

# جنبه‌هایی از توسعه اقتصادی

## برنامه‌ریزی توسعه

از: آرتور لوئیس

ترجمه و تلخیص: محسن طلائی

از این کشورها هستند که چندین برنامه داشته‌اند و برنامه‌های منتشر شده حاوی صدها صفحه و هزاران نوع پیش‌بینی و آمار است. در غالب موارد تصمیم‌درمورد تهیه و عدم تهیه برنامه‌های جدید به صلاح دید خود آنان رهساز شده است، آنانی که به اجرای این برنامه‌ها کمک میکنند، مخصوصاً "بانک جهانی و دولت ایالات متحده، کم و بیش برای این عقیده اند که کمک به دولت‌هایی که برنامه برای توسعه اقتصادی خود ندارند چندان ارزشی ندارد.

تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی فعالیت‌هایی است که پس از جنگ جهانی دوم تقریباً "در تمام کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه رواج داشته است و شاید یکی از بزرگترین شکست‌های آنان نیز محسوب میگردد. در عمومیت این فعالیت جای هیچگونه شک و تردیدی وجود ندارد. تقریباً هر یک از دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه، حداقل سندیک برنامه را منتشر کرده‌اند و در این میان، بسیاری

در شکست این برنامها نیز جای هیچگونه شک و تردیدی نیست. اغلب برنامهای توسعه بلافاصله پس از تهیه کناره‌گذاری شده و به قفسه‌ها سپرده شده‌اند و حتی از سوی تهیه‌کنندگان رسمی آنها نیز تا شنیده نمی‌گردند. در میان این برنامها وجود برنامه‌هایی که حتی قادر به کنترل فعالیت‌های دولت برای مدت سه سال باشد، استثنا است تا قاعده (با توجه به اینکه تهیه چنین برنامهای خودموفقیست بزرگی است). برنامهای تهیه شده معمولاً بصورتی بوده‌است که در انتهای اولین سال تهیه آن، بدست فراموشی سپرده شده‌اند. این امر نیز به این دلیل است که این برنامها از آغاز برای مقاصد تبلیغاتی آماده شده‌اند. بدین ترتیب برنامها تنها به تصویر کشیدن بزرگترین چیزهایی است که به ذهن خطور می‌کنند معمولاً صحبت از میلیاردها دلار است که جهت نیل به اهداف بیشماری از جمله نرخهای رشد اقتصادی چشمگیر، هزینه خواهد شد.

کسانی که این برنامها را بدقت مطالعه نمایند، تشخیص می‌دهند که این برنامها چیزی جز رویاهای سیاسی خالص نیستند و این تعجب‌آور نیست که پس از هیاهوهای اولیه ناشی از انتشار آنها، کسی این برنامها را جدی تلقی نمی‌کند.

دومین شاخص شکست این برنامها آن است که هیچگونه همبستگی بین برنامهریزی توسعه و رشد اقتصادی وجود ندارد. کشورهای که سریعترین نرخهای رشد اقتصادی را تجربه کرده‌اند، کشورهایی نبوده‌اند که کمترین برنامها را داشته‌اند. کشورهای نظیر برزیل، مکزیک، ژاپن و پرو، یا اصولاً برنامهای نداشته‌و یا اگر هم برنامهای داشته‌اند بسیار مقدماتی بوده‌است. از سوی دیگر بوده‌اند کشورهای نظیر هند، سنگال و تانزانیا که برنامهای کاملاً راطراحی نموده‌اند، اما نرخ رشد اقتصادی چشمگیری را تجربه نکرده‌اند.

دلیل این امر مشهود است، نرخ رشد اقتصادی این کشورها غالباً در وابستگی شدید با فعالیت بخش خصوصی (تولیدکنندگان روستایی، کارخانه‌ها و بازرگانان) سرمایه گذاری این بخش است، چنانچه این بخش شرایط مناسب گسترش خود را نیابد هزینه‌های دولتی جهت خدمات عمومی قادر به ایجاد رشد اقتصادی مطلوب نیستند و با توجه به عدم کنترل کامل برنامهریزان بر فعالیت کشاورزان و بازرگانان و غیره گروه برنامهریزان قادر به برنامهریزی برای رشد اقتصادی نمی‌باشند. از سوی دیگر چنانچه بخش خصوصی، شرایط رشد را

مناسب ببینند، رشد اقتصادی نسبتاً سریع‌قابلیت پیش‌بینی است، چسبه برنامه‌های توسعه از سوی دولت منتشر بشود چه نشود.

