

Prof. dr BRANKO HORVAT

## MJESTO I ULOGA PLANA I ZAKON O PLANIRANJU

### 1. OCJENA DOSADAŠNJEG RAZVOJA

Primjerenost sistema planiranja potrebama privrede može se ocijeniti na osnovu rezultata koje privreda postiže. Zbog toga treba najprije utvrditi karakteristike privrednih kretanja. U tom pogledu cijelo posleratno razdoblje dijeli se na dva jasno odjeljena podrazdoblja — I podrazdoblje administrativno-etatističkog sistema, do 1952. i II samoupravnog privrednog sistema, nakon te godine.

Drugo podrazdoblje dijeli se ponovo vrlo oštro na dva podrazdoblja: A. 12 godina prije 1964. i B. 15 godina nakon te godine (za 1979. još nema podataka no procjene pokazuju da se nijedna karakteristika neće izmjeniti kad se i ti podaci uključe). Dok se podrazdoblja razlikuju prije svega po društvenim odnosima, podrazdoblja se razlikuju prije svega rezultatima privređivanja. Ovdje isključivu pažnju posvećujemo podrazdoblju samoupravnog privrednog sistema i uspoređivanju podrazdoblja A i B.

Prije 1965. godine jugoslavenska privreda razvijala se po stopi rasta koja je uz japansku bila najviša na svijetu, cijene proizvođača industrijskih proizvoda bile su gotovo potpuno stabilne, životni nivo se brzo povećavao, a isto tako se povećala i efikasnost privređivanja. S reformom nakon 1965. godine dolazi do naglog i drastičnog prekida tog povoljnog razvoja. Stopa rasta industrijske proizvodnje skoro se prepolovila, kod poljoprivredne proizvodnje smanjila se još više. Kako je fond osnovnih sredstava eksplandirao i dalje gotovo istim tempom, to je značilo da usporavanje rasta nije bilo uvjetovano nedostatnim investicijama, već njihovom lošom strukturom i niskom efikasnošću. Korišćenje kapaciteta se smanjilo, a isto tako je usporen i tehnološki progres.<sup>1</sup> Izvozna ekspan-

---

<sup>1</sup> Videti doktorsku disertaciju A. Puljića, Ekonomski fakultet, Zagreb.

zija se prepolovila. Inflacija se pojavila u eksplozivnom vidu. Porast životnog nivoa se usporio; broj novozavršenih stanova gotovo stagnira, usprkos neriješenog stambenog pitanja. Tempo zapošljavanja se prepolovio pa se stoga pojavila nezaposlenost. Usprkos manjem zapošljavanju znatno je usporen rast produktivnosti rada. Ne može se navesti ni jedna važnija privredna karakteristika kod koje nije došlo do ozbiljnog pogoršanja (videti Tab. 1). Prije 1965. godine Jugoslavija je sustizala i prestizala; poslije 1965. naša privreda zaostaje te se danas vratila na petposljednje mjesto u Evropi koje je imala i prije rata: iza Jugoslavije je jedino još Albanija, a Portugal je na otprilike istom ili nešto višem nivou.

Kako se 1965. godine u svijetu nije ništa posebno zbilo, to je pogoršanje naših privrednih performanci rezultat isključivo unutrašnjih promjena. Reforma iz 1965. godine očigledno nije bila u skladu s ekonomskim zakonima i potrebama samoupravne privrede i stoga je privreda žestoko reagirala. Odatle se naravno, ne smije izvesti zaključak da je trebalo ostati na režimu od prije 1965. godine, ili da se treba na taj režim vratiti. U privredi, kao i u društvu, nema reverzibilnosti pa bi stoga svako vraćanje bilo duboko pogrešno. Osim toga, izgradnja samoupravnog sistema tek je započela, pa su potrebe za daljim promjenama bile očigledne. Međutim, reforma je bila ekonomski pogrešno koncipirana pa je stoga morala na kraju biti napuštena.

Unutar pod-razdoblja B možemo ponovo razlikovati dva perioda. Oni se ne razlikuju ni po društvenim odnosima ni po efikasnosti ili neefikasnosti privređivanja, već po organizacionoj koncepciji reforme. Sedmogodišnji period 1965—1971, karakterizira uvjerenje da *laissez-faire* tržište rješava probleme daljnjeg razvoja samoupravljanja. Država se povlači, slobodno tržište je regulator efikasnosti privređivanja: radni kolektivi sami znaju najbolje što je dobro za poduzeće; nesputana inicijativa treba da dovede do privredne ekspanzije; planiranje nominalno ostaje, ali se u stvarnom životu degradira i jedva da vrši neku funkciju. Sprovedenje te koncepcije ubrzo je dovelo do duboke recesije u 1967. uz sve veću nezaposlenost, a zatim do inflacije i razbuktavanja nacionalnih antagonizama.

Nakon što je reforma poslije 1971. godine napuštena započinje period B-2 koji još traje i koji predstavlja neku vrstu negativne reakcije. Slobodno tržište zamjenjuje se paradržavnim mjerama, prije svega društvenim dogovorima i samoupravnim sporazumima, kao i stvaranjem nekoliko hiljada SIZ-ova koji su se ubrzo birokratizirali; fiskalna i investiciona politika su likvidirane; cijene su administrativno kontrolirane; politike dohodaka nema; izuzev monetarnih instrumenata drugih instrumenata ekonomske politike gotovo i nema; umesto toga problemi se rješavaju administrativnim mjerama i administrativnim intervencijama; privreda je administrativno razmrvljena. Da ne bude nesporazuma valja dodati da su ideje dogovaranja i SIZ-a pozitivne ideje. No ako nešto, u suštini pozitivno, nije tehnički dobro pripremljeno i ako se primjenjuje

Tri razdoblja privrednog razvoja

Tabela 1.

