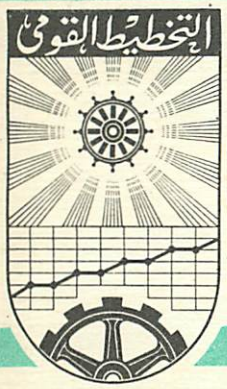
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم ٩٥٦

التخطيط المالى
فى
الاقتصاد الاشتراكى المخطط

الدكتور محمد فكرى شحاته

ابريل سنة ١٩٧٠

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

الآراء التى وردت فى هذه المذكـــــــــــــــــــرة
تمثل رأى الكاتب ولاتمثل رأى المعهد ذاتـــــــــــــــه

مقدمـــــة :

يختلف اسلوب التخطيط فى الدول الاشتراكية تبعا لهيكلها الاقتصادى عنه فى الدول الاخرى ، كما يتميز الهيكل الاقتصادى فى الدول الاشتراكيـــــة بانه اقتصاد مخطط له سمات مميزه ويتبع اسلوب التخطيط الشامل . فالاقتصـــاد الاشتراكى المخطط يقوم على اساس ملكية الدولة لمعظم وسائل الانتاج فـــــى قطاعات الصناعة والتجارة والمال ، والملكية الجماعية فى قطاع الزراعه . ويستنـــد الاقتصاد المخطط ايضا الى احتكار الدولة لنشاط التجارة والتعامل مع العالـــم الخارجى ، وتحكمها المباشر فى حجم الائتمان وتوزيعه فى الانشطة المختلفـــة حسب الخطة ، والادارة المركزية للاسعار والاجور والضرائب . وتباشر الدولـــــة سلطة الادارة المركزية للنشاط الاقتصادى من خلال التخطيط الشامل لكافـــــة ابعاد وجوانب هذا النشاط وعلى كافة المستويات الادارية فى القطاع والمؤسســـة والوحدة الانتاجية . ويستلزم الامر وجود نظام موحد للحسابات والاحصاءات يضمن توحيد المفاهيم والبيانات على كافة المستويات . فالدولة فى الاقتصاد المخطط من خلال التخطيط الشامل تتولى بنفسها علاج المشكلة الاقتصادية التقليدية الناشئـــة عن ندرة الموارد بالنسبة لتعدد الحاجات وهى التى تتولى تحديد مقاديـــــر العوض والطلب والاسعار سواء بالنسبة للسلع الانتاجية او السلع الاستهلاكية بـــدلا من ترك ذلك للقوى التلقائية التى تعمل فى السوق التنافسية كما هو الحـــال فى الدول الراسمالية .

ولقد مر التحول الاشتراكى فى مختلف الدول الاشتراكية بمراحـــــل متفاوته حتى استوفت اسس قيام اقتصاد مخطط بها وذلك تبعا لظروفها التاريخيـــة والسياسية والاجتماعية والاقتصادية ، خاصة وان هذه الظروف هى التى تحـــــدد

الاسلوب المناسب للتخطيط وادارة النشاط الاقتصادى . ويترتب على قيـــام الاقتصاد المخطط على هذه الصورة امرين هامين :

اولا : ان تتولى الدولة ادارة النشاط الاقتصادى بصفة مباشرة بدلا مـــن الافراد والمنشآت الخاصة . وقد تترك الدولة جزءا محدودا مـــن النشاط الاقتصادى فى ايدى الافراد والمنشآت الخاصة ولكن تحـــت اشرافها ورقابتها ايضا حتى لا تتعارض تصرفاتهم مع مقتضيات تنفيـــذ الخطـــة .

ثانيا : ان يحل التخطيط المحكم والشامل محل القوى التلقائية فى تحقيـــق الاستغلال الامثل للموارد المتاحة وبالتالى تختفى مصادر عدم الاستقـرار الاقتصادى والانحرافات والآثار السيئه التى تشوب النظام الراسمالى .*

فالتخطيط الاقتصادى فى الاقتصاد المخطط ليس تخطيط تصحيحـــى وغير مباشر اساسه التخطيط المالى كما هو الحال فى الدول الراسماليـــة ، نظرا لانه - من الناحية النظرية على الاقل - لا وجود للانحرافـــات الاقتصادية فى الاقتصاد المخطط ، بل هو تخطيط مباشر يراعى فيه تحقيـــق النمو المتناسق والمتوازن (Proportionality) والمستمر للاقتصاد القومـــى دون تقلبات او نكسات على الاقل فى الاجل الطويل .