از همین مطلب میتوان نقش برنامه‌های توسعه را استنباط کرد. این برنامه‌ها باید به ایجاد شرایط مناسب و مطلوب رشد اقتصادی کمک نمایند. اگر برنامه‌های تهیه‌شده چنین باشند مطلوب و چنانچه چنین نباشند، هیچ رابطه‌ای با موضوع رشد اقتصادی ندارند، اگرچه ارائه آنها ممکن باشد.

اولین برنامه‌های توسعه، دعوی کنترل نرخ رشد اقتصادی و یا حتی چگونگی آن را نداشته‌اند، اهداف این برنامه‌ها بسیار ابتدائی‌تر بوده، یعنی مثلاً "هدف ایجاد نظم و برنامه‌ریزی در هزینه‌های دولت را تعقیب می‌نمودند. در مطلوب بودن چنین کوشش‌هایی شک و تردیدی وجود ندارد. فرایند برنامه‌ریزی، تمامی موسسات و اجزاء دولت را وارد ربه بررسی اهداف خود (در کوتاه مدت و بلندمدت) مینماید. اما غالباً منابع موردنیاز برای تحقق مجموع این اهداف بیش از منابع مالی در دسترس است. بنابراین دولت باید در مورد اهداف اولاً "مکانیزم اولویت‌گذاری داشته باشد و ثانیاً "هماهنگی اهداف هر یک از اجزاء خود را با هم

تحقق بخشد. ارزش این نوع برنامه‌ریزی، واقع‌گرا بودن آن است، چرا که تنها زمانی اولویت‌گذاری اساساً لازم است که هر تصمیمی میتواند رسیدن به اهداف مورد نظر را تحت الشعاع خود قرار دهد.

اگر بتوان برنامه توسعه‌ای را طراحی نمود که دقیقاً "همه‌آنچه را که موردنیاز کشور است در برداشتم باشد دیگر نه انتخاب مطرح خواهد بود و نه اولویت‌گذاری، در چنین شرایطی خطوط راهنما برای کسانی که هزینه کردن منابع را نظارت و کنترل می‌کنند هم وجود نخواهد داشت. بنابراین برنامه مفید نخواهد بود.

طبیعی است که با توجه به تاخیر خدمات عمومی بر فعالیت بخش خصوصی برنامه‌های توسعه، عملیات هر دو بخش مزبور را در بر میگیرند. اصولاً فعالیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی به دو صورت با یکدیگر ارتباط دارند: اول اینکه، بخش خصوصی از خدمات عمومی جامعه در دامنه وسیعی، از تامین نیروی برق تا اجرای مجموعه پروژه‌هایی که تحقق رشد بخش خصوصی نیازمند آنهاست، استفاده میکند. دوم اینکه، (در جهت عکس‌بنداول) بخش عمومی میتواند فعالیت‌های بخش خصوصی را از طریق ارائه خدماتی نظیر آموزش تحقیقات زمین‌شناسی، و امه‌های صنعتی و بکارگیری انواع

دارد که مدل‌های تفصیلی‌ای جهت رشد اقتصادی تدوین نمود تا مثلاً نشان دهد در سال ۱۹۸۵ دقیقاً "چه تولید خواهد شد، سهم مصرف داخلی، صادرات و آنچه ذخیره می‌گردد چه می‌باشد. این عمل نیازی به دانش اقتصادی و ریاضیات ندارد و آنجا که آینده قابل پیش‌بینی نیست حتی با هوش‌ترین و مبرزترین ریاضی‌دانان نیز نمی‌توانند آن‌چه که در سال ۱۹۸۵ تولید می‌گردد و یا باید تولید شود سخن بگویند. فراتر رفتن از پیش‌بینی‌هایی در زمینه اقدامات کلی جهت ایجاد رشد اقتصادی و بالاخره ارائه پیش‌بینی‌های کمی در مورد تولید هر یک از اجزاء صنعت و دیگر بخش‌های اقتصادی، در حقیقت پریدن از گردابی غیر قابل پسرش است. عالیترین مثال در زمینه اشکال چنین پیش‌بینی‌هایی در برنام‌ پنجساله انگلستان که با هیاهوی بسیار زیاد، در سال ۱۹۶۵ منتشر شده است که یک ماه پس از انتشار آن دیگر چیزی درباره آن شنیده نمی‌شد و قبل از آنکه از زیر ماشین چاپ بیرون آید، بی‌اعتبار شده بود. با وجود آنکه تمامی آنها و دانش‌های لازم در این زمینه در خدمت دولت بود، سرنوشت برنام انگلستان چنین بود. سرنوشتی که می‌تواند بعنوان کمکی برای تمامی برنامه