|   | Godišnje stope rasta u % |                   |                  |                   |
|---|--------------------------|-------------------|------------------|-------------------|
|   | A<br>1952—1964           | B-1<br>1964—1971  | B-2<br>1971—1978 | Plan<br>1980—1985 |
| <b>1. Proizvodnja i kapaciteti</b>                |                          |                   |                  |                   |
| Društveni proizvod cijele privrede                | 8,6                      | 5,6               | 5,7              | 5,0               |
| Društveni proizvod kolektivnog sektora            | 9,8                      | 6,2               | 6,4              | 5,3               |
| Industrijska proizvodnja (fizički obim)           | 13,4                     | 6,9               | 7,3              | 5,8               |
| Poljoprivredna proizvodnja (fizički obim)         | 4,5 <sup>a</sup>         | 1,6               | 1,8              | 3,2               |
| Osnovna sredstva kolektivnog sektora              | 8,4                      | 8,3               | 7,9 <sup>b</sup> | ...               |
| <b>2. Međunarodna razmjena</b>                    |                          |                   |                  |                   |
| Izvoz (fizički obim)                              | 10,9                     | 6,6               | 4,5              |                   |
| Uvoz (fizički obim)                               | 10,4                     | 10,1              | 3,7              |                   |
| <b>3. Monetarna nestabilnost</b>                  |                          |                   |                  |                   |
| Cijene industrijskih proizvođača                  | 1,2                      | 7,9               | 14,0             |                   |
| Cijene poljoprivrednih proizvoda                  | 9,8                      | 13,7              | 16,2             |                   |
| Troškovi života                                   | 6,4                      | 14,4              | 17,4             |                   |
| <b>4. Životni nivo</b>                            |                          |                   |                  |                   |
| Realna primanja                                   | 5,4                      | 6,4               | 1,9              |                   |
| Lična potrošnja                                   | 7,2                      | 6,9               | 3,8 <sup>b</sup> |                   |
| Izgrađeni stanovi                                 | 16,0 <sup>c</sup>        | 0,4               | 1,2              |                   |
| Zaposlenost ukupna                                | 6,3                      | 1,6               | 4,2              |                   |
| <b>5. Efikasnost privređivanja</b>                |                          |                   |                  |                   |
| Produktivnost rada u industriji                   | 4,9                      | 4,4               | 3,5              |                   |
| Efikasnost investiranja u industriji <sup>e</sup> | 0,9 <sup>c</sup>         | -1,3 <sup>d</sup> | ...              |                   |

<sup>a</sup>1953—1964, <sup>b</sup>1971—1977, <sup>c</sup>1955—1964, <sup>d</sup>1964—1975.

<sup>e</sup>Efikasnost investiranja definirana je kao povećanje društvenog proizvoda za jedinicu povećanja osnovnih sredstava godinu dana ranije mjereno od vrha do vrha privrednog ciklusa.

Izvor: SGJ, Privredne bilance Jugoslavije, SZDP.

tamo gdje mu je mjesto i tamo gdje mu nije mjesto, onda se izvr-gava u svoju suprotnost, u ovom slučaju u administrativno birokratsko onemogućavanje normalnog privrednog razvoja. Prinudno dogovaranje i sporazumevanje onemogućavaju fleksibilno sporazumevanje, a preko 5000 SIZ-ova generira slične efekte kao i sličan broj društvenih fondova koji je svojevremeno morao biti napušten.

Opća efikasnost, odnosno neefikasnost, privređivanja ostaje u oba perioda na približno istoj razini. I ostale karakteristike privre-

divanja su podjednake, osim što se monetarna nestabilnost osjetno povećala, a ekspanzija međunarodne razmjene još više usporila.

Osnovna je razlika kod zapošljavanja. U odnosu *laisser-faire* koncepciju B-1, administrativna koncepcija B-2 znatno ubrzava zapošljavanje (ali još uvijek ispod rezultata iz razdoblja A), ali je zbog toga, i sporog razvoja, porast produktivnosti rada drastično usporen (u periodu B-2 godišnji porast produktivnosti rada u kolektivnom sektoru sveden je na 2,2%), a porast realnih primanja sveden na jednu trećinu. Sve tri karakteristike nalazimo i u jugoslavenskom administrativnom razdoblju (do 1952. godine), kao i u administrativnim privredama istočnoevropskih zemalja.

Pored ranije navedenih, periodi B-1 i B-2 imaju još i slijedeće zajedničke karakteristike:

1. Ozbiljno je narušen princip raspodjele prema radu. Za isti rad u različitim grupacijama nagrada je i do 3,5 puta manja, odnosno veća. Proizlazi da se u praksi afirmirao arbitrarni princip raspodjele prema mjestu zaposlenja.

2. Kapitalno intenzivne investicije zaostaju. Tipičan su primjer saobraćajnice i ulaganja u prioritetne objekte crne metalurgije koja su izvršena sa samo 50%. Dupliraju se ulaganja u krupne objekte: rafinerijski kapaciteti u izgradnji za 50% su veći od planiranih potreba. No, zato zaostaju ulaganja u istraživanje, proizvodnju i prijenos nafte i plina. Ne grade se cementare, iako je cement kronično deficitaran, ali se zato grade šećerane iako se iz nerazvijenih zemalja može dobiti znatno jeftiniji šećer, a politika ekspanzije trgovine s tim zemljama je proklamirana (ali se ne ostvaruje). Ulaganja u energetiku s jedne strane zaostaju za potrebama, a s druge strane gotovo i ne reagiraju na svetsku energetska krizu. Na taj način perpetuiraju se, pa i povećavaju, strukturne disproporcije koje (a) onemogućavaju višu stopu rasta i (b) onemogućavaju razvoj slobodnih samoupravnih odnosa i traže stalne državno-političke intervencije.

