

HENDRICUS C. BOS*

PLANOWANIE ROZWOJU NA WSCHODZIE JAKO PRZYKŁAD DLA POŁUDNIA

1. Wprowadzenie. Jednym z głównych problemów światowych dnia dzisiejszego jest głęboka przepaść w standardzie życiowym, dzieląca kraje ubogie i bogate, tak zwane kraje rozwijające się i rozwinięte. Rozwiązanie tego problemu wymaga zgodnej polityki nie tylko w krajach rozwijających się (Południe), lecz także w rozwiniętych, zarówno na Wschodzie (kraje socjalistyczne), jak i na Zachodzie.

Celem polityki rozwojowej w skali światowej musi być przyśpieszenie w krajach rozwijających się tempa wzrostu dochodu przypadającego na głowę do takich rozmiarów, aby wyprzedzało ono wzrost w rozwiniętych częściach świata. Polityka taka wymaga przepływów kapitału i umiejętności z krajów bogatych do ubogich, zmian strukturalnych w gospodarce światowej zmierzających do nowego, międzynarodowego podziału pracy, opartego na właściwej polityce wymiany towarowej.

* Prodi dr H. C. Bos, absolwent Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Rotterdamie, a następnie jej pracownik naukowy, prowadził również prace badawcze w Niderlandzkim Instytucie Ekonomicznym; przebywał kilkakrotnie w zagranicznych placówkach naukowych, między innymi wykładał na Uniwersytecie Yale. Od 1965 r. pełni obowiązki profesora w Wyższej Szkole Ekonomicznej w Rotterdamie, jest równocześnie najbliższym współpracownikiem prof. J. Tinbergena w Niderlandzkim Instytucie Ekonomicznym, w Wydziale Zrównoważonego Międzynarodowego Wzrostu, gdzie dał się poznać jako badacz stosunków krajów rozwijających się, dobry organizator stażów naukowych dla stypendystów zagranicznych oraz jako ich konsultant. Prace naukowe prof. H. C. Bosa idą w trzech kierunkach: 1. badań nad przestrzennymi aspektami w ekonomice (*Spatial Dispersion of Economic Activity*, Rotterdam 1964; *Planning van het transportwezen in ontwikkelingsstanden*, Verkeer 1964, nr 3); 2. badań nad zapotrzebowaniem kwalifikowanej siły roboczej (wspólnie z J. Tinbergenem — *Econometric Models of Education*, Paris 1965; *The Global Demand for Higher and Secondary Education in the Underdeveloped Countries in the Next Decade*, Washington 1961); 3. badań nad wzrostem gospodarczym, zwłaszcza krajów rozwijających się (wspólnie z J. Tinbergenem — *Mathematical Models of Economic Growth*, New York 1962). Prof. H. C. Bos jest również doradcą ekonomicznym rządów kilku krajów arabskich i Abisynii. Wyraża uznanie dla osiągnięć krajów socjalistycznych w zakresie planowania rozwoju oraz opowiada się za współpracą Wschodu i Zachodu w dziedzinie pomocy dla krajów rozwijających się (dopisek — S. Borowski).

Przyspieszenie wzrostu krajów rozwijających się jest jedynie możliwe przez zróżnicowanie ich gospodarki, a szczególnie przez industrializację. Kraje rozwijające się, które w najczęstszych przypadkach niedawno uzyskały polityczną niezależność, zgodnie skierowały swoją politykę gospodarczą ku gwałtownemu wzrostowi ekonomicznemu poprzez industrializację. W problemach, na które kraje rozwijające się natrafiają formułując swą politykę, ujawniają się liczne teoretyczne i praktyczne, fundamentalne i techniczne kwestie rozwoju ekonomicznego, planowania i polityki. Są to problemy, którym kraje socjalistyczne w podobny sposób stawiały czoło w przeszłości i które pod wielu względami stoją nadal przed nimi. Gwałtowny, ekonomiczny wzrost, industrializacja, walka z bezrobociem strukturalnym, plany pięcioletnie — oto wiodące hasła w historycznym rozwoju krajów socjalistycznych; są to też problemy dnia dzisiejszego krajów rozwijających się.