سیاستها، نظیر: سیاست گذاری، مالیاتها، کاهش ارزش پول انواع سوپسیدها، اصلاح ساخت بازار چارچوب قوانین کشور و نظایر اینها، در مسیرهای مطلوب اقتصادی - اجتماعی سازمان دهد. از سوی دیگر بخش عمومی میتواند در برخی از موارد جایگزین بخش خصوصی گردد، مثلاً "چنانچه کشاورزان از بکارگیری برخی از تکنیکهای جدید تولید احتراز ورزند و یا در این زمینه با ناکامی مواجه شوند، و یا صاحبان صنایع مایل نباشند در برخی از زمینه‌های تولیدی سرمایه‌گذاری نمایند، دولت ممکن است بعنوان پیشرو و پیشقدم در این زمینه‌ها گام بردارد.

بنابراین دومین مرحله در برنام‌ریزی توسعه، مروری بر تمامی مسائل اقتصادی در هر دو بخش خصوصی و دولتی، و برنام‌ریزی فعالیت‌هایی که جهت فراهم آوردن رشد اقتصادی مورد نیاز است میباشد. برنام‌ریزانی هستند که بسیار بیش از این را طلب میکنند. آنان در صد طراحی اهداف تولیدات هر یک از صنایع در بخش خصوصی در دوره زمانی مثلاً "پنج تا ده سال هستند. با استفاده از تکنیکهای پیش‌بینی حسابهای ملی، جداول داده‌ها و ستاده‌ها و برنام‌ریزی خطی این امکان وجود

نبوده است. وقتی دولت یوگسلاوی برنا مهفت ساله خود را برای ۷۰-۱۹۶۴ به پارلمان تسلیم کرد، قسوه مقننه این کشور تا دو سال از تصویب برنا مه خودداری کرد و در عوض برنا مه های سالانه بموقع اجرا نهاده شد (این برنا مه، سرانجام بصورت پنجساله برای ۷۰-۱۹۶۶ زکار درآمد). در فرانسه بحران داخلی ماه مسه ۱۹۶۸ دولت را به افزایش مزد و حقوق وادار کرد و این امر هدف های برنا مه را آنچنان مورد تردید قرار داد که تجدیدنظر در برنا مه غیر عملی شد و راهی بجز دست کشیدن از برنا مه پنجساله ۷۰-۱۹۶۶ باقی نماند.

قسمت اعظم تعصبات و علاقه شدید به تجربیات آمری گروهی از اقتصاددانان جوان بعد از دهه ۱۹۶۰ از سوء تفاهم آنان در زمینه برنا مه ریزی کشور اتحاد جماهیر شوروی نشاءت گرفته است.

اولین سوء تفاهم در زمینه اهداف صورت گرفته است. زمانی که در چارچوب برنا مه کشور شوروی مثلا "ارقام مربوط به میزان میخ مورد نیاز کشور طی دوره زمانی مشخصی منتشر میشود، این امر در واقع انتشار یک دستور است. هر یک از موسسات فعال در این زمینه بلافاصله دستورالعمل های لازم را دریافت میکنند که بموجب آن مشخص میگردد

ریزان در بررسی این بعد از مسئله مفید باشد.

