

PREMA TIPOLOGIJI DRUŠTVENOG PLANIRANJA

Duško Sekulić

Filozofski fakultet, Odsjek za Sociologiju, Zagreb

Revija za sociologiju, God. VII, 1977 (1—4, siječanj—prosinac); 43—55

Planiranje u ovom radu shvaćamo kao institucionaliziranu društvenu akciju na postavljanju i izvršavanju razvojnih ciljeva. Ova je tipologija prvenstveno usmjerena na sintetiziranje postojećih modela onoga što se naziva društveno-ekonomskim planiranjem. Naime, danas kada se govori o planiranju najčešće se misli na ekonomsko planiranje koje se gotovo identificira s planiranjem uopće. Druge sfere planiranja — npr. prostorno, socijalno — mnogo se manje uzimaju kao idealno-tipske za sam pojam planiranja. Inače smatramo da je potrebno ići ka konceptualnoj i praktičnoj integraciji svih ovih sfera planiranja, ali u ovome radu polazimo od onoga što realno postoji — dakle od postojećih sistema ekonomskog (a manje i društvenog) planiranja, nastojeći ih sistematizirati prema nekim, po našem mišljenju, relevantnim sociološkim varijablama.

Cilj je ovoga rada dvostruk. Njime se, u prvom redu, želi pokazati da nije opravdan često prisutan stereotip sovjetskog tipa planiranja, kao jedino mogućeg ili pak idealnog tipa »planiranja«, od kojega su tipovi planiranja koji mu nisu sasvim identični samo neka odstupanja. Ovakva je koncepcija po našem mišljenju teorijski i konceptualno neodrživa, a ima i opasne ideološke i političke implikacije, pošto pojednostavljuje odnos prema stvarnosti. Želimo pokazati koliko je raznolik broj postojećih različitih oblika planiranja, ne ulazeći još uopće u diskusiju o potencijalno mogućim ali još neostvarenim oblicima planiranja.

Drugo čemu jedna takva tipologija može služiti jest uspostavljanje određenih odnosa među postojećim tipovima. Naime, kao i svaka tipologija, tako nam i ova daje određeni statički presjek stvarnosti. Ono što može biti od posebnog interesa jest proučavanje društvenog okvira koji u nekom promatranom sistemu prelazi od jednoga k drugom tipu planiranja. Krajnji cilj takve analize može biti sistem hipoteza koji govori o utjecajima društvenog i kulturnog konteksta na niz varijabli postojećeg sistema planiranja, kao i obratno. Rezultanta dužeg vremenskog djelovanja tih utjecaja može biti promjena postojećeg sistema planiranja. (Naravno postoji otvoreno pitanje u kojoj se mjeri može i sam društveni i kulturni okvir promijeniti kao rezultat djelovanja planiranja — to je pitanje da li planiranje može

biti revolucionarna snaga ili je ono uvijek omeđeno i ograničeno postojećim institucionalnim poretkom, te se uvijek vrši iz njega i u ime njega¹.)

Ovdje ćemo promatrati planiranje na nivou države, ili pak planiranje koje se prakticira u okviru neke države. Ovo dvoje nije jedno te isto jer (kao što ćemo vidjeti) moguće je da planiranje na nivou neke države ne postoji, ali da istovremeno postoji planiranje unutar te države — na primjer kod velikih kompanija.

Državu kao jedinicu analize odabrali smo zato jer socijalno i integralno planiranje ka konstituiranju kojemu težimo nije moguće na nivou poduzeća ili neke druge manje jedinice. Za integralno planiranje potrebno je uzeti takvu »jedinicu koja planira« koja će maksimalno zahvatiti kako prostor tako i pojedine sektore ljudske djelatnosti, iz čega onda proizlazi mogućnost da »disutiliteti«, »disekomije« i svi ostali aspekti socijalnog sistema postanu integralni dio samog planiranja. Elemente takvog integralnog planiranja za sada možemo naći samo na nivou planiranja koje obuhvaća čitavu državu ili pak šire regije. Na žalost malo se takvih elemenata može naći u sektorskom planiranju. (Pri tome se mora imati na umu da kada kažemo »planiranje na nivou države« ne mislimo nužno planiranje koje izvode državni organi. Za nas je bitno da to planiranje obuhvaća »dovoljno prostora i sektora ekonomije i društva« da bi ono moglo biti integralno, a ono može biti izvedeno kako od državnih organa tako i od bilo kakvog drugog oblika socijalne institucionalne organizacije — na primjer o samoupravnom tipu planiranja bit će govora nešto kasnije).

Još jednom moramo naglasiti da o planiranju na nivou države ne govorimo zato što ono već jest integralno a ne samo ekonomsko, već zato što je integralno planiranje jedino moguće na tom nivou, a njegove elemente i možemo ponegdje naći samo na tom nivou.