3. Izvozna ekspanzija je znatno usporena ne samo u odnosu na razdoblje A, već jugoslavenski izvoz sporije raste i u odnosu na svjetsku trgovinu, tako da se jugoslavensko učešće u svjetskom izvozu smanjuje.

4. Zaostajanje privredno nerazvijenih republika i pokrajine, uslijed čega nastaju ozbiljni privredni i politički problemi.

5. U oba perioda, usprkos reduciranih ciljeva razvoja, nijedan plan niti godišnja skupštinska rezolucija nisu ostvareni.

Mogu napomenuti da sam upozorio da će se to desiti još prilikom pripremanja tih planova na zasjedanju tadašnjeg Savjeta za plan. To, kao i ranija upozorenja ostala su bez efekta.

Petogodišnji plan 1980—1985, koji je rađen na osnovu tekuće situacije i iz sadašnje perspektive, predviđa daljnje usporavanje rasta.

Ovdje valja upozoriti na tri duboko pogrešne argumentacije koje se provlače kroz diskusije o privrednom sistemu i planiranju.

1. *Jugoslovenska stopa rasta je visoka jer zemlje OECD i svijet u celini imaju nižu stopu*

— istraživanja u Institutu ekonomskih nauka pokazala su da postoji čvrsta korelacija između stope rasta i razine razvijenosti.<sup>2</sup> Stoga je nedozvoljivo uspoređivanje s visoko i nisko razvijenim zemljama. Srednje razvijene zemlje postižu najvišu stopu rasta, a u toj se grupi upravo nalazi Jugoslavija. Ako se naša zemlja usporedi sa svojom grupom onda zaostaje. Da bi se eliminirali i kulturni faktori, ne treba je usporediti s Korejom, Tajvanom ili Japanom (te zemlje postizavaju više stope rasta), već sa zemljama južne Evrope. To upoređenje pokazuje da je do 1964. godine Jugoslavija bila na čelu, a poslije te godine se pomaknula na začelje cijele grupe.

2. *Sistem ne funkcionira dobro zato jer svi sistemski zakoni još nisu doneseni i sistem nije dovršen*

Prije svega nije slučajno da se zakoni ne donose ili se ne donose na vrijeme, a oni koji su doneseni često ne funkcioniraju. Nadalje ista je argumentacija upotrebljavana i u periodu B-1 dok reforma na kraju nije bila napuštena, a da nikad nije bila izvršena ozbiljna analiza promašaja. I na kraju, očigledno je da je današnji sistem pravno i institucionalno mnogo bolje izgrađen i zaokružen nego sistem koji smo imali u razdoblju 1952—1964. A ipak je mnogo manje efikasan.

3. *Sistem je u razdoblju 1952—1964. bio centraliziran, pa se moglo mnogo lakše i efikasnije planirati nego danas*

Ova teza sadrži čak dvije pogreške. Prije svega sistem prije 1952. godine bio je mnogo više centraliziran i mnogo manje efikasan, a isto vrijedi i za istočno-evropske sisteme. Rigidna centralizacija nije korelirana s efikasnošću nego s neefikasnošću. A zatim, administrativna kontrola cijena i tržišta bila je najmanja u 1960. i 1963. godini i taj stupanj slobodnog formiranja tržišnih odnosa kasnije više nije postignut.

Postavlja se pitanje zašto je razdoblje A bilo efikasno, a razdoblje B neefikasno? Mogući odgovor je da su ranije privreda i društvo bili relativno jednostavni. I bez posebnih istraživanja i posebnog ekonomskog obrazovanja bilo je jasno što valja raditi. Zbog toga su se improvizacijama mogli postizavati dobri rezultati. Današnja privreda je kompleksna i veoma osjetljiva na administrativne udare. Svaka reforma zahtijeva krajnje ozbiljnu naučno-istra-

<sup>2</sup> B. Horvat, „Klasifikacija područja svijeta prema karakteristikama privredne razvijenosti“, *Ekonomska analiza*, 3—4/1971, 279—94.

B. Horvat, „Odnos između stope rasta i razine razvijenosti“, Fakultet za vanjsku trgovinu, *Zbornik radova*, Zagreb, 1978, 69—82.

živačku pripremu. Umjesto toga i dalje se nastavlja s improvizacijama, a voluntarizam u složenoj privredi dovodi do posljedica koje su opisane.

Kako je planiranje samo dio privrednog sistema, bila bi iluzija da će planiranje dobro funkcionirati ako sistem nije ispravno koncipiran. Ono što se čini prilično jasnim, na osnovu teorijske analize i dosadašnjeg praktičnog iskustva, jeste to da ni koncepcija B-1 ni koncepcija B-2 ne rješavaju problem efikasnog nastavljanja trenda samoupravnog razvoja koji je prekinut u 1965. godini. Ukoliko je taj zaključak tačan, onda bi trebalo početi s radom na pripremanju jedne adekvatnije systemske koncepcije. No to nije zadatak ovog istraživanja<sup>3</sup> i sve što se ovdje može reći jeste ukazivanje na neminovnu potrebu takvog rada i potrebu ozbiljnih korekcija koncepcije B-2.

## 2. ZAKON O OSNOVAMA SISTEMA DRUŠTVENOG PLANIRANJA I O DRUŠTVENOM PLANU JUGOSLAVIJE

### (a) *Dobra rješenja*

(1) Osnovna ideja zakona, koja je ujedno i osnovna ideja svakog samoupravnog planiranja, sastoji se u tome da se planiranje mora zasnivati na dogovaranju i sporazumevanju. Osim toga, planiranje se ne svodi samo na materijalne proporcije i stope rasta. Jedno i drugo znači da društveni plan predstavlja *društveni dogovor*.