کشورهای که تجربه و مهارت کافی در برنا مه ریزی توسعه اقتصادی دارند در برابر حوادث پیش بینی نشده، ناگزیر برنا مه های میان مدت خود را رها کرده اند زیرا این حوادث مانع از آن میشد که مسائل مربوط به توسعه در چارچوب برنا مه، بنحوموثری حل و فصل شود. از اینجاست که هند پس از دو جنگ و دو خشکسالی طی سال، لازم دید که چهارمین برنا مه پنجساله خود را از ۱۹۶۵ به ۱۹۶۹ به تعویق اندازد و در خلال این مدت به برنا مه های سالانه متوسل شود. زاپن بعلت اینکه اقتصادش بیش از اندازه به اصطلاح داغ شده بود ابتدا برنا مه ده ساله ۷۰-۱۹۶۱ و سپس برنا مه پنجساله ۶۸-۱۹۶۴ را که جای نشین آن ساخته بود برهم زد. گرچه دستورالعمل های مربوط به برنا مه پنجساله ۷۰-۱۹۶۶ اتحاد شوروی در سال ۱۹۶۶ تصویب شد، این برنا مه رسما "اجرا نشد و بعوض آن در دسامبر هر سال ارقام مربوط به هدف های یکساله اعلام گردید. گرچه علل این امر ذکر نشد لیکن ممکن است سبب، حداقل تا حدودی، آن باشد که نظام جدید غیر متمرکز ساختن در اجرای قسمتی از برنا مه مشکلاتی پدید آورده باشد که حل و فصل آنها در چارچوب برنا مه پنجساله میسر

که هر موسسه چه میزان از این هدف را باید تحقق بخشد، و در این مسیر اعتبارات بانکی و نیروی انسانی در اختیار موسسه نیز معین میشود. در مورد مزایا و معایب چنین روشی در اینجا بحث نمی‌کنیم، بلکه نکته این است که (چه خوب و چه بد) چنین سیستم "دستوری" ای هیچگونه رابطه‌ای با تجربیات آماری کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته ندارد. مثلاً چنانچه، برنامه توسعه کشور سنگال اعلام نماید که چند میلیون تن میخ باید در فلان سال تولید گردد، این امر به منزله دستوری در این جهت از جانب کسی تلفی نمی‌گردد، و کسی نیز با این دیدبان توجه نخواهد کرد. اقتصاد کشور شوروی یک اقتصاد "دستوری" است. تکنیکهای برنامه ریزی مورد استفاده این کشور هیچگونه ارتباطی با اقتصادی که مثلاً ۹۰ درصد تولیداتش توسط موسساتی انجام میگیرد که دولت کنترل مستقیمی بر آنها اعمال نمی‌کند، ندارد.

آیا هیچ نکته‌ای قابل پیش‌بینی از اوضاع اقتصادی مثلاً طی پنج سال آینده وجود دارد؟ حتی با وجود عدم امکان انجام پیش‌بینی‌های صحیح و نبودن ابزار تحقق این پیش‌بینی‌ها، جواب سؤال فوق مثبت است.

در مرحله نخست، چنین پیش‌بینی‌هایی میتواند به تمامی کسانی که مجبورند در مورد آینده تصمیم بگیرند کمک نماید، چه این افراد در بخش خصوصی باشند و چه در بخش عمومی. هر کس که قصد انجام سرمایه‌گذاری دارد این عمل را در حیطه وسیع برنامه‌های خود انجام میدهد و موفقیت هر یک از برنامه‌های شخصی وابسته است به برنامه سایر افراد. مثلاً برنامه افرادی که قصد تولید فولاد دارند پس از حدود ۲۰ سال دیگر از تاریخ شروع آن، تا حدودی به ایجاد کارخانه‌هایی که از سوی موسسات مختلف ایجاد میگردند و ظرف بیست سال آینده خریدار فولاد هستند بستگی دارد. برنامه ریزی ارشادی" به هر یک از تصمیم‌گیران، نظرات مرکز برنامه ریزی در خصوص اوضاع اقتصادی کشور را در دوره زمانی مشخصی، ارائه مینماید (البته چنانچه برنامه‌ها با هم سازگار باشند). اگر افرادی که مسئول تهیه برنامه هستند کار خود را بنحو مطلوب انجام دهند، با مذاکره و مشورت تصمیم‌گیران بخش خصوصی و دولتی، تصویر آنان از آینده با ید به بهبود پیش‌بینی‌های هر یک از موسسات فردی، خصوصی و دولتی کمک نماید. فرایند برنامه ریزی ارشادی همچنین میتواند تنگناهایی که

