

البرمجة والتخطيط

الدكتور الفونس عزيز

سنتناول في هذا البحث العناصر التالية :

- الظروف الموضوعية لظهور البرمجة وأشكالها المختلفة .
- الاختلافات الأساسية بين البرمجة والتخطيط .
- الجوانب الأساسية في التخطيط .

(١) الظروف الموضوعية لظهور البرمجة وأشكالها المختلفة

أولاً : ان الفكر الاقتصادي الغربي الذي كان سائداً حتى نهاية الثلاثينيات من القرن الحالى كان يرفض بوجه عام تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى الا فى أضيق الحدود ، وقد كان يرى فى تدخل الدولة فى مجالات النشاط الاقتصادى خروجاً على « النظام الطبيعى Natural Order » وقيداً على حريات الافراد . ولم تكن الازمات الدورية التى اتصف بها اقتصاد السوق طوال القرن التاسع عشر وحتى الثلث الاول من القرن العشرين من الجسامة بحيث يمكن أن ينجم عنها آثار مدمرة واسعة النطاق . ولما كان الفكر الاقتصادى انعكاس للظروف الموضوعية السائدة فلم تبد الحاجة واضحة فى نظر البعض الى رفض الفكر الاقتصادى الكلاسيكى والذى يؤمن بالتعامل « الحر » لقوى السوق ويؤمن بأنه من خلال ميكانيزم السوق يمكن تصحيح الاوضاع الناجمة عن اختلال التوازن اياً كان مصدره وموقعه .

ولكن ما أن حلت كارثة الكساد الكبير ١٩٣٣/٢٩ والتى كادت أن تعصف بكيان العالم الرأسمالى حتى انهيار الفكر الاقتصادى الكلاسيكى الغربى تحت وطأة وجسامة الآثار المدمرة والواسعة النطاق لهذه الازمة العالمية ، تلك الآثار التى تمثلت فى انهيار التوازن الداخلى من ناحية وما صاحبه من اهتزاز الاستقرار الاجتماعى وانتشار البطالة بشكل مخيف واختلال التوازن الخارجى من ناحية أخرى وما صاحبه من التسابق على تخفيض القيم الخارجية للعملاء وانكماش حجم التجارة الدولية . وكان لابد وأن تنعكس آثار ذلك كله على النظرة الى فعالية ميكانيزم السوق فى الاقتصاد « الحر » وقدرة القوى التلقائية للسوق على دفع عجلة النمو فى البلاد الرأسمالية المتقدمة وقدرتها على ضمان استقرار وثبيت مستويات النشاط

الاقتصادى عند حدودها العليا التى تضمن التوظيف الكامل للموارد البشرية والمادية .

كانت اذن أزمة ١٩٣٣/٢٩ أزمة ثقة فى فلسفة « الحرية الاقتصادية » أزمة ثقة فى اقتصاد السوق . وتولى كينز J.M. Keynes من موقعه الواعى بضرورة المحافظة على جوهر النظام الرأسمالى صياغة نظريته المشهورة عن التوظيف فى الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة وتناول بتحليل العوامل الموضوعية والذاتية المحددة للاستثمار والاستهلاك فى هذه الاقتصاديات ونادى بضرورة توجيهها والتأثير فيها بهدف تثبيت « الطلب الفعال Effective Demand » عند تلك المستويات التى تحقق التوظيف الكامل للموارد ، ولا يرى كينز فى تدخل الدولة للتأثير فى العوامل المحددة للاستهلاك والاستثمار وتوجيهها قيدا على حريات الافراد ونشاطهم كما كان يصور ذلك الفكر الاقتصادى الغربى الكلاسيكى ، وانما يرى فى ذلك ضرورة تحتمها ظروف تطور الرأسمالية المعاصرة وحتى يمكن مواجهة الازمات الدورية والمحافظة على الكيان الاجتماعى للنظام وتدعيم استقراره .

وباختصار يمكن القول بأنه فى نطاق الفكر الاقتصادى البرجوازى فان آراء كينز حطمت الاساس الذى يستند اليه مذهب الحرية الاقتصادية واصبحت نظريته العامة فى التوظيف الاساس النظرى والايدىولوجى لما يعرف بالبرمجة او التوجيه الاقتصادى .

ثانيا : واذا كانت أزمة ١٩٣٣/٢٩ قد عرت تماما الفكر الاقتصادى الغربى الكلاسيكى، فان تفسير نشوء ظاهرة البرمجة وتطورها يرتبط بوقوع تلك الازمة العالمية ، الامر الذى يعنى ان ارتباط ظهور البرمجة كأسلوب للفكر الاقتصادى الغربى المعاصر بحدوث تلك الازمة العالمية يلقي الضوء على حقيقة ان منشأ ظاهرة البرمجة وتطورها يجد تفسيراً له فى الظروف الموضوعية للرأسمالية المعاصرة وازدياد حدة صراع المتناقضات الكامنة فيها، يجد تفسيراً له فى محاولة التحايل على مواجهة الآثار الناجمة عن ازدياد حدة التناقض الرئيسى الكامن فى النظام الرأسمالى والذى يتمثل فى عدم توافق الملكية الخاصة لادوات الانتاج مع الصفة الاجتماعية والطابع الاجتماعى المتزايد لعملية الانتاج . ان تعقيد عملية الانتاج وزيادة درجة التركيز المترتب على التقدم التكنولوجى ووحدة الحلقات المختلفة المكونة للاقتصاد القومى وترابطها العضوى يبرز ضرورة الاخذ بأشكال جديدة فى التنظيم الاجتماعى للانتاج وبأسس جديدة للإدارة الاخذ بأشكال جديدة فى التنظيم الاجتماعى لعملية الانتاج . وبينما يرى الاقتصاد الاشتراكى فى الملكية الاجتماعية لادوات الانتاج حلا للتناقض الرئيسى المشار اليه ، ووضع حد للازمات الدورية وآثارها المدمرة بالاخذ بأسلوب التخطيط الشامل المستند الى الملكية العامة لادوات الانتاج فان الفكر الاقتصادى الغربى والذى صدمته الازمة العالمية فى سنة ١٩٢٩ واصبح يعنى عدم مقدرة اقتصاد السوق على استيعاب مشاكل الرأسمالية المعاصرة وعجزه عن مواجهتها والذى يرفض فى نفس الوقت

منطق الفكر الاقتصادي الاشتراكي يلجأ الى منطق وسط مستندا الى آراء كينز ونظريات التنمية الحديثة وينادى بالاخذ بوسائل متعددة والاستناد الى اساليب جديدة في التوجيه الاقتصادي وهو ما يتمثل في البرمجة لتخفيف حدة الآثار الناجمة عن الأزمات الدورية .

ثالثا : ولكن البرمجة في الفترة بعد الكساد الكبير وحتى الحرب العالمية الثانية لم تكن لها غير أهمية ضئيلة ولم تتعد نطاق الأبحاث وإنشاء الجمعيات العلمية ، ولكن بعد الحرب الثانية تطورت البرمجة من حيث المدى والاساليب . ولقد كان لتطور اساليب اقتصاد الحرب أثناء الحرب العالمية الثانية أثره الهام في تطوير البرمجة واساليبها . ولقد ساعد على اتساع الارضية الفكرية للبرمجة في البلاد الغربية أن الطبقات الرأسمالية أيدت البرمجة كأسلوب في التوجيه الاقتصادي لمواجهة المتناقضات الموجودة في الانتاج والتوزيع دون المساس بجوهر النظام الرأسمالي ، والطبقات العاملة أيدت البرمجة على اعتقاد منها أنها أداة لحدوث تغييرات هيكلية ووسيلة للتأثير في التنمية الاقتصادية بما يتفق ومصالحها .

رابعا : بعد الاستعراض السريع للظروف الموضوعية لظهور البرمجة ننقل لمناقشة ماهية البرمجة وطبيعتها وأشكالها المختلفة ، فالبرمجة هي التنبؤ المصحوب بتحديد أهداف معينة وياقتراح سياسات معينة للتأثير في اتجاهات السوق بما يتفق وتحقيق تلك الأهداف وتتوقف طبيعة السياسات المقترحة والادوات المستخدمة مع دور القطاع المؤمم ودرجة تدخل الدولة في التوازن الداخلي والتوازن الخارجي وتحقيق معدلات نمو عالية ومستقرة ، كما يمكن أن تتناول الأهداف اجراء تغييرات هيكلية في التركيب القطاعي للانتاج ، وعموما فالصفة الرئيسية التي تغلب على أهداف البرمجة هي طابعها المضاد لتقلبات الدورة الاقتصادية .