(2) U pogledu tehnike planiranja usvojena su dva ključna principa: *kontinuiranosti* i *istodobnosti*. Prvi princip bi trebalo protegnuti i na dugoročno planiranje te bi se u tom slučaju mogao ovako formulirati: kako pristižu nove informacije, planove treba popunjavati i produžavati im horizont. Svake godine horizont petogodišnjeg plana treba pomaknuti za godinu dana unaprijed, a sa pripremanjem novog petogodišnjeg plana treba horizont dugoročnog (20. godišnjeg) plana pomaknuti za pet godina unaprijed. Taj princip je u našoj ekonomskoj literaturi odavna istican, ali je tek 1976. kodificiran.

Princip kontinuiranosti nije precizno razrađen i može se različito tumačiti. No njegovo racionalno jezgro sastoji se u tome da svi privredni subjekti imaju obavezu formiranja svojih planova, a ti se planovi onda po nekoj proceduri usklađuju.

(3) Postulat potpune *informiranosti* svih privrednih subjekata, također predstavlja neophodnu komponentu svakog samoupravnog planiranja. Zavodi za planiranje na svim razinama treba da postanu (a) institucije za prikupljanje i preradu svih raspoloživih informacija i (b) otvoreni centri za pružanje informacija svim zainteresi-

<sup>3</sup> Neka rješenja utvrđena su u knjizi B. Horvat, „*Ekonomska politika stabilizacije*“, Naprijed, Zagreb.

ranim. Mora se konstatirati da je ta ideja još uvijek daleko od svoje pune realizacije.

(4) Privredni subjekti treba da *međusobno ugovaraju* isporuke za duže razdoblje unaprijed. To posebno vrijedi za kooperantske mreže gdje jedan veliki finalist i nekoliko desetaka (pa i više) kooperanata predstavljaju male reprodukcione cjeline. Takvim ugovaranjem smanjuje se neizvjesnost budućeg tržišta, što ima stabilizacione efekte.

(5) Umjesto ranijeg insistiranja na isključivo globalnom (agregatnom) planiranju, izdvajaju se *prioritetni sektori* o kojima treba prethodno postići dogovor. I ta je ideja bila odavno isticana u našoj ekonomskoj literaturi.

#### (b) Neadekvatna i pogrešna rješenja

Metodološki se zakon i diskusije koje su mu prethodile zasnivaju na koncepciji koju Ljubomir Bakić vrlo dobro opisuje ovako:

»Jedna od osnovnih pretpostavki novog sistema planiranja jest... da se OUR-i u potpunosti... uključe u taj novi sistem tj. (da od njih) otpočne proces utvrđivanja planova. Drugačije rečeno, neophodnost da planovi osnovnih organizacija udruženog rada budu izvorište planova svih ostalih nosilaca društvenog planiranja (je) suštinsko pitanje funkcionisanja novog sistema planiranja. Jedino tim putem, naime osigurava se ne samo realnost svih planova, već i njihovo ostvarenje. Pored toga, na toj osnovi se radnik stvarno postavlja u poziciju da odlučuje u cjelini dohotka i da ima odlučujuću ulogu u privredi i društvu.«<sup>4</sup>

Ova metodološka koncepcija ne omogućava postizanje ni jednog od ciljeva koje Bakić navodi:

(a) Planovi OUR-a ne mogu biti izvorište svih ostalih planova jer OUR-i samo mogu, i treba da brinu o svom dohotku, a ne o proporcijama i mogućnostima privrede u cjelini. Svaki pokušaj zidanja planova odozdo na gore završava ili potpunim neuspjehom ili beskonačnim procesom usklađivanja koji onemogućuju efikasno privređivanje.

(b) Takvo planiranje niti je realno niti osigurava izvršenje planova. U tom pogledu praksa je dovoljno rječita, pa daljnji komentar nije potreban.

(c) Još je Marx u *Kritici Gotskog programa* podvrgnuo ironičnoj kritici odlučivanje o cjelini dohotka na razini poduzeća.

(d) Ako planovi nisu ni realni, niti se ostvaruju, onda radnik ne može imati odlučujuću ulogu u privredi i društvu, već postaje predmet slučajnosti i događaja van njegove kontrole.

<sup>4</sup> Lj. Bakić, „Funkcionisanje sistema samoupravnog planiranja“, *Ekonomski glasnik*, 14—15/1977, 7—13, ss. 8—9.

Osnovna metodološka pogreška u koncepciji zakona sastoji se u tome što se privreda izjednačava s administrativnim sistemom. Polazi se od naivne predodžbe da treba uspostaviti ugovorne obaveze između svih subjekata odlučivanja koji predstavljaju komponente sistema u uvjeravanju da, kad čitav sistem bude sapet mrežom uzajamnih obaveza, koje su u međuvremenu pregovaranjem usklađene, on će ujedno i funkcionirati onako kako je dogovoreno. Međutim, privreda nije skup kancelarija, koje međusobne obaveze mogu fiksirati sporazumima zaključenim od strane delegata pojedinih kancelarija. Privredni sistem funkcionira sasvim drugačije.

(a) Prije svega zbir racionalnih individualnih odluka dovodi do neracionalnih posljedica na razini privrede. Notorni je primjer kad povećavanja individualne štednje smanjuje ukupnu štednju i investicije. Drugi je primjer kad, na prvi pogled, sasvim racionalno planiranje dovodi do privrednih ciklusa.<sup>5</sup>

(b) Administrativni proces usklađivanja odluka traje toliko dugo da je to nepodnošljivo za normalno privređivanje.

(c) Čak i kod veoma dugotrajnog usklađivanja mnoge odluke ne mogu biti usklađene. Te neusklađenosti postaju izvor privrednih disproporcija.