احتمالا "رشد اقتصادی را محدود می سازد، آشکار نماید. این نوع از برنامه می تواند تقاضا برای مجموعه ای از کارهای عمده و منابع را (نیروی کار، سرمایه ارزش خارجی، مواد خام) با توجه به تغییرات درآمدی در جامعه بر آورد نماید. و نتیجه چنین اقدامی پیشنهاداتی است برای سرمایه - گذاری کارفرمایان بخش خصوصی که در غیر این صورت چنین فرصتهایی اساسا "وجود نمی داشت و پیشنهاداتی به دولت جهت حفظ تعادل میان عرضه و تقاضا، دامنه ایجاد تغییر در قیمتها (یعنی، نرخهای ارز و قیمت مواد غذایی) و سرمایه گذاری این بخش در صنایع پیشرو و اساسی. بنا بر این یک برنامه "ارشادی" خوب، برنامه ای است که سرمایه - گذاری بیشتر را ممکن و سیاستهای بخش دولتی را مناسبترا از شرایطی نماید که چنین برنامه ای وجود ندارد.

بالاخره ارزش برنامه ریزی "ارشادی" در یک اقتصاد مختلط به چند عامل بستگی دارد. اولاً، به کم و کیف آثارهای در دسترس وابسته است. در کشورهای نظیر فرانسه و هند می توان به تهیه برنامه های ارشادی مفید دل بست، اما در کشورهای آفریقایی که از چنین چارچوب آماری بی بهره هستند، درصد موفقیت بسیار اندک

است. ثانیاً "به پیچدگی روابط اقتصادی جامعه ای که برنامه برای آن طراحی میشود مربوط میشود. چنانچه بخشهای مختلف اقتصادی - اجتماعی در رابطه متقابلی با هم باشند، ارائه تحلیلهای آماری می تواند کمکی اساسی باشد، اما در اقتصادهای نسبتاً ساده و اولیه، این تحلیلهای سخنی بیش از آنچه در شرایط عدم وجود آنها شنیدنشان امکان پذیر است به کسی نخواهد گفت. و سر - انجام ارزش نهائی این کوششها به این وابسته است که برنامه ریزان نتایج حاصله را خیلی جدی تلقی نکنند زیرا ادامه وجود اشتباهات در این زمینه بسیار وسیع است. بنا بر این لازم است که تاکیدات اساسی بر تعیین اهداف کمی مثلاً "برای هر یک از بخشها و اجزای مختلف صنایع قرار نگیرد بلکه با ید هدف، تعریف فعالیتها و اقداماتی که برانگیزانند فعالیتهای بخش خصوصی است و اقداماتی در زمینه های تحقیقاتی، اطلاعاتی، سوبسیدها، تضمینهای قیمتی، تعرفه های گمرکی، وامها و غیره باشد. بنا بر این در اینجا تاکید بیشتر بر سیاستهای اقتصادی قرار میگیرد تا تعیین اهداف کمی و اعداد و ارقام مربوط به آن. چنانچه سیاستهای گزینش شده صحیح باشد، تولید افزایش خواهد یافت و اگر این

۱۹ درصد از درآمد ملی را به امر تشکیل سرمایه اختصاص داد. هر دولتی که قادر باشد بیش از ۳۰ درصد از درآمد ملی کشور را در زمینه های مالی و تشکیل سرمایه کشور هزینه نماید، قادر است اقتصاد آن کشور را با سرعت به پیش براند و دومین شرط موفقیت این کشورها را فراهم نماید که:

ظرفیت مدیریتی نام دارد. این ظرفیت معلول دو عامل اصلی یعنی افزایش افرادی است که دوره های آموزش دبیرستانی و بالاتر از آنرا گذارنده اند و نظم و انضباط تحصیلی دولتها در این شرایط (خوب یا بد) است.

در تمامی این زمینه ها تفاوت فاحشی میان این کشورها و کشورهای در حال توسعه موجود است و عدم کارآیی نیروی انسانی این کشورها همواره موجب ایجاد شکاف بزرگی میان اهداف و عملکرد آنان خواهد شد.