ويطلق على البرمجة التخطيط التأشيرى Indicative Planning بمعنى أنه تخطيط توجيهي، ويأخذ هذا النوع من التخطيط عدة أشكال تختلف باختلاف دور القطاع المؤمم ودرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي . ويمكن أن نميز بين نوعين رئيسيين من التخطيط التأشيرى الاول يطلق عليه Conjunctural planning والثاني Structural planning أى التخطيط الهيكلي .

ويستند الـ Conjunctural planning أساسا على آراء كينز في الانفاق العام وأهمية استخدام السياسات المالية والهدف الاساسى لهذا النوع من التخطيط تحقيق التوازن الذي يتمثل في العمالة الكاملة وتوازن ميزان المدفوعات واستقرار الاسعار الداخلية ، أى أن هذا النوع من التخطيط يهتم بمشاكل التوازن أساسا وليس بمشاكل النمو ، وبالتالي فهو لا يستهدف أحداث أى تغييرات هيكلية ، وتجدر الإشارة الى أن الأهداف المختلفة المتعلقة بتحقيق التوازن غالبا ما تتعارض مع بعضها في الاجل القصير .

ويستخدم الـ Conjunctural planning في معظم البلاد الغربية ولقد تطور بشكل بارز في هولندا ، حيث يعد جهاز التخطيط في هولندا تنبؤات طويلة الاجل وسنوية على مستوى الاقتصاد القومى وعلى المستوى القطاعى ، وتعالج الخطط السنوية السياسات الحكومية في الاجور والضرائب والائتمان ، وتتخذ الخطة السنوية في الاعتبار عند اعداد ميزانية الدولة .

أما النوع الاخر من التخطيط التأشيرى وهو التخطيط الهيكلى فيذهب الى أبعد مما يذهب اليه الـ Conjunctural planning اذ لا يقتصر التخطيط الهيكلى على معالجة مشاكل التوازن وانما يهتم بمشاكل النمو وأحداث تغيرات هيكلية في الاقتصاد القومى .

ولا تتوافر مقومات النجاح للتخطيط الهيكلى الا حيث يوجد قطاع مؤمم له وزنه ، وهذا النوع من التخطيط له صفة الالزامية بالنسبة للقطاع المؤمم من حيث الالتزام بأهداف الانتاج . ويحاول التخطيط الهيكلى أن يؤثر ليس فقط في القطاع المؤمم والمشروعات الحكومية ولكن يتعدى ذلك الى القطاع الخاص من خلال تأثيره في هيكل الضرائب والاسعار ووسائل التمويل ، ومن خلال تأثيره على الاستثمار وذلك بتطوير تلك القطاعات المكونة لرأس المال الاقتصادى للمجتمع Infrastructure والتي يطلق عليها Propulsive Sectors لمسالها من تأثير منشط للاستثمارات في باقى قطاعات الاقتصاد القومى الاخرى .

وفيما يلى استعراض سريع لاهم نماذج البرمجة في البلاد الرأسمالية ، وأهم نموذج لها هو النموذج الفرنسى حيث يعتبر النموذج الكلاسيكى للبرمجة ، ولقد بدأت البرمجة في فرنسا باعداد خطط جزئية وأول خطة كانت عن الفترة ٤٦/٤٧ - ٥٢/٥٣ وتعرف باسم Monnet Plan ولقد اهتمت بتطوير صناعات اساسية كالقمح والكهرباء والصلب والاسمنت والآلات الزراعية ووسائل النقل وركزت الخطة الثانية (٥٤ - ٥٧) على الاهتمام بالبحوث العلمية والتكنولوجية وتدريب الافراد ، وتعد الخطة الثالثة (٥٨ - ٦١) اقرب الى الخطة الشاملة منها الى البرمجة حيث تناولت أهداف خاصة بالانتاج والائتمان وميزان المدفوعات والعلاقات مع السوق الاوربية المشتركة ، واستهدفت الخطة الرابعة (٦٢ - ٦٥) أساسا تحقيق معدلات نمو عالية واحداث تغيرات هيكلية قطاعية وتغضى الخطة الاخيرة الفترة ٦٦ - ٧٠ وأهم ما يميزها استهداف تحقيق النمو المتوازن . ويعد النموذج الفرنسى للبرمجة أهم أشكال البرمجة في البلاد الغربية حيث أنه يؤثر فعلا في مسار التطور والتنمية في فرنسا ، ولذلك فالنموذج الفرنسى للبرمجة يعد من أمثلة التخطيط الهيكلى .

وبينما يعد النموذج الفرنسى نموذجا للبرمجة العملية فان النموذج الهولندى يعد نموذجا نظريا ، ويعتبر جهاز التخطيط فى هولندا فى مقدمة أجهزة التخطيط فى الغرب من حيث استخدام أساليب الاقتصاد القياسى . وهدف التخطيط فى هولندا تحقيق التوازن دون التدخل فى أحداث تغييرات هيكلية ، لذلك يعد النموذج الهولندى محدود المدى والاثـر بالمقارنة بالتخطيط الفرنسى .

أما البرمجة فى إيطاليا فهى مجرد مؤشرات لها أهداف سياسية أكثر منها اقتصادية اذ تعبر عن البرنامج السياسى للحزب الحاكم . مثال ذلك ما يعرف باسم Vanoni Plan والتي غطت فترة عشر سنوات (٥٥ - ٦٤) . أما انجلترا فبالرغم من أنها كانت أول من قام بمحاولات للتأمين اذ أمت صناعة الفحم بعد الحرب الثانية إلا أن خبراتها فى البرمجة متواضعة وأول محاولة لها وضع خطة خمسية (٦٢ - ٦٦) ولم تخرج هذه الخطة عن كونها مجرد توصيات تستهدف تحقيق معدل نمو سنوى يبلغ حوالى ٤ ٪ ، ولم تكن هذه الخطة مصحوبة بأية أدوات أو سياسات لضمان تحقيق معدل النمو المستهدف . وبالنسبة لليابان فهىئة الأمم تضعها فى نفس مستوى فرنسا من حيث تقدمها فى تخطيط التنمية الصناعية . وأهم خطة لليابان تعرف باسم Ikoda Plan أقرت فى سنة ١٩٦٠ وهدفها مضاعفة الدخل فى عشر سنوات

وبينما ساهمت الولايات المتحدة فى تطوير البرمجة من الناحية النظرية وخاصة فى مجال الدراسات الاقتصادية الرياضية والقياسية إلا أن محاولاتها فى الناحية العملية محدودة اذ أن دور الدولة فى النشاط الاقتصادى لا يمارس عن طريق التدخل المباشر وإنما من خلال الأدوات المالية كالميزانية والسياسات الائتمانية وكذلك السياسات السعريـة . ولا تخرج محاولات البرمجة فى الولايات المتحدة من مجرد اعداد تنبؤات طويلة الاجل ، ومن أهم هذه التنبؤات الصورة المتوقعة للاقتصاد الأمريكى وتطوره فى سنة ٢٠٠٠ .

خامساً : وقبل أن ننتقل الى مناقشة الاختلافات الاساسية بين البرمجة والتخطيط أود الإشارة الى أداة تعد من أهم أدوات البرمجة فى اقتصاديات السوق وأعنى بها الميزانية القومية والتي ساعد تطور علم المحاسبة القومية على تطويرها كأداة رئيسية تستخدمها البلاد الغربية فى وضع خططها ورسم سياستها الاقتصادية . ولتبسيط مفهوم الميزانية القومية وكيفية اعدادها يمكن أن ننصـور أن الاقتصاد القومى مقسم الى عدة قطاعات متجانسة كقطاع الاعمال والقطاع الحكومى والقطاع العائلى وقطاع العالم الخارجى . هذه القطاعات تتعامل مع بعضها فتنشأ تدفقات من وإلى جميع هذه القطاعات ويمكن تقسيم هذه التدفقات الى تدفقات سلعية ودخلية ومالية وتحويلية . ويمكن تصوير هذه العلاقات والمعاملات التى تنشأ بين القطاعات المختلفة فى جداول هى جداول الحسابات القومية . ومن واقع هذه الجداول يمكن دراسة التصرفات الاقتصادية لمختلف قطاعات الاقتصاد القومى فى فترة زمنية ماضية سواء كانت هذه التصرفات تتعلق بالنشاط الاستهلاكى أم بنشاط

انتاجى مادى أم بنشاط استثمارى ، ومن واقع دراسة هذه التصرفات الاقتصادية لمختلف القطاعات فى فترة ماضية يمكن استكشاف تلك القواعد والقوانين التى تتحكم فى شكل العلاقات والتدفقات التى تنشأ بين مختلف قطاعات الاقتصاد القومى ، ويمكن استخدام تلك القواعد فى رسم هذه العلاقات والتدفقات فى المستقبل وتصويرها فى جداول هى جداول الميزانية القومية .

