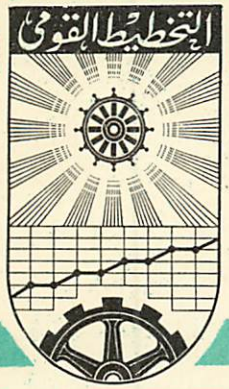
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومي

مذكرة رقم (٥٢٤)

العلاقة بين الخطة والميزانية

للدكتور عاطف السيد

١٩٦٤/١٢/٢٨

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

العلاقة بين
الخطة والميزانية

ميزانية الدولة هى تقدير لانفاقها وموارد ها عن مدة مقبلة . وبالتالى فهى صورة ملموسة لنشاط الدولة خلال هذه المدة . وعلى هذا نراها وقد خضعت فى تطورها لما اعترى هذا النشاط من تطور كان فى الواقع انعكاسا لتطور الفكر الاقتصادى نفسه .

أ - ففى عصر الحرية الاقتصادية حيث كان دور الدولة محصورا فى أضيق الحدود وكانت الميزانية بالتالى بما تشملة من نفقات وموارد حيادية بالنسبة للاقتصاد لم يكن غريبا الا يعترف كتاب هذا العصر الا بتوازن الميزانية الذى يتحقق عن طريق الحصيلة الضريبية بمعنى أن تكون الاخيرة مساوية لمجموع الانفاق العام . واستبعدوا بذلك فكرة العجز والفائض . ويرجع هذا فى الواقع الى رد فعل فلسفة هذا النظام الاقتصادى . فتحديد التوازن على هذا النحو (أى على مستوى الحصيلة الضريبية) هو وسيلة عملية لتضييق دور الدولة وحصره فى أضيق الحدود الممكنه . اذ كان فى نظر هؤلاء الكتاب ان الضرائب يجب أن تكون حيادية ولا تؤثر تأثيرا ملموسا فى التوزيع التلقائى للدخل القومى ولما كانت الضرائب المعتدلة فقط هى التى تحقق هذا الشرط . فيكون المقصود اذن بهذا التوازن هو تقليل الانفاق العام الذى كان فى نظرهم انفاق استهلاكى بحت يجب التضييق منه بقدر الامكان . وعلى هذا الاساس كانت الميزانية مستقلة تماما عن المجال الاقتصادى . اذ كان يكفى لتحقيق هذا التوازن الكمى أن تقدر كل جهة ادارية مايلزمها من نفقات ليحدد فى النهاية مجموع الانفاق على مستوى الحصيلة الضريبية . وبالتالى كان تبويب الميزانية وتقسيماتها بمنطق هذه الفلسفة تقسيما اداريا محضا .

ب - ثم تطور الفكر الاقتصادى تحت تعاليم ماركس من ناحية وما تمخضت عنه الحوادث الاقتصادية من ضرورة تدخل الدولة تدخلا فعالا فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، فزاد دور الدولة فلم تصبح مجرد مستهلكة بل أصبحت موجهة بل ومنتجة بطريق مباشر أو غير مباشر للسلع والخدمات . ومع زيادة هذا الدور زاد حجم الميزانية وتغير مفهومها . ومع زيادة هذا الدور وتغير طبيعته رأت الدولة من اللازم ان تكون لها سياسة عامة طويلة المدى تضمن معها السيطرة بطريق مباشر أو غير مباشر على الاقتصاد فى مجموعة سيطرة تحقق بواسطتها ما حددته لنفسها من أهداف . واتخذت هذه السياسة الشكل الذى يتناسب مع دور الدولة وبمعنى آخر مع الفلسفة الاقتصادية التى تسير عليها .

وانعكس هذا على الميزانية وطبيعة دورها . فقد تتبع الدولة تخطيطا صريحا بمعنى أن يكون لها خطة ملزمة قانونا وهذه الخطة تمتد زمنا الى عدة سنوات وشمولا الى الاقتصاد القومى فى مجموعه . ففى هذه الحالة أصبح للميزانية وهى سنوية مهمة تنفيذية بحته أى تنفيذ ما ورد بالخطة وخاص بما هو وارد فى الميزانية .

وقد تتخذ سياسة الدولة شكلا تخطيطيا آخر . مثال ماسماه السير ستافورد كريبس بالمملكة المتحدة (بالتخطيط الديمقراطى) حيث تحدد الأهداف الواجب بلوغها فى مدة معينة والخطوط العريضة اللازمة لذلك تحديدا غير ملزم من الناحية القانونية وان كان ملزما من الناحية العملية . وفى هذه الحالة تأتى الميزانية لتدور فى هذه الحدود محددة خط السير اللازم سنويا لتحقيق هذه الأهداف فى المدة المحددة . وبهذا تعتبر الميزانية - بحكم موافقة ممثلى الشعب عليها - خطة ديمقراطية نافذة المفعول .