Dlatego jest rzeczą zrozumiałą, że ktokolwiek zajmuje się problemami krajów rozwijających się, automatycznie zwraca swój wzrok na wysiłki krajów socjalistycznych ku wielokierunkowemu rozwojowi. Odnosi się to szczególnie do metodologii i techniki w zakresie opracowywania planów rozwojowych. Na ogół kraje rozwijające się uznały już użyteczność planu rozwoju. W praktyce wszystkie te kraje mają obecnie plan pięcioletni lub wieloletni, niektóre nawet już na drugi lub trzeci okres. Sformułowanie wytycznych takiego planu stało się jednym ze stałych obowiązków władzy w tych krajach. Jednakże opracowywanie tych planów bywa ograniczane, a liczba rzeczoznawców stale za mała. W krajach zachodnich doświadczenie w przedmiocie planów wieloletnich jest również raczej świeże.

Natomiast w Związku Radzieckim i w innych krajach Europy Wschodniej rozwój gospodarczy od dłuższego czasu przebiega w ramach planów pięcioletnich oraz innych. W konsekwencji istnieją tam podstawy do badań nad tym, jaką wartość miałyby zdobyte doświadczenie dla krajów rozwijających się. W tym celu podamy najpierw zarys istoty i treści planów rozwojowych, takich, jakie teraz wprowadza się (lub powinno wprowadzać) w życie w krajach rozwijających się, a następnie porównamy je z teorią i praktyką programowania rozwojowego na Wschodzie.

2. Istota i treść planów rozwoju. Krótko mówiąc, programowanie rozwoju oznacza technikę opracowania planu rozwoju. Plan ten, jeżeli słusznie został tak nazwany, zawiera podsumowanie celów polityki rozwoju kraju w pewnym okresie czasu oraz zespół środków służących do osiągnięcia tych celów. Te podstawowe cele stanowią elementy społecznego dobrobytu. Nie są one wyłącznie natury ekonomicznej, a dla wielu krajów rozwijających się zawierają wzrost dochodu narodowego lub konsumpcji, redukcję bezrobocia, większe zróżnicowanie struktury ekonomicznej, poprawę stanu zdrowotnego ludności, ograniczenie analfa-

betyzmu, bardziej wyrównany podział dochodu w przekroju osobowym i regionalnym. Środki ustanawiane programem mieszczą się w dziedzinie produkcji, zainwestowanego kapitału eksportu i importu, kształcenia i doszkalania, podatków i oszczędności.

Okres, na który opracowuje się plan rozwoju, jest zwykle pięcioletni, czasem cztero-, sześć- lub siedmioletni. Oprócz tych średniookresowych planów rozróżnia się plany długookresowe lub perspektywiczne, rozciągające się na okresy piętnasto- lub dwudziestolenie oraz plany krótkookresowe lub roczne. Wyżej wymienione programy, wyznaczające środki realizacji planu rozwoju, należy ustalić w pierwszej kolejności w ich globalnej, ogólnokrajowej postaci. Plan makro zawiera dane dotyczące pożądanego rozwoju dochodu narodowego w ujęciu globalnym i na głowę ludności, rozmiary konsumpcji i inwestycji, eksportu i importu, zasadnicze, źródła finansowania inwestycji, wydatki i dochody rządowe, itd. Dane te wystąpią zarówno w planach perspektywicznych, jak i w średnio- i krótkookresowych. Ponadto w planach średniookresowych i rocznych powinna być ustalona struktura programów według gałęzi przemysłu. Czasem również podział regionalny powinien być uwzględniony. Ostatecznie bardziej szczegółowe plany rozwoju będą już zawierały rzeczowe projekty, które powinny być wykonane w okresie objętym planem, jak na przykład budowę fabryki, szkoły, szpitala, budowę drogi lub portu, meliorację gruntu itd.

Plan rozwoju powinien odpowiadać co najmniej dwu wymaganiom. Po pierwsze — różne części planu powinny być powiązane ze sobą. Jednym z najważniejszych zadań planowych jest koordynacja pod względem wielkości, miejsca i czasu wszelkich poczynąń niezbędnych do osiągnięcia celów rozwoju. Na przykład inwestycje w sektorze energetyki muszą zabezpieczyć zaspokojenie wzrastającego popytu na energię, będącego konsekwencją rozszerzenia produkcji we wszystkich gałęziach przemysłu, a także popytu gospodarstw domowych, wynikającego z rosnących dochodów. Zdolność systemu transportowego musi być dostosowana do intensywności ruchu. Jeżeli buduje się szkoły i szpitale, to najpierw w drodze szkolenia i doszkalania należy przygotować wystarczającą liczbę nauczycieli, lekarzy i pielęgniarek dla tych instytucji. Plan rozwojowy powinien dopomagać w unikaniu zarówno wąskich gardeł, jak i niewykorzystanej zdolności.