وبجانب الاستناد الى تلك العلاقات المستمدة من الحسابات القومية فى الماضى لتكوين الصورة المستهدفة عن المستقبل فان اعداد جداول الميزانية القومية يستلزم توافر بيانات عن الاستثمارات المتوقعة وحجم العمالة والسياسات السعرية وسياسات الاجور وبيانات عن الانفاق العام والدخل وتوزيعه . الخ . وعند الانتهاء من اعداد جداول الميزانية القومية يجب أن يراعى تحقيق شرط التوازن بالنسبة الى :

- (١) موازنة الدخل مع الانفاق .
- (ب) موازنة الطلب الكلى بالعرض الكلى .
- (ج) موازنة المدفوعات الخارجية .
- (د) موازنة المدخرات بالاستثمار .

(٢) الاختلافات الاساسية بين البرمجة والتخطيط

١ — يختلف التخطيط جذريا عن البرمجة من حيث المضمون الاجتماعى ، فكما سبق الإشارة فان البرمجة نشأت وتطورت فى ظروف ازدياد حدة التناقض الرئيسى الكامن فى اقتصاد السوق والذى يتمثل فى عدم توافق شكل الملكية الخاصة لادوات الانتاج مع الطابع الاجتماعى المتزايد لعملية الانتاج ، أى أن مسار البرمجة يتحدد بفعل عاملين متناقضين ، الاول سيطرة الملكية الخاصة والاحتكارات وبالتالي سيادة تلقائية قوى السوق ، والثانى الرغبة فى تجنب النتائج المدمرة المصاحبة لتقلبات الدورة الاقتصادية . لذلك فالبرمجة تعمل فى وسط تناقضات عدائية لا يمكن التوفيق بينها ، اذ لا يمكن التوفيق بين السوق الرأسمالى والمصالح الاجتماعية ، بل ولا يمكن أن نتصور أن تقف البرمجة على الحياد فى الصراع القائم بين الاحتكارات وأصحاب الملكية الخاصة لادوات الانتاج وبين فئات الشعب العامل بالرغم من أن البرمجة تقف فى وضع وسط بين التخطيط الشامل وتلقائية السوق ، ففى نهاية الامر فان البرمجة تصبح أداة رئيسية فى يد القوى المسيطرة على السوق ولصالحها دون الصالح العام .

أما التخطيط فى الاقتصاد الاشتراكى والذى يستند الى الملكية العامة لادوات الانتاج فانه يجمع ويربط بين الصفة الاجتماعية لعملية الانتاج والملكية الاجتماعية لادوات الانتاج ، لذلك فالتخطيط كأسلوب واعى للسيطرة

على النشاط الاقتصادى وتوجيهه يستند الى ارضية خالية من التناقضات العدائية الامر الذى يترتب عليه إمكانية تحقيق التخطيط لصالح المجتمع بجميع فئاته .

٢ - التخطيط الشامل من المقومات والاركان الاساسية للاقتصاد الاشتراكى حيث تفرضه الملكية الاجتماعية لادوات الانتاج كأسلوب لتنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه ولا يمكن أن نتصور اقتصاد يقوم على الملكية العامة لادوات الانتاج دون أن يستند الى التخطيط الشامل ، اذن فالتخطيط لا يتوقف على الرغبة فى الأخذ أو عدم الأخذ ، وانما ينبعث ذاتيا وحتميا من الظروف الموضوعية للتكوين الاجتماعى للاقتصاد الاشتراكى ، بينما البرمجة ليست من الاركان الاساسية لاقتصاد السوق . ويمكن أن نتصور قيام اقتصاد السوق دون الأخذ بالبرمجة ، فالبرمجة تعتمد فى الحل الأول على الرغبة فى تجنب وتخفيف حدة الآثار الناجمة عن التقلبات الدورية التى تعصف بالكيان الاجتماعى لاقتصاديات السوق . وخلاصة القول أنه بينما أن التخطيط صفة أصيلة فى الاقتصاد الاشتراكى ، فالبرمجة صفة عارضة للاقتصاد الرأسمالى تفرضها ظروف ازدياد حدة التناقض الرئيسى الكامن فى هذا النظام .

٣ - التخطيط كأسلوب واعى لتنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه يرتبط بالتطور الاجتماعى ، يرتبط بتلك المرحلة فى تطور المجتمع الانسانى والتى تتميز بالملكية الاجتماعية لادوات الانتاج ، فالتخطيط من أجل التنمية وتطوير المجتمع يستند الى الفهم الواعى لقوانين التطور التى تحكم التكوينات الاجتماعية للمجتمعات الانسانية فى تطورها ، فالتخطيط اذن علم أو الفرع من العلوم الاجتماعية الذى يبحث فى كيفية تطبيق القوانين الاقتصادية لتوجيه الانتاج الاجتماعى فى مرحلة سيادة الملكية الاجتماعية لادوات الانتاج ، بينما البرمجة هى مجرد مجموعة من الادوات والسياسات لتهديب التعامل « الحر » للقوى العمياء المسيطرة على اقتصاد السوق والتى تحكمها وتوجهها آلاف القرارات المتناقضة التى تصدرها آلاف الوحدات الانتاجية المتعارضة المصالح .

٤ - ومن أهم القوانين الاساسية التى تميز التخطيط قانون النمو المتوازن ، والمتناسب Law of Proportional Development ومضمون هذا القانون أن عملية التنمية لكى تمضى قدما يجب أن تستند الى معدلات نمو متناسبة ومترابطة للقطاعات المختلفة ازاء بعضها البعض ، فنمو أى قطاع محدود بنمو القطاعات الأخرى ، وتختلف أى قطاع فى نموه يتسبب فى ابطاء نمو القطاعات الأخرى ، لذلك فأحد المهام الأساسية للتخطيط هى تحديد تلك النسب ومعدلات النمو المتناسبة التى يجب أن تنمو بها قطاعات الاقتصاد القومى المختلفة . ومثل هذا القانون لا يتصور سريانه فى اقتصاد يقوم على الملكية الخاصة لادوات الانتاج حتى ولو أخذ بالبرمجة أسلوبا لتوجيه نشاطه الاقتصادى ، فهو لا يسرى الا فى اقتصاد خال من التناقضات العدائية والمصالح

المتعارضة ومستندا الى الملكية الاجتماعية لأدوات الانتاج . ويتحدد النمو المتوازن والمتناسب في ضوء الاحتياجات الاجتماعية للمجتمع ومتأثرا بالتقدم التكنولوجى .

ويفرق عادة بين نوعين من التوازن والتناسب، الاول التناسب الاقتصادى العام General Economic Proportions ويقصد به التناسب الذى يجب أن يقوم بين الاستهلاك والتراكم الرأسمالى ، بين الصناعة والزراعة ، بين صناعات سلع الانتاج وصناعات سلع الاستهلاك ... الخ ، والنوع الثانى يتمثل فى التوازن والتناسب فى الانتاج ذاته Production Proportions كالتناسب الذى يجب أن يقوم بين الانتاج ومستلزمات الانتاج ، بين القوى المحركة وحجم الآلات ، بين حجم الآلات وعدد العمال ... الخ .

أما البرمجة كأسلوب للتوجيه الاقتصادى وهى تعمل فى ظروف سيطرة الملكية الخاصة لأدوات الانتاج فلا تلغى الميكانيزم « الحر » لقوى السوق ، بل تحاول أن « تنظم » السوق من خلال القطاع المؤمم ومن خلال السياسات التى تستخدمها ، فهى ليست فى موقف السيطرة على قوى العرض والطلب ، ولا السيطرة على مراكز الانتاج والتوزيع والاستهلاك ، مثل هذه الظروف لا تهىء الفرصة لسريان قانون النمو المتوازن . ولكن البرمجة وهى تلعب دورها كعامل استقرار تحاول أن تحقق نوعا آخر من التوازن يختلف جذريا عن طبيعة التوازن الذى يستهدفه التخطيط ، فالتوازن الذى تستهدفه البرمجة توازن على مستوى السوق يستند الى مجرد تنظيم قوى العرض والطلب وليس السيطرة على هذه القوى ، وهو ليس توازن على مستوى الاقتصاد العام أو توازن فى الانتاج . وتوازن السوق هذا يمكن تحقيقه من خلال استخدام السياسات السعرية والضريبية والنقدية . هذا وقد يتحقق توازن السوق عند مستوى منخفض من العمالة والتوظيف . ولا شك أن مثل هذا التوازن توازن شكلى ومؤقت لا يلبث أن يختل ويزول بفعل قوى طارئة وعارضة فى السوق .