ومن هنا يبدو واضحا مدى الارتباط بين الميزانية والخطة ، ارتباط اقتضاه المنطق السليم ، فلا يمكن بأى حال ان نتصور وجود انفصال بينهما ، والميزانية كما سبق القول تمثل التعبير النقدى لنشاط الدولة الذى هو جزء من الاقتصاد القومى الذى ينظمه تخطيط محدد .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى نجد أن مجرد تقدير الميزانية طبقا لخطة موضوعة او ترجمة لسياسة محددة ليس غرض فى حد ذاته ولكنه فى الواقع وسيلة الى تحقيق التوازن الاقتصادى العام فى أعلى مستوى ممكن لتحقيق الأهداف المخططة . فلم يعد فى الواقع التوازن الكمى للميزانية — كما كان قديما — فى المرتبة الأولى من الأهمية بل أصبح من المهم ان يكون هذا التوازن سببا ونتيجة للتوازن الاقتصادى العام . وعلى هذا الاساس اعتبر مدى مساهمة الميزانية فى تحقيق هذا التوازن والمحافظة عليه فى تنفيذها لما جاء بالخطة جوهر علاقتها بالخطة .

هذا وسنحاول فى محاضرتنا هذه ان نمر سريعا على كل من هاتين الناحيتين : فنتعرض أولا لماهية الربط بين الخطة والميزانية فى حالتى التخطيط الآنف ذكرهما ثم نتعرض الى ادماج توازن الميزانية فى التوازن الاقتصادى العام الواجب تحققه نتيجة لتنفيذ الخطة .

أولا : ماهيه العلاقة بين الخطة والميزانية :

عرفنا ان الميزانية فى علاقتها بالخطة اما ان تكون مجرد منفذه لما جاء بالخطة وذلك فى حالة وجود خطة ملزمة تفصيلية لتنفيذها صفة الاجبار القانونى واما أن تكون مخططة اى واضعة لخطة وذلك فى حالة اذا ما حددت الدولة اهدافا معينة ووضعت الخطوط العريضة للوصول اليها وتأتى الميزانية لتفصل ما خص بالسنة موضوعها من هذه السياسة ولتجعل تنفيذه اجباريا وستستعرض سريعا كل من هاتين الحالتين .

أ - الميزانية فى علاقتها بالخطة لها وظيفة تنفيذية محضة :

وهذه الحالة كما سبق القول تكون فى الدول التى اتبعت تخطيطا شاملا اذ تنظم اقتصادها بخطة سنوية تفصيلية تعتبر جزءا من خطة اعم واطول مدى . وتأتى الميزانية فينحصر دورها فى تنفيذ ما ورد بالخطة وخاص بها وتحاول فى هذا التنفيذ ان تكون جزءا مندمجا فى هذه الخطة الشاملة .

ونجد هذه الحالة واضحة فى الدول الاشتراكية حيث نجد الوظيفة الاقتصادية وقد غيرت من طبيعتها ، فلم تعد فردية بعد ، بل اصبحت اجتماعية ، وحيث نجد الى جوار الخطط الاقتصادية الوسائل اللازمة لتحقيق ومراقبة تنفيذها .

فى هذه الدول يقوم التخطيط على أساس من موازين سلعية ومالية تعطى فيما بينها الحساب النهائى للاقتصاد القومى وعلى أساس هذه الموازين وخاصة الموازين المالية يقوم الربط بين الميزانية والخطة بالمعنى المتقدم ذكره .

فتشتمل الموازين المالية على موازين عدة من أهمها : الميزان المالى للدولة وميزان الدخول والانفاق النقدى للأفراد حيث يمثل الميزان الأول الأرصدة والاعتمادات المتعلقة بالجزء من الناتج القومى المملوك اصلا للأفراد والموجه الى الاستهلاك الجماعى والاستثمارات العامة وزيادة المخزون على حساب الأفراد ولحسابهم . أما الميزان الثانى فيمثل الأرصدة المخصصة للاستهلاك الفردى لجزء آخر من الانتاج القومى وزيادة الاحتياطى النقدى لدى الأفراد . ويرتبط كل من الميزانين بالآخر بالتحويلات المتبادلة بينهما . اذ تمثل دخول الميزان المالى للدولة والناتجة من الضرائب والرسوم والادخار انفاقا فى ميزان دخول الأفراد . وبالعكس فان الانفاق المذكور فى الميزان المالى للدولة والمخصص للأجور والاعانات .... الخ . يمثل دخولا فى ميزان دخول وانفاق الافراد . ويرتبط الميزان معا بميزان تكوين الدخل القومى وتوزيعه : فيرتبط

بالميزان المالى للدولة بواسطة الدخول المتولدة من الاقتصاد القومى وبميزان دخل وانفاق الأفراد بواسطة دخول الأفراد المستخدمة فى الانتاج — ويرتبط من ناحية اخرى بالميزانين بواسطة الانفاق الموجه الى الاستهلاك الموجود فى الميزانين .

— هذا ويتم ضبط الخطة الاقتصادية القومية بتحقيق تساوى ناتج كل من الميزانين "١" اذ ان وجود عدم تساوى بينهما يجعل من الضرورى مراجعة اما الاعمال المالى المخططة او اعمال الخطة السلعية والسؤال يثور الآن لمعرفة موقف ميزانية الدولة من هذه العملية .

فى الواقع لا تتعدى هذه الموازين المالية الصفة التجميعية اى ليس لها صفة التنفيذ فمهمتها تنحصر فى التحقيق مما اذا كانت العلاقات المتبادلة تجمع مختلف الاعمال المالية المخططة . وكذلك اذا ماكانت العلاقات والروابط بين مجموع الاعمال المالية المخططة واعمال الخطة السلعية مناسبة . وعلى هذا نجد الى جوارها خطط تشغيل تظهر فيها الاعمال المالية فى شكل تنفيذى وأهم خطط التشغيل هذه نجد ميزانية الدولة وتكون عبارة عن الخطة المالية الرئيسية

"١" يلاحظ ان الميزان المالى للدولة يكون دائما مخططا على أساس تحقيق فائض مالى محدد يمثل الاحتياطى الذى تملكه الدولة لتنظيم الأجور والائتمان او زيادة العائد .... الخ . فالمقصود بالنشاط هنا هو الذى يحدث بعد احتساب هذا الفائض .