(d) Prinudno sporazumevanje i integriranje legitimira monopolističke pozicije najjačih partnera u aranžmanima. Tako se stvaraju novi centri ekonomske i političke moći van domašaja efikasne društvene kontrole.

(e) Najvažniji razlog zašto je koncepcija nerealna leži u prirodi ekonomskog sistema. Privreda je neprekidno izvrgnuta udarima koji dolaze iz nacionalne ili međunarodne okoline. U domaće udare spadaju prirodni poremećaji kao što su suše, poplave, potresi i pogreške privrednih subjekata kao što su neizvršenje plana ili loš rad državnih organa. Vanjski udari sastoje se u cikličkoj nestabilnosti našeg izvoznog tržišta, fluktuacijom cijena, ratovima i međunarodnim zapletima. Osim toga, neprestane promjene u tehnologiji i nove informacije, mijenjaju parametre na kojima su dogovori bili zasnovani. Na ove poremećaje moguće je reagirati na dva načina:

(1) Da federacija akumulira ogromne materijalne i finansijske rezerve pa da neprestanim intervencijama pokuša sačuvati uspostavljenu celokupnu strukturu dogovora i sporazuma. Očigledno je da bi takvo rješenje likvidiralo svaki smisao samoupravnog planiranja.

(2) Druga je teoretska mogućnost da se na svaki udar odgovori revidiranjem cijelog sistema međusobnih obaveza. Očigledno je da je to praktično nemoguće.

<sup>5</sup> Videti B. Horvat, „Dva pojednostavljena matematska modela jugoslovenske privrede“, *Ekonomist*, 3—4, 1971, 519—32.



Kako je jedno rješenje neprihvatljivo, a drugo nemoguće, to znači da *dosljednog rješenja nema*. U praksi se stoga dogovori i sporazumi često ne sprovode. To dovodi do raspada pravnog sistema i kumuliranja poremećaja. Političko-administrativne intervencije postaju neizbježne. Dolazi do diskreditiranja samoupravljanja. Pojavljuju se razmišljanja o autoritativnim rješenjima. Kad je o nacrtu zakona raspravljano u Ekonomskom savjetu SIV-a, analiza poput ove skicirane u tekstu, navela je članove Savjeta da zakon odbiju kao neprihvatljiv. Na žalost, preporuka ovog stručnog foruma nije bila usvojena.

### 3. ULOGA I FUNKCIJA DRUŠTVENOG PLANIRANJA

O ulozi planiranja u našem društveno-ekonomskom sistemu postoje mnogi nesporazumi. U stvari, nije pretjerano reći da su uloga i organizacija planiranja ostali u priličnoj meri neodređeni, nejasni i nedefinisani. Zbog toga je korisno da se na tom problemu malo zadržimo.

Očigledno je da se privredne akcije moraju planirati na svim razinama. Ograničeni svrhom ovog rada pozabavit ćemo se samo planiranjem na razini privrede u cjelini. Kod toga polazimo od postavke da su u samoupravnoj tržišnoj privredi osnovni privredni subjekti — poduzeća — potpuno autonomni u donošenju svojih privrednih odluka. To, naravno, ne znači *laisser-faire* privredu, ne znači stihiju i ne znači naivno vjerovanje u efikasnost »nevidljive ruke« Adama Smitha. No to znači da se u koordiniranju inicijativa radnih kolektiva organi planiranja i ekonomske politike mogu samo izuzetno poslužiti mjerama administrativne, fizičke kontrole, i da se normalnim smatra jedino upotreba ekonomskih instrumenata u koje valja uključiti i davanje relevantnih informacija. Polazimo također i od postavke da društveni planovi imaju svoju stručnu i društvenu komponentu koje su podjednako važne. Nedovoljno stručno pripremljeni planovi s pogrešnim predviđanjima i pogrešnim analizama ne mogu se nikakvom demokratskom samoupravnom akcijom pretvoriti u efikasan instrument usmjeravanja. S druge strane, i uz upotrebu najsuvremenijih tehnika alokacije resursa i ekonometrijskih modela privređivanja, plan će ostati bez efekta ako nema svoju društvenu bazu, što u našim uvjetima znači da je izrađen i donesen na dosljedno samoupravni način.

Iz administrativnog perioda planiranje nosi sobom prizvuke nečeg negativnog. Termin »planiranje« odmah stvara predodžbu autokratskog nametanja privredi volje administracije — posebno savezne administracije. Sličan prizvuk planiranje ima, iako iz drugih razloga, i u zapadnim zemljama, pa se tamo zamjenjuje terminom programiranje, »budžetiranje« i sl. Kod nas postoji tendencija da se zamijeni terminom »usmjeravanje«. U ovom radu, međutim, planiranje je definirano u najširem smislu, tako da usmjeravanje predstavlja samo jednu dimenziju planiranja. Ovi terminološki problemi

očigledno su perifernog značaja. Trebalo ih je ipak spomenuti da bi se izbjegli nesporazumi. Plan i planiranje mogu biti, i često su bili, centralistički, autokratski, tehnokratski. No, oni isto tako mogu biti demokratski i samoupravno izgrađeni. Hoće li biti jedno ili drugo ne ovisi o terminu, već o društvenom sadržaju koji on pokriva.

Iz gornjeg proizlazi da planiranje ima svoj kadrovski, stručni i institucionalni aspekt. U sva tri aspekta planiranje znatno zaostaje za potrebama zemlje. Institucionalni aspekt planiranja je naj-složeniji i najmanje istražen. Može se ponoviti česta konstatacija da sistem planiranja jednostavno nije usklađen s privrednim sistemom. On je uslijed toga nefunkcionalan i bez efekta. Ovdje treba upozoriti na to da se planiranje ne svodi samo na izradu planova, što je samo jedan, i to lakši dio posla, već da uključuje i praćenje i izvršavanje planova. Na taj način planiranje i ekonomska politika čine jednu jedinstvenu cjelinu. Zbog toga u planske organe — ili, ako se hoće, organe ekonomske politike — treba uključiti i privredne resore, komore, velike banke, komunalne organe.