Po wtóre — plan rozwojowy musi czynić zadość wymaganiu, aby środki występujące w ograniczonej ilości (kapitał, kwalifikowana siła robocza, wymiana zagraniczna) zostały wykorzystane tak efektywnie, jak tylko możliwe, to znaczy powinny one prowadzić do możliwie największego podniesienia dobrobytu. Uczynienie zadość temu wymaganiu optymalności jest znacznie trudniejszym zadaniem aniżeli pierwszy warunek dotyczący niesprzeczności. Zadośćuczynienie drugiemu wymaganiu prowadzi bowiem do skomplikowanego ważenia społecznego przychodu

i kosztów oraz do przeznaczenia efektów na zupełnie różne cele wprowadzane do wspólnego mianownika. To ostatnie powinno być dokonane na zasadzie względnej ważności w osiągnięciu dobrobytu jako ostatecznego celu.

3. Niektóre problemy programowania rozwoju. Dążąc do tego, aby plan rozwoju spełniał wymienione wyżej wymagania tak dalece, jak to tylko możliwe, trzeba odpowiedzieć na dużą liczbę pytań, mniej lub więcej zasadniczych. Może (najbardziej fundamentalną kwestią jest wybór pożądanej stopy wzrostu całej gospodarki. Stopa ta nie oznacza maksymalnego wzrostu całej produkcji, bowiem gwałtowny wzrost wymaga wysokiego tempa oszczędności i inwestycji kapitału, a to oznaczałoby, że stosunkowo mała część dochodu została przeznaczona dla konsumpcji. Mamy dwa przeciwdziałające wpływy na poziom konsumpcji. W ich rezultacie możliwy jest wyższy wzrost konsumpcji przy niższej stopie oszczędności w krótkim okresie czasu albo niższy wzrost w dłuższym okresie. Jak widać, wybór pożądanej stopy wzrostu jest równocześnie wyborem procentu oszczędności i inwestycji, ustalenie zaś tego oznacza wyważenie interesu dnia dzisiejszego i jutrzejszego, co może się rozciągnąć na okres dłuższy aniżeli jednego pokolenia¹.

Inne ważne zagadnienie powstające przy opracowywaniu planu rozwoju odnosi się do podziału zainwestowanego kapitału między różne gałęzie przemysłu. Podział ten jest w sposób jak najbardziej zrozumiały powiązany z pożądaną strukturą produktu społecznego, lub — innymi słowy — z kwestią, które produkty należy wytwarzać w kraju, a które powinny być raczej importowane z innych krajów. Wybór ten nie jest potrzebny w każdej branży przemysłowej. Nie dotyczy on tak zwanych w terminologii J. Tinbergena krajowych dóbr i usług, jak na przykład elektryczność i transport, budownictwo i obrót budynkami oraz w praktyce ogółu usług. Z uwagi na naturę tych dóbr, ich prohibicyjne koszty transportu, obrót nimi na skalę międzynarodową nie jest możliwy. Obrót ten ma zaś miejsce w przypadku dóbr przemysłowych, takich jak produkty rolnicze i większość towarów międzynarodowych. Rozmiary produkcji krajowych dóbr i usług muszą odpowiadać krajowemu popytowi, co nie jest konieczne w przypadku dóbr międzynarodowych; w tym ostatnim przypadku krajowy popyt może być zaspokojony z importu. W planowaniu inwestycji i produkcji należy zdecydować, przy których międzynarodowych dobrach kraj uzyskuje względne korzyści, tak że wskazana jest specjalizacja w ich produkcji. Za kryteria wyboru powinno się w zasadzie przyjąć porównanie wkładu danej gałęzi przemysłowej do reali-

¹ Problem ten, wymagający bardziej dokładnego sformułowania aniżeli uczyniono to wyżej, był przedmiotem fundamentalnych dociekań na Zachodzie, między innymi takich badaczy, jak: F. P. Ramsey, J. Tinbergen, T. C. Koopmans, E. S. Phelps, C. C. von Weizsäcker i M. Inagaki,

zacji podstawowych celów polityki rozwoju oraz zużycie ograniczonych czynników produkcji.

Po dokonaniu wyboru produkcji, co każdy kraj najlepiej sam robi, należy ustalić dla poszczególnych, gałęzi przemysłu pożądaný rozmiar produkcji importu i eksportu. W tej dziedzinie muszą być przeprowadzone szacunki krajowego popytu na dobra konsumpcyjne i inwestycyjne, na bezpośrednie produkty bieżącej produkcji (surowce, materiały pomocnicze, energię itd.), a także szacunki popytu za granicą. Analiza input-output może być zastosowana przy wyznaczaniu technicznych związków między różnymi gałęziami przemysłu.