لتراكم وانفاق الأرصدة النقدية المتمركزة فى الدولة ٠ "١"

وعلى هذا فبينما تقوم الخطة الاقتصادية بتنظيم مجموع العمليات الخاصة بتكوين وتوزيع الانتاج القومى تعكس الميزانية العمليات الخاصة بتوزيع الجزء الأكبر من الدخل القومى هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أن التوزيع الأولى للدخل القومى الذى يتم على مستوى المنتجين وكذا عمليات التوزيع التى تتم خارج الميزانية (تأمين الاشخاص والأموال وصناديق الادخار والبنوك) والعمليات التى تتم فيما بين المؤسسات تجد لها تعبيراً فى الميزان المالى للدولة الذى يعتبر بحق اداه توفيق للتخطيط المالى مع التخطيط الاقتصادى ٠ اذ يستطيع بصفة جزءا مندمجا من الخطة الاقتصادية توحيد كل الخطط المالية فى نظام موحد للتخطيط المالى ٠ وبالتالى ونظرا لكونه جامعا لكل الموارد المالية للدولة فان توازنه الذى يتحقق عن طريق احكام الخطة الاقتصادية وضبطها يعنى بالتالى توازن دخول ونفقات الميزانية وكل الخطط المالية الأخرى ٠

"١" الى جوار الميزانية نجد خطط التشغيل الآتية :

- خطة مالية لمؤسسات الدولة والتعاونيات تشمل الاعمال المالية التى تحددها هذه المؤسسات لتنفيذ الاعمال الاقتصادية المخططة ٠
- خطة مالية للأرصدة النقدية خارج الميزانية تشمل على انفاق ودخول الدولة ٠
- خطة الائتمان تشمل المهام المخططة للائتمان الممنوح للاقتصاد القومى وللافراد وكذا مصادر تغطية النشاط الائتمانى ٠
- خطة الصندوق وتكمل خطة الائتمان فى نطاق التعديلات المخططة فى حركة النقود السائلة والأرصدة المتعلق بها ٠
- خطة المعاملات الخارجية وتتضمن الأعمال المتعلقة بالتبادل النقدى مع الخارج ٠

ولكن وكما سبق الذكر ليس لهذا الميزان الا مدلول تحليلى وليس له صفة التشغيل ٠ ومن هنا تتضح اهمية دور الميزانية ٠ اذ على عاتقها تقع مهمة التنفيذ التى يتم بواسطة علاقتها وارتباطها بكافة خطط التشغيل المالية الأخرى ٠ هذا وتزداد هذه المهمة خطورة باعتبارين آخرين ٠

— فمن ناحية نجد انه طبقا لمبدأ المركزية الديمقراطية المطبق حاليا اصبحت الخطط ترسم على مستويين : مستوى مركزى ومستوى محلى ٠ فتقوم الأجهزة المركزية من ناحيتها بتحضير مشروعات الخطة السلعية والخطة المالية بما فيها الميزانية بينما ترتبط الادارات المحلية عند تصويرها للخطة والميزانية بتوجيهات الخطة الاقتصادية والقومية وبحجم الاعتمادات التى تمنح لها آخذه فى الاعتبار بالطبع نصيبها فى الضرائب والمخصصات الواردة بالميزانية المركزية ٠ وبالتالى فقد يحدث عند تطبق هذا النظام ان مجموع مشروعات الخطط الوزارية والمحلية لاتساوى الخطة العامة وبالتالى يصبح ميزان الدولة المالى وكذا مشروع الميزانية فى حالة عدم توازن اذ تزيد النفقات على الموارد ٠ وفى هذه الحالة يجد المخطط أن واجبه الاول هو اعادة التوازن لمشروع الخطة والاقتصادية حيث يحاول ذلك بطرق عدة (تكوين احتياطى عن طريق زيادة الانتاج او خفضة التكاليف ، او زيادة التراكم المالى عن طريق مراجعة خطة العماله والأجور واجراء التعديلات اللازمة او انقاص مخصصات الميزانية عن طريق مراجعة خطط الاستثمار) وعلى العموم أيا كانت الطريقة التى يتبعها المخطط فانها تجد تعديلات مقابلة فى الميزانية ٠ وعلى هذا فيوجد ردفعل متبادل بين مهام التخطيط فى نطاق الميزانية وفى نطاق الخطة الاقتصادية ٠

— ومن ناحية اخرى : فقد يحدث عدم التوازن هذا من عدم تحقق تقديرات الخطة اى وجود فارق بين ماكان متوقعا تحققه وما تحقق فعلا ٠ وقد يحدث

هذا نتيجة للزيادة السريعة وتعدى الحد المخطط للأرصدة النقدية للمؤسسات (اذا كان لها السلطة فى اتخاذ قراراتها بهذا الشأن) ، اوعدم كفاية الموارد اللازمة للاستثمارات المخططة ، أو حالة عدم وجود رقابة محكمة للأجور (فان زيادة الدخول النقدية للافراد قد يصل الى احداث عدم توازن) وعلى العموم فلمواجهة مثل هذه الحالات تجرى تعديلات لنسب توزيع الانتاج الكلى وحجم الاستثمارات المنتجة وغير المنتجة ، ويتضمن هذا بالطبع أجراء حاسم تمارسه الميزانية على الهيئات الاقتصادية ينطوى على خلق احتياطى فى الميزانية ، فضلا عما تمارسه من تاثير على التقديرات التى لم تحقق بالخطة الاقتصادية .