وتجدر الإشارة الى أنه مما يساعد على سريان قانون النمو المتوازن والمتناسب كأحد القوانين الأساسية فى التخطيط هو استخدام التخطيط لبعض أدوات التحكم المباشر والتى تتمثل فى الموازين المادية والمالية .

هـ — هذا ويرتبط بسريان قانون النمو المتوازن سمة أساسية للتخطيط وهى أنه لابد وأن يكون التخطيط تخطيطا شاملا لكافة قطاعات الاقتصاد القومى وكافة أوجه النشاط الاقتصادى المختلفة ، بعكس البرمجة فهى تخطيط جزئى يتناول بعض القطاعات أو بعض أوجه النشاط ، ولاشك أنه اذا فقد التخطيط صفة الشمول فانه يفقد فعاليته ومزاياه وذلك للارتباط العضوى القائم بين مختلف أجزاء الاقتصاد القومى وبين مختلف أوجه النشاط الاقتصادى ، ان عدم تخطيط قطاعات معينة أو أوجه نشاط معينة لابد وأن يضعف من فعالية التخطيط فى القطاعات الأخرى . فمثلا لا يمكن أن نتصور أن

يقوم تخطيط فعال للصادرات دون أن يكون هناك تخطيط فعال لقطاع الزراعة والانتاج الزراعى ، كذلك لا يمكن أن يكون هناك تخطيط لتصحيح اختلال ميزان المدفوعات دون أن يكون هناك تخطيط للاستهلاك ، وهكذا .

٦ - تختلف طبيعة الاهداف فى التخطيط ومضمونها عنها فى البرمجة ، فالأصل فى اهداف التخطيط أنها ذات مضمون اجتماعى ترتبط بالتطور بينما أن اهداف البرمجة يغلب عليها الطابع الاقتصادى الضيق . وكما سبق الإشارة فأهداف التخطيط شاملة للاقتصاد القومى على مستوى الجامعات الرئيسية وشاملة لكافة القطاعات ، بينما اهداف البرمجة تتحدد بالنسبة لقطاعات معينة أو أوجه معينة من النشاط الاقتصادى ، وهى غالبا ماتكون اهداف مقصورة على القطاع المؤمم . هذا وبينما أن اهداف التخطيط الزامية اذ بمجرد صدور الخطة تصير ملزمة بموجب القانون ويصبح على كافة المؤسسات والهيئات الالتزام بها ، فان اهداف البرمجة ليست الزامية وفى كثير من الحالات لاتخرج عن كونها تنبؤات أو مجرد دليل للاسترشاد . هذا بالاضافة الى أن التخطيط يهىء من الظروف ويتبع من السياسات ما يمكن من تحقيق الاهداف ، وذلك بعكس البرمجة التى لا تملك من الوسائل ما يمكنها من الزام الهيئات والمؤسسات وخاصة القطاع الخاص بالاهداف المحددة .

وأىضا تتميز اهداف التخطيط بالتسلسل فى اطار من الترابط الزمنى بمعنى أن الأصل فى التخطيط البدء بتحديد اهداف طويلة الأجل يتحدد فى ضوءها اهداف التخطيط المتوسطة الاجل والتخطيط السنوى، ولهذا التسلسل والترابط الزمنى فى تحديد الاهداف أهية فى تنسيقها حيث أن كثيرا من الاهداف تتعارض مع بعضها البعض فى الاجل القصير ولكن هذا التعارض يزول فى الاجل الطويل أما البرمجة فلا تعرف مثل هذا الترابط الزمنى فى تحديد الاهداف .

والأمر لا يقتصر فقط على الترابط الزمنى للاهداف ، بل تتميز اهداف التخطيط أيضا بالترابط العضوى ، ويعنى الترابط العضوى أن تحقيق اهداف الدخل مثلا مرتبط بأهداف الانتاج ، وأهداف الانتاج والاستثمار ترتبط بأهداف الواردات والصادرات ، وهكذا أن مثل هذا الترابط العضوى للاهداف فى التخطيط لا تعرفه أيضا البرمجة وذلك لجزئية التخطيط وعدم شموله .

كذلك فأهداف التخطيط تعد على مستوى تفصيلى وتندرج فى مستوى الجامعات الكلية الرئيسية للاقتصاد القومى الى المستوى القطاعى ثم الى مستوى الصناعات الرئيسية والفرعية ثم الى مستوى المجموعات السنية والسلع الرئيسية . مثل هذا التسلسل فى الاهداف لا تأخذ به البرمجة . لان تسلسل الاهداف وتفصيلها يرتبط أيضا بصفة الشمول التى يتميز بها التخطيط .

وأخيرا فمما يميز أهداف التخطيط أن التعبير عن الأهداف التفصيلية عند مستوى السلع الرئيسية يكون بوحدات كمية بجانب التعبير عنها بوحدات قياسية .

٧ - يشترك كلا من التخطيط والبرمجة في استخدام بعض الأدوات الرياضية والاحصائية لكل منها أدواته الخاصة التي تميزه عن الآخر . فبالنسبة لتحديد الأهداف الإجمالية الخاصة بالمتغيرات الرئيسية للنشاط الاقتصادي على مستوى الإجماليات والجاميع الرئيسية الكلية فإن كلا من التخطيط والبرمجة تستخدم نفس طرق التنبؤ الإحصائي ومختلف الأساليب الرياضية والاحصائية لتقدير المعاملات الفنية والعلاقات الوظيفية ومختلف المرونات . فمثلا لتقدير الاحتياجات الاستثمارية تستخدم نفس الأساليب لتقدير المعاملات الفنية الخاصة برأس المال المنتج $Capital/Output$ سواء على المستوى الإجمالي أو المستوى القطاعي ، كذلك للوصول الى تقديرات الطلب تستخدم نفس الأساليب لحساب المرونات السعريّة والدخلية . وأيضا تستخدم كلا من البرمجة والتخطيط أسلوب النماذج الرياضية والقياسية لاعداد الأهداف الرئيسية للخطة .

أما بالنسبة لاعداد الاطار التفصيلي فتختلف الأدوات المستخدمة ، فبينما تستخدم البرمجة أساسا وكما سبق أن أشرنا أسلوب الحسابات القومية والميزانية القومية ، يستخدم التخطيط أسلوب الموازن الاقتصادية . وبينما يتفق استخدام أسلوب الحسابات القومية والميزانية القومية مع وجود جهاز السوق وجهاز الثمن ، فإن إلغاء التخطيط لجهاز الثمن كمؤشر لاتخاذ القرارات الاستثمارية أدى الى أن يأخذ التخطيط بأسلوب مباشر في توزيع الموارد على مختلف الاستعمالات يتمثل في أسلوب الموازن الاقتصادية من مادية وعمالية ومالية .

كذلك بينما تستخدم البرمجة جداول المستخدم/المنتج $Input/Output$ لتصوير علاقات التشابك والتداخل وإيجاد المعاملات الفنية للانتاج ومستلزماته ، فإن التخطيط يستخدم لنفس هذا الغرض مجموعة من الموازن تعرف باسم $Inter-Sectorial Balances$ وهذه المجموعة من الموازن تختلف عن الموازن الاقتصادية التي يستخدمها التخطيط والسابق الإشارة إليها ، ان هذه الموازن الأخيرة تقتصر على تحقيق شرط التوازن بينما مجموعة موازن $Inter-Sectorial Balances$ فتستخدم للانتقال بالخطة من مستوى التوازن الى المستوى الأمثل $Optimal$ والمقصود بذلك التأكد من وضع الخطة التفصيلية عند المستوى الذي يحقق أقصى اشباع لاحتياجات المجتمع بأقل تكلفة اجتماعية ممكنة من وحدات العمل ومستلزمات الانتاج ورأس المال .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد الى أن أدوات البرمجة الرياضية والقياسية والتي تقدمت بشكل بارز في الولايات المتحدة وهولندا والنرويج لا يمكن استخدامها بشكل فعال في اطار اقتصاد السوق بل ان استخدامها لا يكون

فعلا الا في اقتصاد مخطط تخطيطا شاملا ، وحتى الآن فان استخدام أدوات البرمجة في اقتصاديات السوق لم يتعد مجال الدراسات النظرية ولم تستخدم بعد في التطبيق العملى .