---

* لعل من ابرز ما يخلقه تطبيق النظام الراسمالى هو الدورات الاقتصاديـــة ، الميول التركزيه ، سوء استخدام وضياع الموارد وانخفاض معدلات النمو نسبيا .

كذلك ان التخطيط الاقتصادى فى الاقتصاد المخطط يتميز بالشمول ولا يقتصر اساسا على تخطيط الاستثمار فقط او الاستهلاك فقط او على قطـــاع معين دون آخر بل يتناول جميع ابعاد عملية تكرار الانتاج بالمفهـــوم الماركسى Reproduction Process من انتاج وتوزيع وتبادل واستهـــلاك وتراكم (استثمار) . كما ان التخطيط الشامل فى الاقتصاد المخطط يتم بالنسبة لجميع الجوانب سواء الجانب السلعى او الجانب المالى او الجانب البشـــرى او الجانب الاقليمى . ويتغلغل التخطيط الشامل فى كافة المستويات للقطـــاع والمؤسسة والوحدة الانتاجية كما يتشعب ليشمل كل المنتجات والخدمات حـــتى يصل الى السلعة او الخدمه الواحدة .

وبالاضافة الى ذلك يتميز التخطيط الشامل بعنصر الدوام حيـــث لا ينحصر فى خطة واحدة وينتهى بانتهائها بل يمتد الى الاجل الطويـــل، فالخطة الطويلة الاجل (١٠ـ١٥ سنة) تقسم الى خطط متوسطة الاجـــل (٤ـ٧ سنة) والاخيرة تقسم الى خطط سنوية ، ثم فخطة اخرى طويلة الاجـــل، وهكذا حتى يتحقق النمو المتناسق للاقتصاد القومى فى الاجل الطويل .

ويستهدف التخطيط الاقتصادى فى الدول الاشتراكية اشباع اكـــبر قدر من الحاجات من السلع والخدمات بالنسبة للغالبية العظمى من افـــراد المجتمع اى رفع مستوى معيشتهم وذلك فى حدود الموارد المتاحة والممكنـــه اذا تحقق بالطبع الاستغلال الامثل لهذه الموارد . ويلاحظ ان تفاعل اهـــداف التخطيط الاقتصادى مع مصالح الاغلبية العظمى من افراد المجتمع يعتبر محـــورا رئيسيا للتخطيط الشامل فى المجتمع الاشتراكى .

وسوف تعرض هذه المحاضرات دور التخطيط المالى فى التخطيط الشامل بالاقتصاد الاشتراكى المخطط مع التركيز على علاقة التخطيط المالى بالتخطيط السلعى ، ووظائف التخطيط المالى ، ثم الاجهزة والقوائم المالية التى تستخدم فى اداء التخطيط المالى لوظائفه المحدده له ضمن اطار الخطة الشاملة للاقتصاد الاشتراكى المخطط.

التخطيط السلعى والتخطيط المالى :

كثيرا ما يعبر عن التخطيط السلعى بالتخطيط المادى او العينى حيث يشير الى وضع وتنفيذ خطة الانتاج وما يتطلبه ذلك من حصر وتقدير عناصر الانتاج التى تتطلبها الطبيعة الفنية للسلع المنتجه وضرورة احكام الموازنة بين الموارد الانتاجية المحدودة وبين استخدامات هذه الموارد . ولذلك فان وضع وتنفيذ خطة الانتاج يتضمن ايضا حصر الطاقة الانتاجية وامكانية زيادتها نتيجة للتراكم (استثمار) الراسمالى ، وحصر موارد القوى العاملة وتوزيعها على الاستخدامات المختلفة حسب الخطة . ويتم التخطيط السلعى للموارد العينية ايضا على مستوى المشروع والقطاع والاقتصاد القومى باكمله ، اى على جميع هذه المستويات تبعا لاسلوب التخطيط الشامل.

