على نوع معين من المدخرات وتكفى الاشارة الى ان شهادات الاستثمار قد تستحوذ على مدخرات اجهزة اخرى مثل صندوق توفير البريد وبالتالى ينتهى الامر بدفع الحكومة لمعدل فائدة اكبر عما لو حصلت على هذه المدخرات فى الاصل عن طريق صندوق توفير البريد مثلا او بمطالبة صندوق البريد برفع معدل الفائدة على مدخراته ٠

٧- اعادة النظر فى وضع صندوق الاستثمار وتطويره الى بنك مستقل متخصص فى تمويل الاستثمارات على نمط بنوك الاستثمار بالدول الاشتراكية ٠

٨- توحيد نظامى التأمينات الاجتماعية والتأمين والمعاشات الحكومى فى هيئة عامة واحدة تخضع لوزارة قطاعيه واحدة حتى يسهل لها اضطلاعها بوظيفتها الاجتماعية من توفير الحماية التأمينية اللازمة ووظيفتها الاقتصادية كأداة لاعادة توزيع الدخول ورفع مستوى المعيشة وبصفتها اكبر ممول لاستثمارات التنمية ٠

٩- التنسيق بين شركات التأمين وجعلها شركات متخصصة لما فى ذلك من وفورات وسهولة الرقابة وفعالية التخطيط ومساهمتها الفعالة فى خطة التنمية ٠

القوائم الماليـــة :

بافتراض ان الاتجاه فى المستقبل سوف يكون نحو تقوية دعائم التخطيط الشامل بجوانبه المختلفه والسلعى والمالى والبشرى ، اى الى اسلوب

المركزية فى التخطيط واللامركزية فى التنفيذ بصورة اكثر فعالية فان الامـــــر يتطلب ما يلى :

١ - اعادة النظر فى وضع الحسابات القومية المستخدمة حاليا حيث انهـــــا لا تتفق مع اسلوب التخطيط الشامل المتبع باقتصاد مخطط ، ويحـــــث يعمم نظام بديل للموازين التخطيطيه يتفق مع ظروفنا والمعالـــــــم الواضحه لمستقبلنا وذلك نظرا لان :

أ) الحسابات القومية لا تبرز التفاصيل اللازمة لوضع خطة شاملة بـــــل تركز على المجاميع الرئيسيه او القطاعيه على الاكثر .

ب) ترتكز الحسابات القومية اساسا على جانب واحد فقط وهو الجانـــــب المالى بدلا من الجوانب التخطيطيه الثلاثة السلعى والمالى والبشرى .

جـ) الاطار النظرى والمفاهيم المستخدمه بها تتفق مع النظام الراسمالـــى خاصة مفهوم الدخل القومى والناتج القومى وقياس كل منهما .

٢ - ونظرا لان المطلوب فى البند السابق قد لا يتحقق الا فى الاجل الطويـــل فانه بالنسبة للاحتياجات العاجلة لوضع وتنفيذ الخطة الخمسية الثالثـــــة فان الامر يتطلب :

١) استكمال اعداد بعض القوائم الرئيسيه الهامه مثل ميزان دخـــــول ونفقات الاهالى بدلا من الاعتماد على البيانات الناقصة التى يبرزهـــا حساب التخصيص للقطاع العائلى .

٢) وضع خطة ائتمانية (ميزان الائتمان قصير الاجل وطويل الاجـــــل) بناء على الاحتياجات الفعلية لوحدات قطاع الاعمال العام ، وقـــــد (سبق) .

ان وضحت دور الجهاز المصرفى بعد تطويره فى الاشتراك فى وضع وتنفيذ ومراقبة الخطط المالية والانتاجية لوحدات قطاع الاعمال العام.

٣) وضع ميزان جديد يبرز حجم الدخل القومى وتوزيعه واستخدامه النهائى خاصة وان استخدام وتوزيع الدخل القومى لا تبرزها بصورة دقيقة وواقعية الحسابات القومية المتبعة حاليا.

٤) حتى يتم وضع اطار جديد لموازين تخطيطيه تحل محل الحسابات القومية ونعرض وضع خطة ائتمانية لجزء هام من الخطة المالية فان الامر يقتضى الاسراع بالانتهاء من اعداد جداول التدفقات المالية ونتائجها عن السنتين الماضيتين على الاقل وتحليل هذه النتائج لاستخدامها فى تقدير حجم التمويل ومصادره واستخداماته عن السنوات القادمة.