(٣) الجوانب الأساسية في التخطيط

أود الإشارة مبدئيا الى أننا سنقتصر في مناقشتنا للجوانب الأساسية في التخطيط على استعراض الخطوط العامة والتي تبرز بعض الاتجاهات الأساسية ، وعلى هذا الأساس يمكن أن نلخص الجوانب الأساسية في التخطيط في ثلاثة جوانب :

- أولا : الجانب التكنيكى في اعداد الخطة .
- ثانيا : الاطار التنظيمى لعملية التخطيط .
- ثالثا : مشكلات التنمية الأساسية في الاقتصاد المخطط .

أولا - الجانب التكنيكى في اعداد الخطة :

ان اعداد الخطة عملية بالغة التعقيد اذ تستند الى العديد من الفروع والدراسات الاقتصادية والاحصائية والرياضية ، والبلاد التى قطعت شوطا متقدما في التخطيط تستخدم أساليب متقدمة منها : أسلوب النماذج الرياضية والقياسية على اختلاف أنواعها ، وأسلوب الموازن المادية والمالية والقيمة وجدول التشابك الاقتصادى «Inter-Sectorial balances» ومعايير الكفاءة Efficiency criteria وبعض هذه الأساليب يستخدم لتحقيق الصورة التوازنية للخطة Proportionality والبعض الآخر يستخدم للوصول بالخطة الى المستوى الأمثل Optimal Plan

وتتفاوت مراحل اعداد الخطة والطرق المستخدمة حسب طبيعة الخطة: هل هى طويلة الأجل ، أم متوسطة ، أم سنوية ؟؟؟ وبشكل عام يمكن تمييز ثلاث مراحل في اعداد الخطة :

- ١ - مرحلة تحضيرية لاعداد الدراسات والبيانات اللازمة .
- ٢ - مرحلة اعداد الاطار التجميعى المبدئى .
- ٣ - مرحلة اعداد الاطار التفصيلى .

ففى المرحلة التحضيرية : يتم اعداد العديد من البيانات الاحصائية والدراسات المتشعبة وصفية وتحليلية ويمكن تلخيص هذه الدراسات فى الآتى :

- (١) اعداد دراسات وصفية وتحليلية الغرض منها الوقوف على كافة المشاكل التى تواجه الاقتصاد القومى وتشخيص الصعاب التى تعترض عملية

التنمية والتفرقة بين المشاكل الزمنية والمشاكل العرضية ذلك أن كشف تلك المشاكل وتبنياتها بوضوح أمام المخطط يساعده على تحديد أهداف الخطة وأولويات التنمية ، فمثلا لو أظهرت الدراسات الخاصة باقتصاد ما أنه يعاني من بطالة مقنعة مزممة كما هو الحال في كثير من البلاد النامية الكثيفة السكان لدعا ذلك المخططون الى اعطاء مشكلة العمالة أولوية خاصة وبالتالي تحديد الأساليب التكنولوجية الواجب استخدامها . كذلك لو أظهرت الدراسات أن البلد يعاني من عجز مزمن في الميزان التجاري لدعا ذلك المخططون الى تحديد أهداف خطة التنمية في ظل مقدرة معينة على الاستيراد ، وبالتالي يتحتم اعطاء أفضلية لتلك المشروعات التي تستخدم أقل ما يمكن من النقد الاجنبي أو التي تدر عائدا سريعا من النقد الاجنبي طالما أن النقد الاجنبي يمثل عنق الزجاجة في خطة التنمية .

(ب) يتم في هذه المرحلة حصر كافة الموارد البشرية والمادية والمالية ، اذ يلزم المخطط معرفة عدد العمال في مختلف القطاعات وعدد المهنيين في كل فرع وتوزيعهم جغرافيا ، عدد العمال العاطلين والعدد المتوقع اضافته الى القوى العاملة ، كذلك يلزم المخطط معرفة المساحات المنزرعة حسب الاصناف وغلة الفدان . . وايضا معرفة انتاج البلد من مختلف الموارد النجمية والبتروولية . . وكذلك يلزم المخطط معرفة المدخرات الحقيقية في المجتمع وما تملكه البلد من نقد اجنبي ووسائل دفع دولية . كل هذا الحصر للموارد البشرية والمادية والمالية يمكن المخطط من أن يقف على حقيقة امكانيات البلد حتى يحدد الأهداف في ضوءها وأن يضمن التشغيل الكامل للموارد .

(ج) كذلك تعد في هذه المرحلة التحضيرية جداول احصائية ومحاسبية الفرض منها كشف العلاقات المتشابكة والمتداخلة بين كافة قطاعات الاقتصاد القومي ومختلف أوجه النشاط الاقتصادي والتعبير عن هذه العلاقات تعبيرا رقميا في شكل معاملات فنية فبعض هذه الجداول تصور حركة التدفقات التي تنشأ بين مختلف قطاعات الاقتصاد القومي مثل قطاع الاعمال والقطاع الحكومي والقطاع العائلي وقطاع العالم الخارجي وقطاع رأس المال، سواء كانت هذه التدفقات سلبية أو دخلية أو تحويلية أو رأسمالية ، والبعض الآخر من هذه الجداول تصور طبيعة العلاقات الوظيفية والمعاملات الفنية التي تربط بين الدخل والانتاج والاستثمار والاستهلاك والتجارة الخارجية وبين الانتاج ومستلزمات الانتاج ، وبين الاستثمار والعمالة . . . الخ . وكل هذه المعاملات الفنية بمثابة أدوات هامة في يد المخطط يستخدمها للوصول الى تحديد الصورة المستهدفة للاقتصاد القومي في فترة زمنية مقبلة .

أما الإطار التجميعي المبدئي للخطة ، فيصور الأهداف الرئيسية الاجمالية المحددة للاقتصاد القومي ، وهذه الأهداف تتعلق بالمتغيرات الرئيسية للنشاط الاقتصادي من دخل وانتاج واستثمار وعمالة واستهلاك وصادرات وواردات وتشكل هذه الأهداف الرئيسية فيما بينها اطار لا يتعداه المخطط عند وضع التفاصيل ويلتزم بها حتى يمكن التأكد من أن هذه الأهداف تصور المعالم

الأساسية لشكل المجتمع في الفترة المقبلة ، تلك المعالم التي تكون قد سبق وأن حددتها السلطات السياسية المسؤولة من قبل وتصدره في شكل توجيهات سياسية عريضة لكي يلتزم بها الجهاز المركزي للتخطيط عند وضع الإطار بين الإجمالي والتفصيلي .

وللوصول الى الأهداف الرئيسية في الإطار المبدئي للخطة يتم أعداد نموذج تجميعي على مستوى الاقتصاد القومي مستندا الى العلاقات الوظيفية والمعاملات الفنية التي تربط المتغيرات الرئيسية للنشاط الاقتصادي ببعضها . وعادة يبدأ المخطط بتحديد هدف رئيسي ثم يتسلسل منه مستخدما العلاقات السابقة الذكر لتحديد باقى الأهداف الأخرى المشتقة ، وهذا الهدف الرئيسي يتمثل عادة في تحقيق زيادة معينة في الدخل . ويرجع سبب اختيار الدخل بالذات كهدف رئيسي الى أنه يعتبر من أهم المؤشرات للدلالة على مدى التقدم الاقتصادي للبلد . ويمكن الوصول الى تحديد معدل النمو المستهدف للدخل عن طريق معرفة معدل الزيادة المتوقعة للقوى العاملة والمعدل المستهدف لنمو الانتاجية المتوسطة للمستقبل . وقد يمكن الوصول الى معدل النمو المستهدف للدخل بالاستناد الى معدل الاستثمار ومعامل رأس المال .

ثم في ضوء حجم الدخل المستهدف في الخطة يتسلسل المخطط منه للوصول الى الأهداف الأخرى المشتقة فمثلا في ضوء هدف الدخل يمكن تقدير الاستهلاك المستهدف ، وبمعرفة الدخل والاستهلاك يمكن الوصول الى تقديرات للإدخار المحلى المتوقع ، وإضافي ضوء تقديرات الدخل المستهدفة يمكن الوصول الى تقديرات الاستثمار باستخدام معاملات رأس المال/المنتج . وبمعرفة الإدخار المحلى المتوقع والاستثمار المستهدف يمكن الوصول الى تقدير التمويل الأجنبي للخطة . وهكذا يتم التسلسل الى باقى أهداف الخطة . وبمعرفة الأهداف الرئيسية للخطة الخاصة بالمتغيرات الرئيسية للنشاط الاقتصادي على مستوى الاقتصاد القومي ثم على المستوى القطاعي يكون قد تحدد الإطار التجميعي المبدئي للخطة .