مما تقدم يتضح لنا مدى ارتباط الميزانية بالخطة فى البلاد التى تتبع تخطيطا شاملا ودورها فى تنفيذ هذه الخطة ومنه تخرج ان هذا الدور يزداد أهمية كلما زاد حجم الميزانية بالنسبة للدخل القومى من ناحية وكلما توثقت العلاقة بينها وبين الخطة .

ب ـ الميزانية فى علاقتها بالخطة لها وظيفة تخطيطية تنفيذية .

وفى هذه الحالة لاتوجد خطة بالمعنى الفنى المعروف اى خطة محددة المعالم مفصلة الاسس تتخذ الطابع التنفيذى الاجبارى من الناحية القانونية . ولكن يوجد اهداف محددة تحددها الدولة وتحدد المدة اللازمة لتحقيقها والخطوط العريضة لسياسة بلوغها . وتأتى الميزانية لتفصل فى حدود هذه الأهداف الجزء من هذه السياسة والخاص بالسنة موضوع الميزانية . وبهذا التفصيل تعتبر خطة سنوية ومثالينا فى ذلك المملكة المتحدة . حيث تمتاز سياسة الميزانية بأرتباطها ارتباطا وثيقا بالمركز الاقتصادى والسياسى العام وحيث يمكن عن طريقها توجيهه الوجهة التى تراها الدولة .

ويعرف هذا النوع من التخطيط بالتخطيط الديمقراطى وذلك كما سماه السير ستافورد كريبس فى بيانه عن ميزانية ١٩٥٠ ٠ والمقصود بهذا التعبير أن التخطيط لايتولد عن هيئة مركزية تفصل بدقة الاهداف المراد تحقيقها ووسائل الوصول اليها ولاتتضمن حتى تنظيم محدد حتى بقواعد تفترضها السلطات العامة على أوجه النشاط المختلفة من صناعى وتجارى وزراعى٠ فقد وجد المسئولون عن السياسة انه من غير المعقول — فى نظر محبذى هذه السياسة — أن تقوم الادارات المركزية بتفصيل دقائق عمليات الانتاج والتوزيع واصدار القرارات الجارية الخاصة بذلك٠ فمثل هذه القرارات يجب — كما يرون — أن تظل اصلا — فى ايدى الافراد والمنشئات٠ وعلى هذا فيكفى فى نظرهم توقع التطور المنتظر للاقتصاد خلال سنة قادمة وعمل جرد للوسائل والموارد التى تملكها الدولة وتحديد المشاكل التى قد تثور والطرق التى يمكن بها حلها ٠ وبوجه عام يمكن ان يصور الاقتصاد بنظره توقعية وبقدر مايجب عمله حتى يحقق العمل هذه النظرة ٠ ثم يبحث بعد ذلك عن الوسائل اللازمة للحصول على الموافقة الاختيارية لجمهور المواطنين على كل من الأهداف والسياسة المحققه لها وعنصر الأكراه الذى تتضمنه هذه السياسة ٠ ويتم هذا بداهه عن طريق الميزانية التى لاتخرج الى حيز التنفيذ الا بعد موافقة ممثلى الأمة عليها ٠

والسؤال يثور هنا لمعرفة كيف تقوم الميزانية بدور تخطيطى ٠

تعتبر الميزانية فى الواقع فى المملكة المتحدة تعبيرا اقتصاديا وماليا عن كل عناصر السياسة العامة البريطانية ٠ اذ تقوم على اساس من المحاسبة الاقتصادية التى تقوم بدورها على اسس تتفق والحالة بالمملكة المتحدة ، فتشتمل على حسابات عامة فى جداول أهمها : جدول الانتاج القومى وجدول مقومات الدخل القومى وجدول الدخول الشخصية وجدول الانفاق والادخار الفردى وجدول تمويل الانفاق الاستثمارى ٠ ويتجمع

هذه الجداول فى الجدول الاقتصادى العام Economic survey ويشتمل على جزئين يختص الجزء الأول منه على العام المنقضى والجزء الثانى على العام التالى . ويشتمل الجزء الاول (الخاص بالعام المقتضى) ملخصا للتجارة الخارجية وتطور ميزان المدفوعات يكمل بوصف سريع لتطور الاقتصاد العالى والتجارة الدولية ويختتم هذا عادة بوصف تفصيلى لحركات الاحتياطى فى العملة البريطانية خلال نفس المدة ثم يستعرض وصفا للتطور الاقتصادى المحلى يقوم على اساس الناتج ثم الدخل . وبمعنى آخر يستعرض تطور الدخل القومى وتخصيصه وتوزيع الانفاق بين مختلف المجموعات الاستهلاكية الكبرى . وبالتالى يعطى وصفا تفصيليا لتطور الطلب والدخل والانفاق والانتاج وبوجه عام للعناصر الاساسية فى الاقتصاد . ثم يستعرض بعد ذلك موجزا للنتائج التى تمخض عنها هذا التطور .