Na podstawie danych o pożądanym wzroście produkcji można dokonać szacunku potrzeb siły roboczej o różnym poziomie kwalifikacji, z których z kolei można wyprowadzić program kształcenia i doszkalania.

Innym aspektem, któremu należy poświęcić uwagę, jest fizyczne i regionalne planowanie produkcji. Przy uruchamianiu nowych lub rozszerzaniu istniejących gałęzi przemysłu wskazać należy, gdzie można to najlepiej uczynić. Dla niektórych dóbr, takich jak wydobywanie minerałów i produkcja rolna, wybór raczej nie jest możliwy, jednakże w większości przypadków jest wskazany. Ze względu na radykalne i gwałtowne zmiany w polityce rozwoju, nie jest możliwe wyznaczenie pożądanego rozkładu ilościowego odrębnie dla każdej uprawy lub gałęzi przemysłu, lecz jedynie dla całokształtu działalności gospodarczej we wzajemnym powiązaniu, zaczynając od regionalnego wyszczególnienia celów rozwoju.

Z problematyki zachodzącej przy ustalaniu planu rozwoju widać jasno, że program rozwoju wymaga skomplikowanego przemysliwania, ważenia i wartościowania. Takie przemysliwanie pociąga za sobą współpracę wielkiej liczby rzeczoznawców z różnych dziedzin, jak na przykład techników, agronomów, ekonomistów, statystyków, socjologów itd. Ważenie i wartościowanie odnosi się do wyboru celów planowych oraz do ustalania ich względnej ważności. Jest to wybór i wartościowanie o charakterze politycznym, które planista przyjmuje jako dane.

Z tych przykładów widać również, że zagadnienia, które powstają przy planowaniu rozwoju, nie są równoznaczne z wysoce scentralizowaną polityką. Plan rozwoju odnosi się nie tylko do działalności rządowej, ale obejmuje rozwój całej gospodarki. Tylko przez planowanie można zagwarantować koordynację między zadaniami wytkniętymi przez prywatne przedsiębiorstwo a tymiż wytkniętymi przez rząd. Określenie, które gałęzie przemysłu powinny być rozwijane, jest problemem planowania gospodarczego. To, czy nowe przedsiębiorstwa mają być założone i kierowane przez rząd, albo pozostawione całkowicie prywatnemu przedsiębiorcy, ewentualnie z pośrednią zachętą rządową, zależy od wybranych środków polityki ekonomicznej. Jednakże rola, jaką rząd zamierza odegrać w realizacji planu, w dużym stopniu wpływa na naturę i treść samego planu.

4. Doświadczenia Wschodu: dawne i nowe. Doświadczenia krajów socjalistycznych, zwłaszcza Związku Radzieckiego, w dziedzinie metod i techniki planowania zdobyte w minionym okresie planowania administracyjnego mają z różnych przyczyn ograniczoną wartość dla krajów rozwijających się. Wysoce scentralizowana i wnikająca w szczegóły polityka charakteryzująca miniony okres ograniczała przenośność praktyki planowania ze Wschodu na Południe. Metodyka i procedura planowania na Wschodzie była tak ściśle związana z polityką ekonomiczną, że prawie w ogóle nie mogła być wykorzystana w planowaniu stosunkowo mniej scentralizowanej i mieszanej gospodarki większości krajów rozwijających się.

Drugą przyczyną, dla której doświadczenie Związku Radzieckiego z minionego okresu planowania administracyjnego miało ograniczone znaczenie dla Południa, była polityka ekonomicznej autarkii. Ta samowystarczalność, chociaż nigdy w zupełności nieosiągnięta, była możliwa w Związku Radzieckim z uwagi na wielkość i różnorodne bogactwa naturalne tego kraju. Zbyteczne dodawać, że z tych samych przyczyn, choć o przeciwnych skutkach, kraje Południa nie mogły pójść drogą ekonomicznej autarkii, z wyjątkiem tak wielkiego kraju, jak Indie. Ograniczona wielkość ich rynku wewnętrznego i jednostronność pod względem wyposażenia w bogactwa naturalne powoduje dla nich konieczność znalezienia miejsca w międzynarodowym podziale pracy przy właściwej specjalizacji. Ich wewnętrzne rynki są dla wielu gałęzi przemysłu za małe, aby znaleźć zbyt w optymalnej wielkości przynajmniej dla jednego rodzaju produkcji. Odnosi się to zwłaszcza do przemysłów o wysokich kosztach stałych, które przynoszą korzyści w gospodarce prowadzonej na taką skalę, jak przemysł żelazny lub stalowy. Rozszerzenie rynku jest osiągalne tylko poprzez eksport oparty na międzynarodowej specjalizacji. W gospodarce zamkniętej możliwość wyboru w zakresie rozwoju przemysłu krajowego istnieje jedynie między produkcją dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych i ten wybór będzie determinował tempo wzrostu całej gospodarki. W gospodarce otwartej zależność stopy wzrostu od struktury ekonomicznej zanika: dobra inwestycyjne, na przykład, można importować w zamian za eksport dóbr konsumpcyjnych. Jeśli coś tutaj potrzebne, to metodologia i kryteria wyznaczania produkcji, w zakresie której kraj mógłby się specjalizować.