وبالنسبة لأعداد الإطار التفصيلي ، فذلك يقتضى وضع تفاصيل دقيقة للأهداف الإجمالية التي تحددت على مستوى الاقتصاد القومي ومستوى القطاع والتدرج بها حتى مستوى المشروع ومستوى المجاميع السلعية والسلع الرئيسية . ويستخدم في أعداد الإطار التفصيلي أسلوب الموازن الاقتصادية وأسلوب الموازن مباشر لتوزيع الموارد السلعية والبشرية والمالية بين الاستخدامات البديلة توزيعا مباشرا بما يكفل تحقيق الأهداف الإجمالية والجزئية للخطة ، وبما يكفل تحقيق الصورة التوازنية أى بما يكفل تساوى المصادر المتاحة من كل الموارد ، مع الاستخدامات التي يمكن تخصيصها لها .

ويمكن أخذ فكرة مبسطة من أعداد الموازن على الوجه الآتى : في ضوء الأهداف الإجمالية على مستوى الاقتصاد القومي ومستوى القطاع وفي ضوء البيانات الخاصة بالمشروعات التي تحددت في الخطة يبدأ جهاز التخطيط

في تحديد الحجم المطلوب توافره من قائمة رئيسية من سلع الطلب النهائى (سلع الاستهلاك النهائى ، الصادرات ، السلع الاستثمارية) ثم باستخدام المعاملات الفنية للمستخدم / المنتج يمكن تقدير احتياجات انتاج سلع الطلب النهائى التى سبق تحديدها من عناصر السلع الوسيطة ، وهكذا يتم اعداد تقديرات خاصة بمجموعة من السلع الرئيسية تتعلق تلك التقديرات بأحجام الانتاج المستهدف منها وتوزيعها على الاستخدامات البديلة من استهلاك نهائى وتصدير واستثمار واستهلاك وسيط . ثم بمقارنة الانتاج من ناحية والاستخدامات من ناحية أخرى يتبين الفجوة اللازم تغطيتها بالواردات .

وهكذا يمكن مقارنة اجمالى المتاح من كل سلعة باجمالى الاستخدامات المتوقعة منها ، فإذا أسفرت هذه المقارنة عن عدم تحقق الصورة التوازنية يعاد النظر في تقديرات الانتاج أو تقديرات الاستخدامات البديلة حتى تتحقق الصورة التوازنية بين اجمالى الموارد المتاحة من ناحية واجمالى الاستخدامات المقدرة من ناحية أخرى عند تلك المستويات التى تحقق الاهداف الرئيسية الاجمالية للخطة .

وبالإضافة الى تركيب الموازين السلعية ، تعتمد الموازين المعيارية والموازين المالية ، وكذلك يعد نوع آخر من الموازين تعرف بالموازين القيمة وهدفها مقارنة الموارد المتاحة بالاستخدامات المتعلقة بالاجماليات القومية وذلك بوحدة قيمة وتشمل هذه الموازين موازين الانتاج الكلى وموازين الدخل القومى .

وبعد أن يعد الاطار التفصيلى للخطة محققا لشرط التوازن والتناسب Proportionality ننقل في اعداد الخطة الى مرحلة تحقيق المستوى الأمثل Optimality، وكما سبق الإشارة فان المستوى الأمثل للخطة يستهدف تحديد اهداف الخطة بما يتفق وتحقيق اشباع الاحتياجات الاجتماعية للمجتمع بأقل تكلفة اجتماعية ممكنة من العمل ومستلزمات الانتاج ورأس المال . وللوصول الى هذا الوضع تستخدم مجموعة من النماذج الرياضية والقياسية والتى تعكس الجوانب المختلفة للنمو مستهدفة الاستخدام الأمثل والاكفا للموارد ، ومن أمثلة هذه النماذج Optimal Plan Models النماذج التالية :

— Synthetic National Economic Models وتصور التفاعل بين معدلات النمو الاجمالية والتراكم الرأسمالى .
— Intersectorial Relations Models وتصور التركيب القطاعى الأمثل لهيكل الانتاج .

— نماذج الاستهلاك من حيث المستوى والنمط في ضوء حجم الدخل المستهدف ونمط التوزيع في ظل مستويات معينة من الاسعار .

— نماذج للتجارة الخارجية تستهدف الوصول الى ذلك المستوى الأمثل للتجارة الخارجية من حيث معدلات النمو والهيكل السلقى .

ثانيا : الاطار التنظيمى لعملية التخطيط :

ان نجاح التخطيط لا يتطلب فقط استخدام الاساليب والطرق العلمية فى اعداد الخطة ، وانما يعتمد أيضا على سلامة الاطار التنظيمى وملاءمته لتتابع اعداد الخطة فى مراحلها المختلفة ما بين الاجهزة المختصة وفى التوقيت الزمنى المطلوب .

ويقصد بالاطار التنظيمى للتخطيط ذلك الاطار الذى من خلاله تنظم علاقات الجهاز المركزى للتخطيط — بموجب لوائح وقوانين ملزمة — بإدارات التخطيط فى الوزارات والمؤسسات والوحدات التابعة لها فى عملية اعداد الخطة فى مراحلها المختلفة الى أن تصدر فى شكلها التفصيلى النهائى والالزامى . ويتشكل الاطار التنظيمى تبعا لعدة عوامل منها ما يلى :

(١) التنظيم الاجتماعى للانتاج ودور ووزن كل من القطاع العام والقطاع التعاونى .

(ب) التكنيك المتبع فى اعداد الخطة وتسلسل مراحل اعدادها .

(ج) مدى الاخذ بمبدأ المركزية الديمقراطية فى اعداد الخطة ومدى مشاركة ومسئولية وحدات الانتاج فى القاعدة .

ويمكن أن نتصور فى خطوط عريضة أن عملية التخطيط داخل الاطار التنظيمى تنظم وتتسلسل فى التوقيت الزمنى المطلوب على الوجه الآتى :

(١) يعد الجهاز المركزى للتخطيط الاهداف الاجمالية التجميعية على مستوى الاقتصاد القومى والتدرج بها على المستوى القطاعى ومستندة الى مجموعة من الموازين الرئيسية .

(ب) تعد هذه الاهداف الاجمالية والقطاعية التى يعدها الجهاز المركزى للتخطيط بمثابة Control Figures حيث ترسل الى الوزارات والقطاعات المسؤولة لتناقشها وتعد فى ضوءها الاطار التفصيلى المبدئى للخطة، ذلك الاطار الذى يستند أساسا الى اقتراحات الوحدات الانتاجية فى القاعدة من حيث المشروعات التى تعطى لها أولوية فى ضوء معايير استثمار معينة Investment Criteria وفى ضوء تحقيقها للاهداف الاجمالية التى سبق للجهاز المركزى للتخطيط تحديدها .

(ج) بعد أن يعد كل قطاع اطاره التفصيلى المبدئى يصعد الى الوزارة المختصة التى ترسله بدورها الى الجهاز المركزى للتخطيط حيث تجمع كل الخطط القطاعية فى صورتها التفصيلية المبدئية ، ثم تجرى المناقشات والدراسات للتأكد من مدى تحقيقها للاهداف الاجمالية ومن مدى تحقيقها للتوازن والتناسب بين القطاعات المختلفة .

(د) ثم يعود جهاز التخطيط المركزى فيرسل الى الوزارات المختلفة الخطط القطاعية مضافا اليها أية تعديلات واقتراحات يراها ضرورية حتى تتمكن الوزارات والمؤسسات والوحدات الانتاجية التابعة لها من وضع الخطط القطاعية في صورتها التفصيلية النهائية .

(هـ) وبعد انتهاء الوزارات والمؤسسات من اعداد الخطط القطاعية التفصيلية في صورتها النهائية تصعد مرة أخرى الى الجهاز المركزى للتخطيط لتجميعها واصدارها في شكل خطة مركزية واحدة لها صفة الالزامية بموجب القانون وتلتزم بتنفيذها كافة الوزارات والمؤسسات والوحدات الانتاجية بعد أن يكون قد عرضها الجهاز المركزى للتخطيط على المستويات الاعلى (كرئاسة مجلس الوزراء — المجالس النيابية — الهيئات السياسية) .

ثالثا — مشكلات التنمية الاساسية في الاقتصاد المخطط :

بالاضافة الى الجوانب الاساسية في عملية التخطيط والتي سبق مناقشتها فان التخطيط السليم يتطلب ايضا ابراز مشاكل التنمية الاساسية في الاقتصاد المخطط والتركيز على مواجهتها .