أما الجزء الثانى من الجدول فيشتمل بوجه عام على استعراض لتوقعات السنة القادمة وتقريرا عن السياسة العامة التى ستتبع خلالها . ويصاغ هذا الوصف فى صورة المشروعات المراد تحقيقها وخاصة فى مجال التجارة الدولية فيتم فى صورة الدخل والانفاق معبرا عنها بالكميات الاجمالية . وغنى عن البيان ان ظهور هذه المشروعات فى صورة رقمية مبسطة ومحددة فيه تحديدا لاهداف النشاط الحكومى الاقتصادى والمالى فى السنة القادمة ورسم للخطوط العامة فى التخطيط البريطانى

ومن هنا اى من قيام الميزانية على اساس من هذا الجدول الاقتصادى يتضح مدى العلاقة بينها وبين ما اسماه اللورد كريبس بالتخطيط الديمقراطى .

اما عن دورها فى تحقيق التوازن الاقتصادى العام فنجده متمثلا فيما يقصده الساسة البريطانيون من توازن الميزانية . فهذا التوازن يتحقق اذا ما تحققت مساواة بين الطلب الكلى والعرض الكلى ومساواة بين الادخار والاستثمار

وأن يتحقق هذا التساوى فى أعلى مستوى ممكن من العمالة . وعلى هذا الاساس تحاول الميزانية عن طريق تأثيرها على الانفاق القومى بواسطة الانفاق العام الذى يعتبر جزءا منه وعلى توزيع الدخل عن طريق الضرائب والتحويلات الاجتماعية والاقتصادية .

مما تقدم يتضح لنا ماهيه العلاقة بين الميزانية والتخطيط وكيف تقوم الأولى بدور تنفيذى محض وذلك فى حالة وجود خطة ملزمة اجبارية التنفيذ ودور تخطيطى تنفيذى فى حالة وجود خطة غير ملزمة لاتحتوى الا على على الخطوط العريضة لسياسة الوصول الى تحقيق اهداف معينة محددة . بقى لنا أن نتعرض لجوهر هذه العلاقة وهو دور الميزانية فى تحقيق التوازن الاقتصادى العام والمحافظة عليه اثناء تنفيذ الخطة .

ثانيا : الميزانية والتوازن الاقتصادى العام .

فى الجزء الأول من هذه المحاضرة عندما تعرضنا لعلاقة الميزانية بالتخطيط حاولنا ان نستعرض حالتى أقصى النقيضين : اقتصاد يقوم أصلا على القطاع العام ولا يكون القطاع الخاص منه الا نسبة ضئيلة جدا . واقتصاد يلعب القطاع الخاص فيه الدور الاساسى وتقوم الميزانية بدور توجيهى له . وكان الغرض من هذا ان نصل الى طبيعة هذه العلاقة . وكيف يتم الربط بين الميزانية والتخطيط . وقد جرنا الكلام ان نتعرض بشىء من الاجمال لدور الميزانية فى كل من الحالتين فى تحقيق التوازن الاقتصادى العام . والان ونحن بصدد هذه الناحية سنحاول الا نقتصر فى تحليلنا لهذا الدور على المثالين السالفى الذكر . بل سنتعرض له بصفة عامة .

فمن المعروف ان التوزان الكمى للميزانية لم يصبح كما كان قديما الشرط اللازم لسلامة السياسة المالية . ولكنه مع ذلك مازال المثل الأعلى الذى يحاول المخطط المالى الوصول اليه . فيحاول ماامكن تحقيقه . الا أنه فى محاولته هذه مضطر - وهو مقيد بخطة معينة - الى ادماج هذا التوازن فى التوازن المالى العام ثم التوازن الاجتماعى

واخيرا فى التوازن الاقتصادى لتحقيق التوازن الاقتصادى العام فى حدود الخطة موضوع التنفيذ . فالمهم الان اصبح التوازن الاقتصادى العام الذى يجب أن تسعى الميزانية الى تحقيقه والمحافظة عليه وان ادى الامر الى التضحية بتوازنها الكمى الذى قال به التقليديون . وعلى هذا سنكتفى بالمرور السريع على دور الميزانية فى هذه الاشكال من التوازن .

أ - الميزانية والتوازن المالى :

التوازن المالى هو ظاهرة - تنتج من تطابق يحدث بين مجموعة من ظواهر المالية العامة بعضها ببعض . فمثلا : القرض الذى يعالج عجزا مجاليا يجب ان يجد توازنه عن طريق انتاجية النفقات التى غذاها . اذلا يجب ان يجر معه عبء تقيل لخدمته تضطر الدولة الى التضييق من بعض بنود النفقات العامة الأخرى . وكذلك الحال بالنسبة لاستهلاك القرض فيجب الا يجر معه نفقات كبيرة قد يتمخض عنها عجز دائم . وبمعنى آخر يمكن ان تقول ان وراء توازن النفقات مع الايرادات فى سنة يجب الاخذ بعين الاعتبار التوازن بين العناصر العامة السالبة والايجابية للدولة . ويدخل فى هذه العناصر : الدومين العام (الدومين الادارى والمؤسسات العامة) . والقيم المنقولة ومواد التموين والاوراق المالية وحقوق الخزانة فى الجانب الايجابى والدين العام الداخلى والخارجى والحقوق المختلفة قبل الدولة فى الجانب السلبى . وبهذا نصل الى ميزانية حسابية عامة يمكن ان نستخلص منها توازنا ماليا الا ان هذا التوازن فى الواقع ماهو الا انعكاس حسابى لهيكل المالية العامة للدولة . فالمهم اذن لدينا ليس هذا التوازن الكمى ولكن توازن كيفى الا وهو التوازن الاقتصادى للمالية العامة .