مهمترین بخش از هزینه توسعه، فصل مباحث کلان آن و اهداف تولید و یا فهرست پروژه هایی که توسط دولت اجرا میگردد، نیست، بلکه مهمترین بخش، آن قسمت است که به چگونگی تشکیل سرمایه و تا میسر نیروی انسانی لازم جهت نیل به اهداف اختصاص دارد. این دو مبحث نیز از ضعف های عمده ای است که برنامهای توسعه در کشورهای توسعه

یافته است. بنابراین، چنین افزایشی تحقق نخواهد یافت.

قبلاً اشاره کردیم که علاقه و تعصب شدید به تجربیات آماری از سوی بسیاری از اقتصاددانان، در مرحله اول از عدم درک اختلاف میان مکانیسمهای اقتصاد دستوری و اقتصادهای مختلط از سوی آنان نشأت گرفته است. سوء تفاهم دوم در این زمینه که از مورد اول نیز اساسی تر است، ناشی از این باور است که رشد سریع تولیدات صنعتی کشور شوروی بدلیل وجود برنامه ریزی متمرکز بوده است. این برداشت نیز اشتباه است و توضیح حقیقی چگونگی نیل به نرخهای رشد نسبتاً بالایی اقتصادی در کشورهای دارای برنامه ریزی متمرکز از نوع کشور شوروی به شرح زیر است:

اول آنکه دولت در این کشورها مازاد وسیعی از درآمد عمومی نسبت به هزینه های خود را در اختیار دارد که این دولتها را به تامین مالی سرمایه گذاری ها در زمینه نیروی انسانی و منابع فیزیکی قادر می سازد. مثلاً "دولت شوروی در خلال اولین برنامه پنج ساله خود، در حدود ۲۷ درصد درآمد ملی کشور را در اختیار داشت که پس از هزینه کردن ۶ درصد آن در زمینه دفاعی و ۱۲ درصد در سایر زمینه ها، مازادی در حدود



نیافته و در حال توسعه تاکنون با آن  
روبرو بوده اند ●

### بقیه اخبار داخلی

#### مجمع عمومی فوق العاده

مجمع عمومی فوق العاده (نوبت دوم) اعضاء انجمن برای ساعت ۳/۵ بعد از ظهر روز چهارشنبه ۱۵ آبان ماه ۱۳۶۴ در محل سالن اجتماعات اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران واقع در خیابان آیت الله طالقانی تهران دعوت گردیده است و مراتب در روزنامه کیهان مورخ ۱۳۶۴/۷/۲۲ و طی دعوت نامه انفرادی با اعضاء

انجمن اعلام شده است. دستور جلسه مجمع عمومی فوق العاده عبارت از (۱) بررسی و تصویب آئین نامه انضباطی و رفتار حرفه ای (که پیش نویس آن به همراه دعوت نامه برای کلیه اعضاء انجمن ارسال گردیده است) و (۲) انتخاب اعضاء کمیته های انضباطی و رفتار حرفه ای (بدوی و تجدیدنظر) میباشد. نتایج تصمیمات متخذه در این مجمع بعداً "در حسابدار" درج خواهد گردید.

#### لایحه فروش سهام قانون گسترش مالکیت

در تاریخ ۲۱ مهر ماه ۶۴ در مجلس شورای اسلامی ماده واحده زیر در شورا اول بتصویب رسید (نقل از کیهان همان تاریخ).  
ماده واحده - دولت مکلف است تا آخر سال ۱۳۶۵ نسبت به فروش کلیه سهام مشمول قانون گسترش مالکیت واحدهای تولیدی که طی سالهای ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۷ به سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی واگذار گردیده است اقدام و از محل وجوه حاصله اوراق قرضه گسترش مالکیت واحدهای مزبور را پرداخت نماید.

قیمت فروش سهام فوق الذکر توسط شورای گسترش مالکیت واحدهای تولیدی فوق بارعایت صرفه و صلاح دولت جمهوری اسلامی ایران تعیین و در درجه اول به کارکنان واحدهای تولیدی و در درجه بعد به بانکها و تعاونیهای تولیدی موضوع تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور و بخش خصوصی واگذار گردد.

کلیه قوانین مغایر با این ماده واحده ملغی خواهد بود.