ويمكن القول بأن مشكلات التنمية الاساسية تتحدد في ضوء العوامل الاستراتيجية المحددة لمعدل نمو الدخل في الاجل الطويل ، ان عملية التنمية ظاهرة معقدة تتأثر بعوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية وتكنولوجية ، وليس هنا المجال لمناقشة هذه العوامل ولكن سأتناول ثلاث عوامل استراتيجية مترابطة عضويا وهى تعد في مقدمة مشاكل التنمية الاساسية في أى اقتصاد مخطط ، اذ تمثل جوهر عملية التخطيط وان تناولها بوعى يساعد على تحقيق أهداف التخطيط ، هذه المشاكل هى :

- (ا) تحديد معدل التراكم الرأسمالى .
- (ب) تحديد أنماط توزيع الاستثمارات .
- (جـ) اختيار الانماط التكنولوجية وطرق الانتاج الفنية .

(ا) تحديد معدل التراكم الرأسمالى :

ان الدراسات الاحصائية التى أعدتها هيئة الأمم المتحدة لمختلف نماذج النمو في البلاد المختلفة تشير الى أن هناك ارتباط موجب بين معدل التراكم الرأسمالى ومعدل نمو الدخل ، فكلما ارتفع معدل الاستثمار كلما زاد معدل نمو الدخل في الاجل الطويل . ان عملية التراكم الرأسمالى هى جوهر نظرية التنمية الاقتصادية . ان نصيب الفرد من رأس المال Capital per head مرتفع في البلاد المتقدمة ومنخفض في البلاد المتخلفة الامر الذى يعنى أن جوهر التنمية يتمثل في رفع معامل رأس المال/العمل . وكما قال A. Lewis (١) .

A. Lewis, «The Theory of Economic growth», 1957, p. 226.

(١)

ان المشكلة الاساسية في نظرية التنمية هو أن نفهم تلك العملية التي تحول المجتمع من مدخر ٥٪ الى مدخر ١٢٪ من دخله القومي .

ويحاول بعض الاقتصاديون أن يصوروا مشكلة تحديد معدل التراكم الرأسمالي على أنها مشكلة تمويلية ، وطبقا لهذا الرأي فإن البلاد النامية لا يمكن لها الا تحقيق معدل استثمار منخفض ذلك لان مستوى دخلها منخفض، وعندما يستند هؤلاء الاقتصاديون الى هذا المنطق فإنهم بالتالى يدافعون عن وجهة نظر معينة تتمثل في أن البلاد النامية لا تستطيع أن تنفذ خطط تنمية طموحة . الواقع أن هذا المنطق غير مقبول ، فمشكلة تحديد معدل الاستثمار مشكلة تنظيمية في المحل الاول وليست مشكلة تمويلية ، هي مشكلة اعادة تنظيم في جوهرها يتمثل في تعبئة الفائض الاقتصادى الكامن حيث أنه مصدر كل ادخار حقيقى ، ومصدر كل استثمار .

ان تعبئة الفائض الاقتصادى الكامن يتمثل في الاقدام على اجراءات تنظيمية من شأنها أن تمكن المجتمع من استغلال موارده استغلالا كاملا من ناحية ، ومن القضاء على كل ألوان الاستهلاك الغير ضرورى اجتماعيا من الناحية الاخرى . ومن أمثلة هذه الاجراءات التنظيمية مثلا محاولة استغلال البطالة المقنعة في الريف وتشغيل العمال الفائضين في عمليات شق الترع وتطهيرها وشق الطرق ... الخ . مثل هذه الاعمال الانشائية التي يقوم بها عمال أصلا في حالة بطالة مقنعة تعد من قبيل تكوين رأس المال ، الامر الذى يعنى رفع معدل الاستثمار ، كذلك من هذه الاجراءات خلق قطاع عام وبالتالي ضمان تحويل الفائض المتولد في مختلف المشروعات من انفاق استهلاكى الى انفاق منتج يوجه للاستثمار ، وأيضا من الاجراءات التنظيمية الاشراف على التجارة الخارجية ، فتخطيط الواردات يسهم في زيادة معدل الاستثمار اذا زادت الواردات الاستثمارية على حساب الواردات الاستهلاكية غير الضرورية وهكذا ، وتجدر الإشارة في هذا الصدد الى أن قوانين يوليو سنة ١٩٦١ والقوانين المماثلة التي أعقبتها ما هي الا تعبئة للفائض الاقتصادى الكامن بهدف رفع معدل التراكم الرأسمالى .

ويترتب على ما تقدم من اعتبار مشكلة التراكم الرأسمالى مشكلة تنظيمية وليست تمويلية أن البلاد النامية اذا ما أقدمت على مثل هذه الاجراءات التنظيمية فإنه بالرغم من انخفاض مستوى دخلها تستطيع أن تحقق معدل استثمار يزيد عن ٢٠٪ من الدخل القومى وبالتالي يمكن لهذه الدول الاقدام على تنفيذ خطط تنمية طموحة .

لذلك فمن أهم ما يشغل بال المخطط في عملية التخطيط هو تحديد تلك الاشكال والاجراءات التنظيمية الضرورية لتعبئة الفائض الاقتصادى الكامن بهدف رفع معدل الاستثمار .

واذا كان كثير من البلاد يرى أن مضاعفة الدخل القومى في عشر سنوات أى تحقيق معدل نمو سنوى يبلغ حوالى ٧.٢٪ في المتوسط (هدف أساسى

فان معنى ذلك أن على المخطط أن يسعى الى اقتراح الاجراءات التنظيمية الضرورية لتحقيق معدل استثمار لا يقل عن حوالى ٢٥٪ من الدخل القومى وعلى اعتبار أن معامل رأس المال/المنتج يتراوح فى كثير من البلاد فى أولى مراحل نموها من ٣ : ١ الى ٤ : ١ . وجدير بالذكر أن كثيرا من البلاد النامية والمتقدمة تحقق مثل هذا المعدل من التراكم الرأسمالى .

وأخيرا تجدر الإشارة الى أن تحديد ذلك الجزء من الدخل الذى يخصص للاستثمار بالرغم من أنه يخضع لعوامل اقتصادية الا أنه قرار سياسى فى الحل الاول اذ يؤثر تحديد حجم الاستثمار على ذلك الجزء من الدخل المخصص للاستهلاك . ولا شك أن لهذه المشكلة حساسيتها وخاصة فى البلاد النامية حيث تنخفض مستويات المعيشة لغالالية السكان ويعنى ذلك اذن أن مشكلة تحديد معدل الاستثمار يرتبط بمشكلة تخطيط الاستهلاك الأمر الذى يقتضى مراعاة التناسب فى الزيادة فى الاجور مع الزيادة المستهدفة فى الانتاجية حتى يمكن تخصيص ذلك الجزء الضرورى من الدخل وتوجيهه للاستثمار وحتى يمكن ايضا أن نتجنب الضغوط التضخمية .

(ب) تحديد أنماط توزيع الاستثمارات :

تعد أنماط توزيع استثمارات خطة التنمية من أهم العوامل الاستراتيجية المحددة لمعدل نمو الدخل ، ان اختلاف معدلات نمو الدخل فى البلاد المختلفة وفى مراحل النمو المختلفة يرجع جزئيا الى اختلاف أنماط توزيع الاستثمارات ، فالأنماط المختلفة لتوزيع الاستثمارات تؤثر تأثيرا مختلفا على معدلات نمو الدخل فى الأجل القصير وفى الأجل الطويل ، فبعض الاستثمارات تسهم فى زيادة معدل نمو الدخل فى الأجل القصير ، والبعض الآخر يؤدي الى زيادة معدل نمو الدخل فى الأجل الطويل . وتجدر الإشارة الى أن اختلاف معاملات رأس المال/المنتج من قطاع الآخر ومن صناعة لاخرى هو أحد العوامل المسببة لاختلاف معدلات نمو الدخل المترتب على اختلاف أنماط توزيع الاستثمارات .

وتثور المناقشة فى تحديد أنماط توزيع استثمارات خطة التنمية حول تلك النسب التى يجب أن تراعى عند توزيع الاستثمارات مثلا بين القطاعات السلعية والخدمية ، بين الصناعة والزراعة ، بين صناعات سلع الانتاج وصناعات سلع الاستهلاك . . . الخ ، ان توزيع الاستثمارات بين مختلف القطاعات والصناعات يتحد أساسا بالاستناد الى معايير استثمار معينة : Investment Criteria وفى ضوء علاقات الانتاج المتشابهة بين القطاعات والصناعات المختلفة .