وينبنى هذا التوازن على التطابق بين العناصر المالية والعناصر الاقتصادية التى يتكون منها هيكل الاقتصاد القومى . فغرض كل هذه العناصر انتاج مقدار معين من المنافع الاقتصادية وذلك عن طريق استعمال الدخل . فيتحقق التوازن الاقتصادى للمالية العامة عندما تتساوى - على الأقل - المنافع التى تنتج من استخدام موارد الدولة مع تلك التى كانت سوف تنتج فيما لو تركت هذه الموارد لدى الافراد

واستغلت بواسطتهم . فمن المعروف انه عند حد معين من الدخل الفردى يستعمل مازاد عنه فى استعمال ذو انتاجية ضعيفة . فواجب على الدولة اذن ان تقتطع هذا الجزء الفائض وتستعمله على وجه أحسن اى ذو انتاجية أعلى . وعلى هذا فيمكن القول بأن التوازن المنشود يتحقق اذا ما بلغت المنافع التى ينتجها مجموع الاستعمالات الخاصة والعامة أعلى مستوى ممكن اى ينتج عن هذه الاستعمالات اكبر زيادة ممكنه فى الدخل القومى . فاذا نقص الدخل القومى فان هذا دليلا على أن التوازن قد اختل نتيجة زيادة فى الانفاق اما اذا استمر الدخل فى الزيادة فمعنى هذا اننا لم نصل بعد الى التوازن ويمكن بالتالى زيادة الانفاق . وعلى هذا فالتوازن الاقتصادى للمالية العامة هو الحالة التى يبلغ فيها انتاج مجموع النظام الاقتصادى أقصاه .

هذا ويعتبر ادماج توازن الميزانية فى هذا التوازن من الأهمية بمكان . فلقد جد اتساع النفقات العامة تغيرا من طبيعة المشكلة المالية . فأصبحت الميزانية فى موقف تضطر معه ان تعتمد لا فقط على الحصيلة الضريبية لتحقيق توازنها بل وتدمج ايضا الموارد الأخرى التى اعتبرتها النظرية التقليدية موارد استثنائية الا وهى القروض وخلق نقود جديدة . وعلى هذا الاساس اصبح ينظر الى توازن الميزانية خلال التوازن المالى . فاى زيادة فى الجانب السلبى من الذمة المالية للدولة يجب ان يتمخض عنه زيادة فى الجانب الايجابى تكون على الأقل مساوية لها . وبالتالى لم يعد القرض العام موجها فقط الى مجرد سد عجز فى الميزانية لتغطية نفقات قد تكون قليلة الانتاجية بل أصبح من الضرورى حتى يعتبر قد قام بمهمة فى سد هذا العجز أن يستخدم استخداما يكون من نتيجته تغطية خدمة واستهلاكه بطريق مباشر او غير مباشر . "١"

"١" تقصد بالطريق المباشر هنا ان يستخدم القرض فى مشروعات منتجة انتاجا مباشرا يستطيع تغطية تكاليف خدمة واستهلاك هذا القرض — اما الطريق الغير مباشر فهو ان يستخدم القرض فى محاربة حالة الانكماش السائدة فى المجال الاقتصادى (كخلق دخول جديدة او زيادة دخول بعض الفئات الاجتماعية فيساعد على قلب حركة هذا المجال النزولية الى حركة صعودية وبالتالى زيادة الدخل القومى . وبالتالى أيضا زيادة الوعاء الضريبى ثم زيادة الحصيلة الضريبية نتيجة لذلك بما يسمح باستخدام هذه الزيادة فى تغطية هذه التكاليف .

وكذلك فى حالة خلق نقود جديدة فليس المقصود به سد اسمى (ظاهرى) لحالة عجز الميزانية ولكن يجب ان تتمخض هذه الزيادة الاسمية فى الدخل القومى عن زيادة حقيقية تساعد على تحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات الحقيقية ٠

هذا وان كان للتوازن المالى أهمية لايمكن تجاهلها وواجب اخذه بعين الاعتبار الا انه فى نفس الوقت مقيد من ناحية بالتوازن الاجتماعى ومن ناحية اخرى بالتوازن الاقتصادى العام٠ فواجب ان يتم بينهما الاندماج المحقق للتوازن الكمى ٠ ولما كان — كما سبق الاشارة — توازن المالية لا ينظر اليه الا فى خلال التوازن المالى ، فالقول اذن باندماج التوازن المالى بالتوازن الاقتصادى والاجتماعى يتضمن بداهة ادماج توازن الميزانية ٠

الميزانية والتوازن الاجتماعى :