U jugoslavenskim uvjetima plan ima četiri osnovne funkcije:

a) Plan je prije svega *instrument predviđanja*. Pored normativnog dijela, dokument plana mora da sadrži i opširnu analizu privrednih kretanja s isto tako detaljnim prognozama. Ovaj analitički deo plana do sada se, po pravilu, nije objavljivao. Uobičajeno objašnjenje bilo je da bi to bilo etatiističko reguliranje privrede. Međutim, prognoza i etatizam su dvije potpuno različite stvari. Prognoze nikoga ne obavezuju — izuzev onoga tko ih pravi, i to je najvjerojatniji razlog da se ne objavljuju. U stvari, posljednji planovi ostali su gotovo sasvim bez cifara i kvantifikacije, tako da je u principu teško utvrditi da li se izvršavaju ili ne. Svrha detaljno objavljene planske prognoze je da proizvođačima omogući uvid u najvjerojatnija kretanja privrede, da pruži sve potrebne informacije za izgradnju vlastite poslovne politike. Punu stručnu, i ne samo stručnu, odgovornost za realnost izrađenih prognoza snose zavodi za planiranje, odnosno oni organi koji te prognoze pripremaju.

b) Plan, kao instrument predviđanja, ujedno je i *instrument koordinacije privrednih odluka*. No, u samoupravnoj jugoslavenskoj privredi ova funkcija ima i svoje posebno, samostalno značenje. Jugoslavenski društveni plan nije etatiistički instrument direktivne administrativne koordinacije. On je direktivan samo u onom svom dijelu koji se odnosi na državne organe i samo za te organe. Međutim, osnovni privredni subjekti ne ostaju — ili bar ne bi trebalo da ostanu — po strani od procesa izgrađivanja plana, što je do sada ponekad bio slučaj. U stvari izrada društvenog plana treba da bude u suštini usklađivanje programa razvoja privrednih asocijacija, a preko njih i osnovnih privrednih subjekata. Kad je plan jednom gotov, on predstavlja ne samo projekciju vjerojatnog kretanja, već ujedno i projekciju dogovorenog kretanja. Ukoliko je ovo prethodno usklađivanje bilo uspješnije, utoliko je veća vjerojatnost

da će plan biti realiziran. Danas mnoga poduzeća nemaju svoje interne programe razvoja. Jedna anketa Privredne komore Beograda pokazala je da je glavni razlog tome nepostojanje dugoročnog programa razvoja za zemlju u cjelini.

c) Na osnovi predviđanja mogućeg razvoja i koordinacije postojećih inicijativa osnovnih privrednih subjekata valja, primjenom suvremenih metoda ekonomske analize i uz konsultaciju svih relevantnih društvenih faktora, utvrditi koja bi privredna kretanja bila optimalna sa stanovišta zemlje u cjelini. Kad je to utvrđeno, treba odabrati ekonomske instrumente, kvantificirati njihove efekte i dozirati njihovu primjenu da bi se postavljeni društveni ciljevi najefikasnije ostvarili. Jedno i drugo sačinjava osnovnu funkciju društvenog plana, funkciju u kojoj se plan javlja kao *instrument usmeravanja privrednog razvoja*.

d) Kao konkretizacija i razrada ekonomske politike, plan predstavlja *obavezu za tijelo koje ga je donijelo i direktivu za njegove organe*. Ukoliko se radi o društvenom planu, on je obaveza za Saveznu skupštinu i direktiva za Savezno izvršno vijeće i njemu podređene državne organe. Ti organi dužni su provesti u život ekonomsku politiku formuliranu u Skupštini, odnosno dogovorenu u radnim organizacijama, republikama i komunama. Oni su odgovorni za to da se postignu postavljeni ciljevi — povećanje proizvodnje, povećanje zaposlenosti, integriranje u međunarodnu razmjenu, stabilnost valute, povišenje životnog standarda i slično. Za ostvarenje tih ciljeva planskim organima stoji na raspolaganju složeni instrumentarij suvremene ekonomske politike. Neostvarivanje tih ciljeva u normalnim uvjetima povlači za sobom punu političku i profesionalnu odgovornost. No takva odgovornost pretpostavlja, s druge strane, slobodu inicijative i pravo da se podnese ostavka u slučaju neslaganja s usvojenom politikom, odnosno da se nerealnim predviđanjima i očekivanjima, u vidu javnog dokumenta, suprotstavi analiza rađena na osnovu saznanja i stručne savjesti pojedinog funkcionera ili organa. Jedino na taj način može se osigurati puna odgovornost za odluke, a odgovornost je ključni preduvjet za efikasnost izvršavanja.

#### 4. TEZE ZA JEDAN ADEKVATNIJI SISTEM PLANIRANJA

Kao prvih pet teza treba prihvatiti pet pozitivnih rješenja postojećeg zakona iz glave 2. Na to se nadovezuje slijedeći sistem osnovnih postavki.

(1) U osnove marksizma pripada stav da *zakonitosti materijalne proizvodnje određuju politička i institucionalna rješenja*, a ne obrnuto. Stoga je svaki voluntarizam u ovoj oblasti štetan i neprihvatljiv. Ako se »zakoni nisu saživjeli« to je prima facie dokaz da zakoni ne valjaju, a ne da privredni subjekti ne valjaju.