ان معايير الاستثمار تستخدم لتحديد أولويات التنمية ، وتحدد تلك المعايير فى ضوء المشاكل التى تواجه الاقتصاد القومى ، فمثلا لو كان البلد يعاني من اختلال مزمن فى ميزان المدفوعات ، يصبح تصحيح الاختلال الخارجى أحد معايير الاستثمار الذى يستند اليه فى توزيع الاستثمارات بين مختلف

صناعات احلال الوارد وصناعات تنمية الصادر ، كذلك لو كانت البطالة أحد المشاكل الرئيسية التى تواجه الاقتصاد القومى يصبح تحقيق مستوى على من العمالة أحد معايير الاستثمار الذى يستند اليه فى تحديد نمط توزيع الاستثمارات . ويمكن القول أن عدم تحديد نمط ملائم لتوزيع الاستثمارات فى ضوء معايير استثمار تعكس حقيقة المشاكل التى تواجه الاقتصاد القومى وبالتالي تعكس أهداف التخطيط،يؤدى الى تزايد حدة المشاكل والصعاب ، فمثلا تركيز الاستثمارات على الصناعات الاستهلاكية قد يكون على حساب معدل نمو الدخل فى الاجل الطويل ، وأيضا بينما قد يسهم فى تخفيف حدة العجز فى ميزان المدفوعات فى الاجل القصير الا أنه قد يؤدى الى زيادة حدة العجز فى الاجل الطويل ، كذلك عدم توجيه حجم معين من الاستثمارات الى تلك القطاعات التى تكون هياكل التنمية الاساسية كالنقل والمواصلات مثلا لابد وأن يتسبب فى خلق اختناقات تعوق عملية التنمية ، كذلك مثلا فالتركيز على القطاعات الخدمية وعدم مراعاة النسبة الضرورية بين الاستثمارات فى القطاعات الخدمية والقطاعات السلعية قد يتسبب فى ظهور الاتجاهات التضخمية .

وتحتل مشكلة توزيع الاستثمارات بين صناعات سلع الانتاج وصناعات سلع الاستهلاك وضعا خاصا فى استراتيجية التنمية لاتصال تلك المشكلة بتحديد معدل نمو الدخل،أن الهدف الرئيسى للتخطيط هو تحقيق أقصى معدل نمو ممكن للدخل فى الاجل الطويل وهذا لا يتحقق الا بالتركيز على صناعات سلع الانتاج فى المراحل الاولى للتنمية ولكن مع مراعاة الايتعدى هذا التركيزحدودا معينة وأن يوجه لصناعات سلع الاستهلاك ، ذلك الحجم الضرورى من الاستثمارات ، والا تعرض الاقتصاد القومى لضغوط تضخمية .

وخلاصة القول أن مشكلة تحديد نمط توزيع الاستثمارات هو جوهر استراتيجية التنمية ، وبالتالي فأحد المهام الاساسية للمخطط هو الاستناد الى معايير الاستثمار الأكثر ملاءمة فى ضوء أهداف خطة التنمية وفى ضوء المشاكل المزمرة التى يعانى منها الاقتصاد القومى حتى يمكن تحديد أولويات التنمية وبالتالي تحديد تلك الانماط الملائمة من توزيع الاستثمارات والتى تساعد على تحقيق أهداف الخطة .

(ج) اختيار الانماط التكنولوجية وطرق الإنتاج الفنية :

المقصود باختيار الانماط التكنولوجية أن تعطى الافضلية لطرق الإنتاج ذات الكثافة العالية من رأس المال Capital-intensive techniques أو لتلك الطرق ذات الكثافة العالية من العمل Labour-intensive techniques هناك رأى يقول بأن الانماط التكنولوجية وطرق الإنتاج الفنية تتحدد فى ضوءالنسب السائدة لعوامل الإنتاج Factor-proportions ، فمثلا فى البلاد النامية حيث عنصر العمل متوفر وعنصر رأس المال ذو ندرة نسبية فانه يجب أن تعطى الافضلية لتلك الأنماط ذات الكثافة العالية من العمل وحتى يمكن علاج مشكلة البطالة .

ولكن هذا الراى يمكن الرد عليه على الوجه التالى :

أولاً : عند مناقشة مشاكل النمو وهى مشاكل تتصل بالتغير فانه لايجوز مناقشتها من وجهة نظر استاتيكية ولكن من وجهة نظر ديناميكية ، فالاستناد الى نسب عوامل الانتاج السائدة لتقرير افضلية أى من طرق الانتاج الفنية نظرة استاتيكية ، فهذه النسب ذاتها هدف من أهداف التنمية وتسعى خطط التنمية الى تغييرها ، لذلك لا يجب الاستناد اليها فى اختيار طرق الانتاج الفنية ، فعنصر العمل مثلا الذى يتمتع بوفرة فى ظروف التخلف والجمود قد يتصف بالندرة النسبية فى ظروف التنمية الشاملة وخاصة عنصر العمل الماهر .

ثانياً : ان احدى المشاكل الرئيسية فى كثير من البلاد النامية تتمثل فى انخفاض مستويات الانتاجية لأنها تستخدم طرق انتاج بدائية ، لذلك فأحد الأهداف الرئيسية للتنمية تتمثل فى رفع مستويات الانتاجية . وذلك لا يمكن أن يتحقق الا اذا استخدمت الطرق التكنولوجية المتقدمة أى تلك الانماط ذات الكثافة العالية من رأس المال . ولا يجوز التفكير فى حل مشكلة البطالة عن طريق استخدام طرق الانتاج البدائية ذات الدرجة الكثيفة من العمل ، فمشكلة البطالة مشكلة هيكلية ولا يمكن حلها الا فى الاجل الطويل وبعد تنفيذ خطط تنمية طموحة تستوعب العمالة الزائدة ، بل ويمكن أن يتحول عنصر العمل الى عنصر ذو ندرة نسبية .

ثالثاً : أن تحقيق معدلات نمو عالية من الصادرات وتثبيت الأقدام فى الاسواق الخارجية يستلزم استخدام الانماط التكنولوجية المتقدمة فى كثير من الصناعات .

لما سبق يتضح أهمية اعطاء افضلية لطرق الانتاج الفنية ذات الكثافة العالية من رأس المال ، ولكن ليس معنى ذلك تفضيل هذه الطرق فى جميع القطاعات والصناعات فهناك بعض أوجه النشاط الاقتصادى التى يمكن استخدام طرق الانتاج ذات الكثافة العالية من العمل فيها وذلك حتى يمكن تخفيف حدة مشكلة البطالة فى الاجل القصير . لذلك فانه من المهام الرئيسية التى تواجه المخطط هو أن يجد الحل الامثل للتوفيق بين طرق الانتاج الفنية ذات الكثافة العالية من رأس المال وطرق الانتاج ذات الكثافة العالية من العمل ، مع الاحتفاظ بالافضلية لطرق الانتاج الفنية المتقدمة محققا بذلك التوفيق بين أهداف التنمية فى الاجل الطويل وأهدافها فى الاجل القصير .

وأخيرا تجدر الاشارة الى أنه لما كان استخدام الانماط التكنولوجية المتقدمة يقتضى التركيز على الصناعات الرأسمالية وخاصة بعض أنواع الصناعات الهندسية ، فان ذلك يعنى أن مشكلة تحديد الانماط التكنولوجية ترتبط بمشكلة تحديد انماط توزيع الاستثمارات .

الترابط العضوى لمشكلات التنمية الثلاث السابق عرضها :

من العرض السابق يتضح أن المشكلات الثلاث وهى تحديد معدل الاستثمار وتحديد أنماط توزيع الاستثمارات واختيار طرق الانتاج الفنية مترابطة عضويا ، ذلك لأن الهدف الأساسى للتخطيط هو تحقيق أقصى معدل نمو ممكن للدخل القومى فى الاجل الطويل وهذا يمكن تحقيقه عن طريق زيادة معدلات الاستثمار ، ولكن زيادة معدل الاستثمار ترتبط برفع مستويات الانتاجية ، فالانتاجية العالية تعنى زيادة الدخل الذى يؤدى الى زيادة الادخار للاستثمار . اذن فزيادة معدلات الاستثمار ترتبط باستخدام الطرق التكنولوجية المتقدمة ، ولكن استخدام الطرق التكنولوجية المتقدمة يرتبط باختيار تلك الأنماط من توزيع الاستثمارات التى يمكن أن ترفع معامل رأس المال/العمل . هذا الترابط العضوى بين المشكلات الثلاث يشكل جوهر عملية التخطيط .