وتلعب جداول المدخلات والمخرجات (الموازين الهيكلية) دورا رئيسيا فى حصر الموارد العينية المتاحة وبيان تدفقاتها فيما بين القطاعات المختلفة وذلك فى صورة متوازنة تبرز القطاعات المنتجه والمستخدمه لها . ففى جانب المخرجات يبين انتاج القطاعات المختلفة ، وفى جانب المدخلات يحدد عناصر الانتاج المستخدمة فى هذه القطاعات حسب مصادرها من القطاعات المنتجه لها (المخرجات) . ولابد ان تتوازن فى النهاية عناصر المخرجات (الموارد) والمدخلات (استخدامات) موزعة

على القطاعات المختلفة . ومع ان جداول المدخلات والمخرجات تعد بالكميـــة والقيمه الا ان استخدام النقود فى هذه الجداول يكون على اساس انهـــا وسيلة التبادل ووحدة القياس المتعارف عليها حتى يسهل مقارنة وجمـــع قيم المدخلات او المخرجات غير المتجانسة . واذا شئنا يمكن اغفال النقـــود تماما ونحدد احدى السلع او عوامل الانتاج كمقياس لنسب التبادل واعطائهـــا قيمة مساويه للوحده وتقاس القيم الواردة بالمدخلات والمخرجات على اســـاس هذا المقياس وتجمع بالتالى مفردات المدخلات ومفردات المخرجات دون حاجـــة الى استخدام النقود .

اما التخطيط المالى فينصرف الى تعبئة الموارد المالية سواء نقديـــة او ائتمانية وتوزيعها على استخداماتها المختلفة بحيث تقابل فى النهايـــة تخصيصات الدخل تخصيصات السلع والخدمات المحدده فيما بين القطاعـــات ، وكذلك فى داخل القطاع الواحد فيما بين المؤسسات ، وكذلك فيما بـــين الوحدات الاستهلاكية والوحدات الانتاجية . فبينما تتحدد التدفقات السلعيـــة حسب الخطة المادية (السلعية) فان انسياب هذه التدفقات السلعية فيما بـــين استثمار وانتاج وتوزيع وتبادل واستهلاك لا يتم الا بوجود تدفقات ماليـــة (نقدية او ائتمانية) مقابلة بل ومطابقة لها تماما حتى يمكن تحقيق هـــذه التدفقات السلعية المحددة بالخطة ما دامت النقود هى ايضا وسيلة التبـــادل فى حالة الاقتصاد المخطط .

ولقد اختلفت الآراء على اى التخططين يأتى اولا : التخطيط السلعـــى ام التخطيط المالى . ففى الدول الراسمالية لا شك وان التخطيط المالـــى

يعتبر المجال المميز لتدخل الحكومه لتوجيه الاقتصاد القومى عن طريق سياستها المالية والنقدية والائتمانية تحقيقا لاهداف معينه مثل العمالة الكامله والاستقرار الاقتصادى فى وجه الدورات الاقتصادية او لتحقيق معدلات نمو مرتفعة . اما مجال التخطيط السلعى من انتاج واستهلاك واستثمار فانه يترك اساسا للافراد والمنشآت الخاصة كلا فى حدود نشاطه يحركهم نازع الربح والقوى التلقائيه فى سوق تنافسيه - فالدوله فى النظام الراسمالى بما يتوافر لها من سلطات نقديه وضرائيبيه وسلطات اخرى ائتمانية بالتعاون مع البنك المركزى يمكنها ان تؤثر فى مجرى النشاط الاقتصادى بطريق غير مباشر دون ان تتدخل فى تحديد خطة الانتاج والاستهلاك او الاستثمار بصفة مباشرة كما هو الحال فى الدول الاشتراكية .

اما فى الدول الاشتراكية التى تتبع التخطيط الاقتصادى الشامل حيث تمتلك الدوله وسائل الانتاج وتتحكم الدوله فى مقادير الاستثمار والانتاج وتوزيعه على القطاعات والمؤسسات والوحدات المختلفة فان التخطيط السلعى يأتى اولا ويتصدر المجالات التخطيطية الاخرى بينما ينحصر دور التخطيط المالى فى ترجمة الخطط السلعية وما ينشأ عنها من تدفقات سلعية الى خطة مالية (نقدية ائتمانية) مطابقة لها تماما حتى يصبح تنفيذ الخطة السلعية امرا ممكنا .