من ناحية المبدأ نجد أن ديناميكية النظام الاقتصادى تصل فى العادة الى عدم مساواة اجتماعية ٠ وعدم المساواه هذه ليست ناتجة عن غش أو تدليس ولكن عن وجود بعض الأفراد فى مراكز متميزة عن غيرهم تصل بهم الى زيادة فى الدخول (ناتجة عن ريع أو ربح احتكارى) وذلك على حساب غيرهم ٠ فاذا لم يصل بعض الأفراد الى الحصول على الحد الأدنى اللازم للحياة فان رفاهية المجموع لا تكون قد تحققت بعد ٠ وفى هذه الحالة يجب على الدولة الا تزيد فقط وبدون توقف عن الرفاهية الاقتصادية بل ويجب عليها ايضا وبمنطق العدالة ان تعطى لكل كل مالة الحق فيه ٠ وعلى ذلك تقوم باقتطاع مختلف اشكال الريع لصالح من وقعوا فريسه له ، بل وتمتد الى الارباح المرتفعة والدخول العالية لتقتطع منها مايزيد من الدخول المتخصصة فتصل بذلك الى تخفيف حالة عدم المساواه الموجودة فالتوازن الاجتماعى للمالية العامة اذن يتحقق عن طريق التوزيع اذا ماتعادل نصيب كل فرد فى الرفاهية الاقتصادية ٠

الا ان هذا المثال لايبدو سهل التحقق ان لم يكن مستحيلا ٠ لهذا نجد وفى دولة اتبعت التخطيط وقد جعلت من اهدافها توازن اجتماعى بشكل معين ٠ وهذا مايسمى بالتوازن الاجتماعى المخطط ٠ اى الشكل الاجتماعى الذى يجب ان يصل اليه المجتمع فى تطوره تحت تأثير السياسة العامة ٠ فاذا ماحدد التوازن الاجتماعى هذا سخرت الادوات المالية لتحقيقه "١"

الا ان تحقيق هذا التوازن بهذه الطريقه محدود بالتوازن الاقتصادى فمن المعروف كما تقتضى النظرية الاقتصادية — ان عدم المساواة فى توزيع الدخول قد تدفع اصحاب الدخول المرتفعة الى اكتنازها الامر الذى يعوق الاستثمار وبالتالى التقدم الاقتصادى وبالعكس فان المساواه فى توزيع الدخول يزيد من نفقات الاستهلاك ويزيد بالتالى الطلب الامر الذى يتمخض عنه الزيادة فى الانتاج ٠ وعلى هذا ففى الاحوال التى يجرى فيها اعادة توزيع الدخول تحقق قدر اكبر من العدالة يقل الاكتناز ويزداد الطلب وبالتالى يزيد الانتاج الاجتماعى ويقوى بذلك تطور التقدم الاقتصادى ٠ الا ان هذا يتوقف على مدى مرونة الجهاز الانتاجى نفسه اى مدى قابلية القوى الانتاجية فى مواجهة الزيادة فى الطلب وبمعنى آخر يجب ان يراعى فى اعادة التوزيع هذه ان يكون ماتتمخض عنه من اثر فى زيادة الطلب مساويا لمرونة الجهاز الانتاجى ٠ والا انقلب الوضع — فيما اذا تمخض من اعادة التوزيع زيادة كبيرة فى الطلب عجز الجهاز الانتاجى على مواجهتها — وتسبب عنه اختناق فى الانتاج ومايترتب عليه من ارتفاع فى الاسعار وبالتالى اختلال فى التوازن الاقتصادى ٠

وعلى هذا وفى وجود توازن اجتماعى مخطط يستغرق تحقيقه سنوات محدده يجب أن يحدد خلال السنة موضوع الميزانية الجزء الواجب تحقيقه من هذا التوازن فى الحدود

"١" تقصد هنا فى حالة التخطيط الوظيفى الذى لايتبع فيه وسائل مباشرة وثورية للتغيير بين مختلف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية القائمة من نسب وعلاقات ٠

الاقتصادية سالفة الذكر ويكون التوازن بهذا مندمجا فى التوازن الاجتماعى اذا ماتضمن تنفيذ السياسة المالية تحقيق الجزء المحدد من التوازن الاجتماعى المخطط.

الميزانية والتوازن الاقتصادى العام :

يعتبر التوازن الاقتصادى للمالية العامة من اهم عوامل تحقيق التوازن الاقتصادى العام والمحافظة عليه. فمن المعروف ان هذا التوازن (التوازن الاقتصادى للمالية العامة) يتحقق اذا ماتعادلت — على الأقل — المنافع الناتجة من الانفاق العام مع المنافع التى اقتطعت من الدخل القومى باسم ايراد عام. وبمعنى آخر يرجع عدم التوازن المالى الى ان تكون العناصر السالبة للدولة اكبر من العناصر الايجابية مثال ذلك : اذا عقدت الدولة قرضا عاما لتجديد شبكة السكك الحديدية فيجب ان تحقق نوعين من التوازن : يجب من ناحية ان تكون المديونية الناتجة عن هذا القرض قد قابلها زيادة فى القيمة الاقتصادية لشبكة السكك الحديدية — ويجب من ناحية اخرى ان يكون الاستهلاك المالى للقرض مرتبطا مع معدل الاستهلاك الاقتصادى للتحسينات التى ادخلت فى هذه الشبكة.