(2) Privreda predstavlja *sistem*. Ni u jednom sistemu djelovi ne mogu dobro — ili uopće — funkcionirati ako je sistem pogrešno konstruiran. Prema tome, svako razmišljanje o planiranju ili ekonomskoj politici treba da polazi od privrede u cjelini, a ne od njenih dijelova. To što je privreda sistem, omogućuje neuporedivo jednostavnije i brže usklađivanje planova i aktivnosti individualnih privrednih objekata nego što bi bilo moguće ma kakvim administrativnim postupkom. Ono što treba uraditi je (a) osigurati iste inicijalne uvjete za sve privredne subjekte i (b) formirati parametre za odlučivanje tako da samostalne individualne odluke u globalu odgovaraju ciljevima plana.

Iz (2) proizilazi da isključivu *odgovornost* za izvršenje plana imaju organi ekonomske politike i na razini privrede u cjelini. A to je prije svega (iako ne isključivo) Savezno izvršno vijeće. Umjesto sadašnje difuzne odgovornosti gdje je svako pomalo kriv, a nitko odgovoran, odgovornost se precizno locira.

(4) Puna odgovornost društvenih organa ekonomske politike omogućuje *punu samoupravnu slobodu* radnih kolektiva, bez čega, očigledno nema samoupravne privrede. Ovo znači dvije stvari:

(a) vodeći računa o svojim interesima, radni kolektivi slobodno odlučuju o svim aspektima privređivanja, proizvodnji, cijenama, zapošljavanju, investicijama, udruživanju. U načelu je neprihvatljivo svako administrativno uplitanje. Nitko nema pravo da udruženom radu nameće neke zadatke, obaveze, prinudno sporazumevanje, učesće u akcijama u kojima nisu zainteresirani ili su čak suprotne njihovim interesima. Radni kolektivi ne moraju čak ni da se uklope u planske proporcije, ukoliko na drugi način mogu postići bolji privredni rezultat. Naravno, posljedica toga prava je i materijalna odgovornost za neuspjeh. Organi društva mogu jedino donositi zakone koji su jednako obavezni za sve subjekte.

(b) Kad su startne pozicije izjednačene i planovi se ostvaruju, samoupravne odluke (ukoliko su objektivno dobro zasnovane) imaju i namjeravane posljedice. To znači da radni kolektivi prestaju biti igračke sila van svoje kontrole i da zaista postaju gospodari svoje sudbine. Jedva da je potrebno posebno isticati koliko je takva situacija stimulativna.

(5) Da bi organi ekonomske politike, a prije svega SIV, mogli uspješno obaviti svoju funkciju, treba *dopuniti* postojeći *institucionalni sistem*. Na tome je dosta rađeno, a ovdje se mogu samo navesti dvije najvažnije institucije koje nedostaju. Kao što Narodna banka svojim intervencijama uspostavlja kratkoročnu, prije svega monetarnu, ravnotežu, tako bi jedna paralelna institucija morala uspostavljati dugoročnu, prije svega strukturnu ravnotežu. Druga važna institucija koja nedostaje morala bi preuzeti brigu oko kompetencija.

(6) Apsolutno je neophodno *jedinstvo planiranja i ekonomske politike*. I do sada sami planovi nisu bili toliko loši koliko je bilo

štetno njihovo neispunjavanje. Da bi ekonomska politika u cjelini mogla biti efikasna treba i nju institucionalno dograditi. U ovoj oblasti prije svega nedostaju fiskalna politika i politika osobnih dohodaka. U vezi s time u Institutu su također izvršena opsežna istraživanja.

(7) U planiranju treba veoma precizno *lučiti stručni momenat od političkog*. O stručnim i naučnim problemima ne može se glasnati (kao što se to često čini), jer je to krajnje štetno. O stručnim rješenjima može se raspravljati jedino stručnom argumentacijom i onaj koji je nekim stručnim rješenjem nezadovoljan može ishoditi promjenu jedino ako uobičajenim postupkom naučne verifikacije dokaže mogućnost boljeg rješenja. Možemo kao ilustraciju navesti da je u godišnjem planu devet desetina svih odluka predodređeno tekućom situacijom i ranije donesenim odlukama. Prema tome može se politički raspravljati samo o jednoj desetini, a svako prelaženje toga okvira znači gubitak vremena i energije i stvaranje nepostojećih političkih problema. Kod srednjeročnog plana mogućnost diskrecionih odluka je veća, ali i sad treba imati u vidu da su mnoge odluke u toj mjeri tehnološki i ekonomski predodređene, da se rješenja mogu sasvim precizno izračunati. Tu spadaju odnos između energetike i proizvodnje i potrošnje, lokacija i kapacitet energetskih i drugih velikih objekata (napr. crna metalurgija), minimalni kapacitet u mnogim grupacijama, moguća stopa rasta, osobna potrošnja kao funkcija stope rasta itd.

(8) Postavke (2) i (7) određuju *način planiranja*. Na osnovu raspoloživih resursa i međunarodne situacije, Zavod za planiranje utvrđuje mogući tempo razvoja za naredno razdoblje. To valja uraditi tako što će se fiksirati interval s pesimističnom i optimističnom varijantom kao granicama intervala. Što je planiranje uspješnije, a međunarodna situacija stabilnija, interval neizvjesnosti je uži. Uz ocjenjene stope rasta putem modeliranja mogu se izvesti sve osnovne globalne proporcije (struktura potrošnje, potreban uvoz, struktura investicija, zapošljavanje, promjene cijena itd.). Te globalne proporcije predaju se državnim organima i privredi kao početni parametri za planiranje, koje se sad sastoji u popunjavanju globalnih proporcija konkretnim sadržajem. U tom procesu može doći do nekih modifikacija početnih proporcija. No iskustvo pokazuje da su kod ozbiljnog rada takve naknadne korekcije rijetko bitnije. To je sretna okolnost jer omogućuje brzo usklađivanje sektorskih i drugih parcijalnih planova. Na različitim razinama, a prije svega na razini narodne privrede, utvrde se prioritetni objekti i o njima postigne dogovor. U isto vrijeme politički organi fiksiraju nekoliko ključnih ciljeva za naredno razdoblje i oni onda predodrede konkretni sadržaj planova. Treba još povesti računa da kumulativi za republike uglavnom odgovaraju saveznom proporcijama, a oni za komune republičkim. U isto vrijeme u Saveznoj privrednoj komori vrše se usklađivanja za privredne sektore. Kad je materijalno i finansijsko bilanciranje završeno i osnovne mjere ekonomske po-