وفى الدول النامية حيث يختلف هيكلها الاقتصادى عن الاقتصاد الاشتراكى المخطط خاصة وان الدوله لا تمتلك معظم وسائل الانتاج وغير ذلك من مقومات هذا الاقتصاد يرى الكثيرون ان التخطيط المالى يسبق

فى الاهمية التخطيط السلعى نظرا لانخفاض معدلات الادخار وقصور ما يمكن توجيهه من الدخل القومى الى تحقيق التراكم الراسمالى مما يشكل عائقا رئيسيا لانطلاق التنمية فى تلك الدول - ومع ذلك فان معظم الاقتصاديون الاشتراكيون يرون ان التخطيط السلعى يأتى اولا حتى فى الدول النامية على اعتبار ان مشكلة الاستثمار والتنمية فى هذه الدول ليست مالية اساسا بل هى ايضا مشكلة تنظيم استغلال الموارد العينية المتاحة وتحقيق فائض اقتصادى من الناتج الاجتماعى ليستخدم فى التراكم والتنمية . واذا كان التمويل المحلى غير كاف لاستغلال هذه الطاقات المتاحة فانه قد يمكن استعواض هذا النقص بخلق النقود والائتمان او عن طريق التمويل الخارجى . وقد اثبتت تجربة الاتحاد السوفيتى امكانية تحقيق التنمية الاقتصادية مع ضعف الموارد المالية اعتمادا على وفرة الموارد العينية اللازمة اذا ما خضعت هذه الموارد لتنظيم محكم ودقيق الذى كان بلا شك اساس النجاح الكبير الذى حققه التخطيط الاقتصادى الشامل بالاتحاد السوفيتى.

وظائف التخطيط المالى :

يتطلب التطبيق العلمى السليم لاسلوب التخطيط القومى الشامل ضرورة وضع خطط ائتمانية ومالية قومية الى جانب الخطة القومية العينية . فالخطة القومية العينية تحدد ارقام الانتاج والاستهلاك والاستثمار ، الا ان تحقيق هذه الاهداف يستلزم وجود حجم مناسب للنقود والائتمان ، وتوفير تدفقات نقدية وائتمانية تتناسب مع الاهداف المحدده بالخطة العينية القومية .

فالتدفقات النقدية والائتمانية الموجهه للانفاق الاستهلاكى الخـــــاص والجماعى لابد وان تتناسب مع المعروض من السلع والخدمـــــــات الاستهلاكية ، كما ان التدفقات النقدية والائتمانية الموجهه للانفـــــاق الاستثمارى يجب ان تتناسب مع المعروض من السلع الاستثماريـــــــة ، وبذلك يتحقق التوازن اللازم لتنفيذ الخطة القومية .

فبناء على الموارد الانتاجية المتاحة والممكنه تحدد الخطـــة العينية القومية حجم الانتاج واستخداماته لاغراض الاستهلاك والتكويـــــن والراسمالى ، ولكن يلزم ايضا لتنفيذ هذه الخطة حصر الموارد الماليـــة من نقدية وائتمانية وتحديد استخدامات هذه الموارد بما يحقق الخطـــة العينية . ان الانتاج والاستهلاك والاستثمار له جوانبه النقديـــــــة ايضا من اسعار واجور ودخول وائتمان وسعر فائدة وفائض ، الخ ممـــا يتطلب تنظيما ماليا يلائم تحقيق اهداف الخطة العينية . ان العلاقـات المتبادلة والمتشابكة بين كل من الجانب العينى والجانب المالـــــــى للنشاط الاقتصادى تقتضى الا يقتصر التخطيط الاقتصادى على التخطيـــط العينى فقط دون التخطيط المالى نظرا لان التخطيط العينى والتخطيـــط المالى يصحح ويعدل كل منهما الآخر بما يؤدى الى ايجاد خطة قوميـــة شاملـة ومتوازنـــة .