Od zakończenia okresu administracyjnej polityki ekonomicznej metody i techniki planowania ulegają zmianom. Reformy gospodarcze, które już miały miejsce lub które są obecnie realizowane na Wschodzie, dają więcej swobody poszczególnym przedsiębiorstwom oraz zmierzają do wpływania na ich decyzje w sposób pośredni. Zmiany te doprowadziły do większego zainteresowania poprawnym określaniem głównych linii ekonomicznego rozwoju. W następstwie tego centralne biura planowania stopniowo przesuwają swoją uwagę z określenia szczegółów planów rocz-

nych ku określeniom planów optymalnych średnio- i długookresowego rozwoju. Problemy wyboru optymalnej stopy wzrostu i optymalnych proporcji w strukturze gospodarczej wysunęły się na czoło. Poszukuje się nowych kryteriów mierzenia efektywności inwestycji. W dziedzinie handlu zagranicznego zasady międzynarodowego podziału pracy, międzynarodowej współpracy i planowania są studiowane i wypracowywane. Modele matematyczne oraz inne ilościowe techniki planowania są szeroko stosowane i dają naukową podstawę dla analizy ekonomicznej.

Prawdą jest, że obecny poziom rozwoju większości krajów Wschodu jest o wiele wyższy aniżeli obserwowany w krajach Południa. Ale ich problemy planowania ujawniają duże podobieństwa, jak to pokazano wyżej przy różnych aspektach programowania rozwoju. Problemy te mają ogólny charakter i są wspólne dla krajów Wschodu, Południa i Zachodu. Pozostałyby jednakże różnice co do wyboru instrumentów polityki ekonomicznej.

Fakt, że również metody programowania na Wschodzie i Zachodzie wykazują podobieństwa, jest czymś, co chciałbym uważać za cechę uniwersalizmu, charakterystyczną dla każdej naukowej metody. Jej zastosowanie dostarcza również okazji do zbliżenia się Wschodu, Zachodu i Południa.

Tłumaczył
Stanisław Borowski

DEVELOPMENT PLANNING BY THE EAST AS AN EXAMPLE FOR THE SOUTH

S u m m a r y

The aim of the world development policy must be to accelerate the growth of per capita income of the developing countries (the South) to such an extent that it will exceed the growth of the developed countries, both of the East (socialist countries) and of the West. This policy require transfers of capital and know-how from the rich to the poor countries, structural changes in the world economy leading to a new international division of labour supported by appropriate trade policies.

The experience of the socialist countries, and especially of the Soviet Union, with regard to the methods and technique of planning used in the past period of administrative planning had, for various reasons, a limited value for the developing countries. The highly centralized and detailed policy which characterized this period i. a. limited the transferability of the planning practice of the East to the South. Another reason why the significance of Soviet experience in that period was limited, was the policy of economic autarchy.

With the end of the period of administrative economic policy in the East the economic reforms which have already taken place, or which are at the moment in execution give greater freedom to individual enterprises and aim at influencing their decisions in a more indirect manner. These changes have lead to a greater interest in the correct determination of the main outlines of economic development. The problems of the choice of an optimum rate of growth and optimum propor-

tions in the economic structure have now come more to the foreground. New criteria are being sought for measuring the effectiveness of new investments. In the field of international trade, the principles for an international division of labour, international co-operation and planning are being studied and elaborated.

It is therefore understandable that the developing countries automatically turn their eyes towards the development efforts of socialist countries. But the problems and methods of development planning have a general character and are becoming common to the countries of the East, South and of the West. The actual choice of instruments of economic policy, however, might differ.

The fact that the programming methods of East and West are also showing more similarities is something that the author should like to regard as a result of the universality, that is characteristic of every scientific method. Its use also offers the best chance of East, West and South coming together.