هذا ويعتبر التوازن الثانى اهم من الاول ، فاذا زادت العناصر السالبة فأن هذا علامة على ان القرض قد استعمل استعمالا خاطئا — واذا زادت العناصر الايجابية عن العناصر السالبة فان هذا دليل على ان الاستثمار قد تم تمويله بمبالغ اخرى غير القرض او ان الاستهلاك المالى للقرض اسرع من الاستهلاك الاقتصادى للتحسينات. وعلى كل حال فان الدولة ستستغنى فى هذه الحالة وستستقر فى الحالة العكسية ولكن يجب ألا تقتصر على هذا المظهر الخارجى فيجب معرفة اذا ما كان عدم التوازن المالى سينتهى بزيادة فى الناتج الاجتماعى أو بنقص فيه .

" ١ " هذا لاينفى ان فى الدول الرأسمالية المقدمة نجد ان وجود الفوارق بين الدخول يزيد من الادخار اكبر مما لوكانت الدخول متساوية اوشبه متساوية.

وعلى هذا الاساس نجد ان المنافع المقتطعة من الدخل القومى باسم ايراد عام مقتطع فى صورة نقدية . وعلى هذا كلما زاد الدخل القومى كلما قلت منفعة الوحدات النقدية المقتطعة وكلما كان استعمال الدولة لهذه المنافع المقتطعة من الدخل استعمالا حكيما كلما تبع الانكماش الذى يحدث فى الدخل نتيجة لتحصيل الايراد العام زيادة فى الناتج القومى نتيجة للانفاق ويتم هذا على وجه الخصوص عن طريق الاستثمار — فاذا كان الاقتصاد فى حالة توازن فان الاستثمار العام يكون ذو انتاجية أعلى من الاستثمار الخاص ويتحقق بالتالى التوازن الاقتصادى للمالية العامة الذى يجر بدورة توازنا عاما (مع كمية الناتج القومى) فى مستوى أعلى من ذى قبل .

ويتبع هذا نتيجة مباشرة للادخار والاستهلاك . فمن المعروف ان المجتمع هو الذى يقدر بنفسه تقسيم الدخل القومى بين ادخار واستهلاك اى بين اكتناز وانفاق استثمارى وانفاق استهلاكى — وهذا التقسيم يحدد بدورة مستوى الدخل القومى فعندما تحصل الدولة ايراداتها فانها تقتطع مبالغ كانت موجهة الى احد هذه الاستعمالات . وعلى هذا فحسبما تستغل الدولة هذه الموارد استغلالا منتجا او غير منتج تستطيع ان تعدل من حجم الناتج القومى وينشأ عن هذا توازن جديد ناتج اجتماعى جديد . فاذا استطاعت الدولة وبدون متاعب تذكر ان تقتطع المبالغ المكتنزة او المستغلة فى استثمارات قليلة الانتاجية او استهلاكات غير منتجة فانها تستطيع بذلك ان تزيد من الناتج الاجتماعى بشرط استغلال هذه المبالغ المقتطعة استغلالا اكثر انتاجية . وهنا يجر التوازن الاقتصادى للمالية العامة توازنا اقتصاديا عاما فى أعلى مستوى الرفاهية .

هذا عن ادماج التوازن المالى بالتوازن الاقتصادى العام — اما عن ادماج توازن الميزانية فقد سبق الاشارة الى انه ينظر اليه من خلال التوازن المالى .

ولهذا وفى هذه الحالة يجب ان يتم توازن الميزانية على أساس الا يؤثر فى التعبير النقدى للناتج الاجتماعى "١" . فاذا لم يتحقق مثل هذا التوازن اى اذا ظهر عجزا فى الميزانية فان ذلك سيجر عدم توازن بين الناتج القومى الذى سيظل شبه ثابت والدخل القومى (التغيير النقدى للناتج القومى) الذى سيزيد بزيادة الانفاق العام وتترجم هذه الحالة عملا بزيادة تضخمية فى الأسعار . ويجر عدم توازن الميزانية هذا عدم توازن اقتصادى عن طريق الائتمان .

"١" من المعروف ان تحصيل الموارد العامة يجر اثرا انكماشيا فى نفس الوقت الذى يولد فيه الانفاق العام اثارا تضخمية . وعلى هذا فتوازن الميزانية يطلب ان تساوى كل من القوانين التعاوضية .

خاتمـــــــــــة

مما تقدم حاولنا تحليل علاقة الميزانية بالخطة لنخرج بالنتيجة الحتميـــة وهـــو ان نجاح الخطة متوقف والى حد كبير على ما للعلاقة بينها وبين الميزانية من قوة • فكلما كانـــت الميزانية جزءا مندمجا فى الخطة كلما كانت فرصة نجاح الأخيرة كبيرة وهذا فى الواقع ماعليـــه الحال فى جمهوريتنا • فنجد عملية الادماج هذه زادت قوة بعامل آخر • فلم تقتصر الميزانيـــة على القطاع الحكومى • بل اشتملت على ميزانية الاعمال لتكون فى مجموعها ميزانية للقطاع العـــام بالمعنى الواسع وبالتالى لتحقق ضمان اكبر لتنفيذ الخطة فالرابطة موجودة وقوية بين كلا مـــن الميزانيتين والخطة • فضلا عما اتخذ من ضمانات كفيلة بتحققها وفاعليتها سواء فى فترة اعـــداد الميزانية أو تنفيذها • وما زالت المحاولات قائمة وبصفة جديدة لتقوية هذه العلاقـــة وضمـــان فاعلية دور الميزانية فى تحقيق التوازن الاقتصادى العـــام •