ان وظيفة الخطة المالية القومية هى حصر الموارد الماليـــــة من نقدية وائتمانية وتوجيهها الى استخداماتها سواء لاغراض استهلاكيـــة

او استثمارية بما يتطابق مع الاستخدامات المحدده للموارد الانتاجية (العينية) بالخطة القومية ، كما لابد ان يتحقق ذلك ايضا بالنسبة للقطاع والمؤسسات والوحدات الانتاجية والاستهلاكية . ولذلك فان الامر يتطلب وضع خطط ائتمانية ومالية قومية كما توضع خطط ائتمانية ومالية لكل قطاع ومؤسسة ووحدة انتاجية.

ان عدم تطابق التدفقات النقدية والائتمانية مع التدفقات السلعية يترتب عليه آثار بالغة الضرر للاقتصاد القومى . ففى حالة زيادة الموارد المالية سواء نقدية او ائتمانية عن السلع والخدمات المتاحة فان ذلك يخلق ضغوطا تضخمية ينعكس اثرها فى ارتفاع الاسعار او ظهور السوق السوداء او انخفاض حجم المخزون السلعى . كما ان قصور الموارد المالية - تبعا لما تحدده الدولة من اجراءات - عن استيعاب السلع والخدمات فى الاستخدامات المخصصة لها بالخطة يخلق اتجاهات انكماشية فى الاقتصاد القومى . وفى كلا الحالتين يترتب على ذلك عدم تحقيق الخطط المستهدفه.

كذلك وعلى مستوى القطاع بل وفى داخل القطاع الواحد فان عدم تطابق الموارد المالية من نقد وائتمان مع نصيب القطاع او المؤسسة او الوحدة من المستهدف لها بالخطة العينية سواء فى مجالات الانتاج او الإستهلاك او الاستثمار او الاستخدامات الاخرى قد يؤدى الى وجود اختناقات تمويلية او الى وجود فوائض مالية وكلاهما سوف يسبب انحرافات فى تنفيذ الخطة العينية للوحدة او المؤسسة او القطاع .

يتضح من العرض السابق اهمية التخطيط المالى وضرورة وضع خطط ائتمانية ومالية قومية وخطط ائتمانية ومالية جزئية لكل قطاع ومؤسسة

ووحدة بما يعكس الاهداف المرسومه بالخطة السلعية فى كل من هذه المستويات التنظيمية . ان تخطيط التدفقات العينية للسلع والخدمات لابد ان تقابلـــه تخطيط متناسب للتدفقات النقدية والائتمانية طالما ان النقود هى ايضـــا وسيلة التبادل فى الاقتصاد المخطط ، وذلك ضمانا للتوازن العام بـــين المعروض من السلع والخدمات والطلب النقدى عليها .

غير ان للتخطيط المالى ايضا وظائف اخرى خلاف احـــكام التوازن بين التدفقات السلعية والتدفقات المالية (نقدية - ائتمانية) خاصـــة فيما يختص باستخدام النقود والائتمان فى المقام الاول للاشراف والرقابـــة والمتابعة لضمان تنفيذ الخطة السلعية فعن طريق منح الاعتمادات الماليـــة والمراجعه المالية قبل وبعد الصرف يمكن التحقق من دقة التخصيصات الماليـــة ومطابقتها للتخصيصات المادية او السلعية وابراز اية انحرافات فى تنفيـــذ الخطة . ولكن الرقابة المالية وحدها لا يمكنها اداء هذا الدور الكبـــير اذا لم يصحبها ايضا رقابة فنية للتأكد من تنفيذ الاعمال والتصرفات طبقـــا للمواصفات المحددة لها بالخطة . كذلك فانه على اساس الاشراف الدائـــم الذى يضطلع به التخطيط المالى وبما يتوافر للنظام المالى من المرونة فـــى الاجل القصير اكثر من التخطيط السلعى فانه يعتمد على التخطيط المالى بصفة اساسية لتقويم اية انحرافات فى تنفيذ الخطة ، وذلك اما عن طريـــق الاحتفاظ باحتياطيات مالية لاستخدامها عند الحاجة ، او باتخاذ الاجـــراءات الكفيلة باعادة الاقتصاد القومى الى حالة توازن وذلك عن طريق رفع او خفـــض الضرائب او الاسعار او الاجور ، او الدين العام ، او كمية النقود والائتمـــان .... الخ . وفى الاجل الطويل حيث تتهيأ الفرصة لتعديل الطاقـــة

الانتاجية وتوفير الايدى العاملة المتخصصة فان التخطيط السلعى او المـــــادى يلعب الدور الرئيسى لعلاج الانحرافات الاقتصادية وتحقيق التوازن الاقتصادى.