litike dogovorene, rad na planu je završen. Delegati radnih kolektiva će u skupštinama i komori učestvovati u tom procesu. Čim osnovni parametri plana budu poznati, a za to je — imajući u vidu kontinuirano planiranje — potrebno vrlo kratko vrijeme, radni kolektivi će izraditi svoje planove i ući u ugovorne i druge odnose s drugim kolektivima po svom nahodenju i na osnovu raspoloživih informacija. Nikakvo posebno dodatno usklađivanje po sektorima i teritorijama više nije potrebno. A isto tako nisu potrebna neprestana revidiranja društvenog plana zato što se stalno mijenjaju uvjeti privređivanja, pa su potrebna stalna prilagođavanja. Osobine privrede kao sistema i adekvatna koncepcija planiranja jamče da će usprkos svih konkretnih promjena globalne proporcije ostati sačuvana i tako plan biti izvršen. Naravno, izuzetni poremećaji — kao što je početvorostroženje cijene nafte — zahtijevaju izuzetne mjere. No takvi poremećaji dešavaju se rijetko.

(9) Sam zakon je sasvim nedovoljan ukoliko ne postoji naučno fundirana *metodologija planiranja*. Zato treba obavezati Savezni zavod za planiranje da u saradnji s drugim zavodima za planiranje i naučnim ustanovama izradi kompletnu metodologiju planiranja koja će osigurati metodološko jedinstvo, sadržajnu usklađenost i vremensko uklapanje svih učesnika u procesu planiranja. Više je no kuriozno da u Jugoslaviji planiranje postoji već 35 godina, a da još nije izrađena nijedna metodologija planiranja, a sve dosadašnje inicijative naučnih radnika u tom pravcu doživjele su neuspjeh.

(10) Samoupravni sistem uopće ne može funkcionirati bez čvrstog *pravnog poretka* i potpune *pravne izvjesnosti*. U tom pogledu stvari ne stoje dobro. Zavođenjem dogovora i sporazuma, čiji pravni status nije bio precizno utvrđen, učinjen je prvi proboj. Pravna neizvjesnost je povećana diskusijama oko sistemskih zakona kad su na pojedinim forumima javno izricana mišljenja da zakoni ne moraju važiti u potpunosti, nego samo orijentaciono, da se moraju »korigirati praksom«. Na kraju, mnogobrojni prinudni sporazumi i administrativna rigidnost cjelokupne koncepcije doveli su do masovnog nepridržavanja preuzetih obaveza. Ovom trostepenom eskalacijom efikasnost pravnog poretka ozbiljno je narušena. Jedan od indikatora situacije je da inspektori više ne mogu normalno vršiti svoju funkciju, tj. sprovoditi zakon. Posljedice su haotična kretanja na koja se reagira ad hoc državnim intervencijama. Time se i samoupravljanje i efikasnost privređivanja i dalje potkopava. Zbog toga princip apsolutnog važenja pravnih normi treba istaći kao jedan od onih principa o kojima ovisi opstanak samoupravnog sistema.

Prof. Dr. Branko HORVAT

## PLACE AND ROLE OF PLAN AND THE LAW ON PLANNING

### Summary

In his paper the author deals with the problems of evaluation of the Yugoslav economy development up to now, and concludes that in the course of that development the following negative characteristics appeared in all periods in the Yugoslav economy:

1) The Yugoslav rate of growth planned for 1980—85 is high, since the countries of OECD and the world as a whole have a lower rate of growth;

2) The system is not functioning well, since all the system laws are still not promoted and the system is not completed;

3) In the period from 1954 to 1964 the system was centralized and it was easier to make plans but not necessarily more efficient ones.

The author analyses proper solutions in the Law on the Bases of the system of the Social Planning and on the Social Plan of Yugoslavia, and a particularly important idea is that the plan should be a social agreement, as well as the principles of controllability and simultaneity. The postulate of complete information, as well as the mutual agreement of economic subjects is of particular importance. Besides, instead of the former thesis on global planning, the ideas on priority sectors are emphasized.

The author puts among inadequate and wrong solutions the conception that the plans of the organization of associated labor (OAR) should be the results of all plans, since such a planning is not real and does not secure the realization of plans; Marx has rejected it already in »The Critic of the Gothic Program« when he criticized the decision on the whole income at the level of enterprise.

If the plans are not real and realized, the worker is not in the position to have the decisive role in their promotion.

The collective observation of individual decisions may lead to irrational solutions, and the administrative process of the coordination of solutions is a long lasting one, and even in a long coordination many solutions cannot be coordinated. Compulsive agreement and integration legalize monopolies and promote the centers of power, and the major reason of irreality lays in the concept of the economic system.

The reaction to the arising disturbances may be the accumulation of large resources at the level of federation and constant interventions or the revision of solutions at every stroke.

In order to prevent the above-mentioned, the author considers theoretical aspects of the role and function of social planning and presents proposals for a more adequate system of planning that would stem from the legality of material production determined by institutional and political solutions, where the economy presents the system and the responsibility of the realization of the plan bear the bodies at the level of the economy as a whole, and the responsibility of those bodies should still leave the freedom to the working collectives in their activity. Finally, expert components and adequate legal and institutional system should be also born in mind.