فلو فرض على سبيل المثال ان انخفض حجم الاستهلاك النهائـــــى خلال سنة ما فانه قد يمكن للحكومه علاجا لذلك ان تخفض الضرائب او الاسعـار، او تزيد الاجور، او تتوسع فى حجم الائتمان الممنوح للقطاع العائلى . امـــا فى الاجل الطويل اذا كان استمرار حجم الاستهلاك دون المعدلات المحـــددة له فى الخطة متوقعا فانه سوف يتسنى للحكومه ان تزيد من الطاقة الانتاجيـــة والعمالة اللازمة للتوسع فى انتاج السلع الانتاجية وسلع التصدير وبالتالى تعديـــل حجم الانتاج المخصص للاستهلاك بالخطة .

كذلك فان التخطيط المالى يلعب دورا رئيسيا فى معظم الـــــدول النامية لتنمية المدخرات المحلية وتنسيق التعاون بين اجهزة تعبئة المدخـــرات تحقيقا لهذا الهدف حتى يتسنى بذلك زيادة التراكم الراسمالى وحجـــــم الانتاج فى السنوات التالية . اما فى الدول الاشتراكية حيث تتحكم الدولـــة فى وسائل الانتاج وحجم الناتج القومى وادوات توزيعه واستخدامه النهائـــى بين الاستهلاك والتراكم (استثمار) فان معظم المدخرات المحلية تتكون فـــى القطاع العام كما تهيمن الدولة ايضا على مدخرات القطاع الخاص والعائلـــى وتحدد مقدارهـــا سواء بطريق مباشر (قيود على الايداع والسحب لودائـــع الافراد مثلا) او بطريق غير مباشر لتحكمها فى الاسعار والائتمان والضرائـــب والاجور وجميعها تؤثر على مقدار الدخل القابل للادخار ، وبالتالى فـــان معدلات ادخار الافراد والهيئات الخاصة تلعب دورا ثانويا فى وضع وتنفيـــذ الخطة كما سنرى فيما بعد بالتفصيل .

ابعاد الخطة المالية :

تبرز الخطة المالية الجانب المالى فى الخطة القومية الشاملة حيث يظهر بها تكوين واستخدام الدخول النقدية والمدخرات والتراكم سواء بالنسبة للدوله او الشركات والمؤسسات او الجمعيات التعاونية او السكان. ونظرا لان الخطة المالية تعتبر جزءا مكملا للخطة القومية الشاملة فانها تستخدم لتحقيق المؤشرات الكمية والكيفية للخطط الاقتصادية القومية . كما انه وان كان انجاز الخطة المالية يعتمد على انجاز الخطة السلعية او خطة الانتاج على وجه الخصوص فان تحقيق هذه الخطة السلعية يتطلب كما ذكرنا من قبل وجود خطة مالية متناسقة تماما . فقد ذكرنا من قبل ان تحقيق الخطة السلعية يستلزم تعبئة الموارد المالية (نقدية وائتمانية) وتوزيعها على استخداماتها المختلفة بحيث تتطابق التدفقات الدخلية مع تدفقات السلع والخدمات ، وان يتحقق هذا التناسق فى كل ابعاد عملية تكرار الانتاج .

ويتغلغل التخطيط المالى فى الاقتصاد الاشتراكى المخطط - مثل كافة الجوانب التخطيطية الاخرى - الى كافة المستويات التنظيمية - فعلى المستوى القومى تظهر خطة الدخل القومى كما يعكسها ميزان الدخل القومى وتوزيعه واستخدامه النهائى التدفقات المالية الرئيسية فى الاقتصاد القومى فى مراحل الانتاج والتوزيع والتبادل والاستهلاك النهائى . ويحقيق ميزان الدخل القومى التوازن والتناسق بين الخطط المالية الجزئية مثل خطة الدولة كما تظهرها ميزانية الدولة ، وخطة دخول ونفقات الاهالى كما يبرزها ميزان