O nadnacionalnom i međunacionalnom planiranju ne govorimo jer ono kao takvo ne postoji. Naravno, to ne znači da ne postoji potreba da se takvo planiranje ne organizira. Problemi odnosa siromašni-bogati na međunarodnoj skali, problemi sirovina, problemi ekologije — svi zahtijevaju planiranje koje prelazi nacionalne granice. Međutim, ono što realno u doglednoj budućnosti možemo očekivati u najboljem slučaju jest politika koja se hvata u koštac s tim problemima, ali ne i planiranje. Pod politikom ovdje podrazumjevamo (ne ulazeći detaljnije u distinkcije orijentaciju na rješavanje problema, koja je sektorska, ne — sistemska u

¹ Tako neki autori promatraju planiranje kao eminentno »revolucionaran« proces. Tako npr. R. Bon piše: »Socijalno planiranje je nastavljanje socijalističke revolucije mirnim sredstvima . . . Socijalno planiranje je prije svega restrukturiranje društvenih proizvodnih odnosa, dok je tržište njihovo konzerviranje«. (R. Bon: **Notes on Commodity Production and Social Planning**, Projekt: Globalni društveni sistem Jugoslavije, Zagreb, 1977, umnoženo kao rukopis.)

Revolucionarnost planiranja Bon izvodi polazeći i od njegova društvenog aspekta (o odnosu epistemološkog i društvenog aspekta planiranja pisali smo već ranije), kao i od inherentne suprotnosti tržišta i plana, u koju nismo sasvim uvjereni. Mislimo, naime, da u određenim planskim sistemima tržište može biti instrument plana. Tako jedan autor kaže da nije pitanje da li tržište ili planiranje, nego kako najbolje upotrijebiti tržište da bi se povećala efikasnost plana. (Vidi: B. Horvat: **Razvoj i osnovne karakteristike planiranja u Jugoslaviji**, Ekonomski Institut, Zagreb, 1974.)

Na jednom drugom mjestu, polazeći od epistemološke utemeljenosti planiranja, ukazali smo na njegovu »nerevolucionarnost«. »Planiranje budućeg razvoja nije moguće ako temeljne pretpostavke na kojima gradimo plan ne ostanu iste. To zapravo znači da su u osnovi planiranja pretežno kontinuirani društveni procesi. U postojećem sistemu planskih kategorija moguće je, doduše, predvidjeti suprotnosti i proturječja, ali samo kao granične slučajeve kontinuiranih procesa, npr.: moguće efekte zasićenosti u supsistemima, tj. disutilitete koji nastaju za utilitetni smjer razvoja, a čije otkrivanje je dostupno analizi postojeće situacije itd. Drugim riječima, dijalektički procesi su teže dostupni logičkom aparatu koji se danas upotrebljava u planiranju.« (V. Bošnjak, D. Sekulić i S. Sakšida: »Sociologija i planiranje«, **Kulturni radnik**, Zagreb, 2/1977.)

smislu da ne uzima u obzir povezanost promatranog problema sa svim ostalima, koja je parcijalno institucionalizirana i gdje je uloga stručne ekspertize relativno mala, te, konačno, koja je vremenski ograničena i diskontinuirana. Pod planiranjem podrazumijevamo opozite svih gore navedenih karakteristika.

Također nerealno je očekivati da se planiranje institucionalizira gdje nema strukture autoriteta koja bi stajala iza njega. Očito je danas da sve nadnacionalne tvorevine (Ujedinjene nacije, EEZ i sl.) nemaju takvu strukturu autoriteta, bolje rečeno, koncentraciju moći da bi mogle provoditi iole efikasnu politiku a kamoli neko sistematsko planiranje. Ako se u takvim organizacijama i provodi planiranje, ono vrlo često ostaje intelektualnim eksperimentom (čiju ulogu svakako ne treba zanemariti), koji ima minimalne realne konzekvencije.

No, nakon ovih uvodnih određenja prijeći ćemo na samu konstrukciju tipologije.

Svako planiranje predstavlja proces donošenja odluka koji prolazi kroz različite faze i gdje u svakoj fazi nalazimo određene aktere i njihove interakcije.

Možemo pretpostaviti da kao i svaka druga odluka tako i planiranje kao proces prolazi kroz svoje tri osnovne faze. Te faze su: pripremanje plana, donošenje plana i izvršavanje plana.

Ovdje ćemo se najviše zadržati na procesu donošenja plana. Ono što nas ovdje zanima jest: koji su akteri angažirani u procesu donošenja plana te kakav je odnos među njima? Kao i u svakom procesu odlučivanja, proces donošenja odluke je od bitnog značaja. Pošto se radi o sučeljavanju interesa, bitno je da li sve jedinice u promatranom sistemu imaju jednaku mogućnost da ispolje svoje interese. To je često važnije nego sam formalni akt donošenja odluke, gdje se sankcionira ono što je već unaprijed doneseno.

Svaki sistem je u svojoj suštini hijerarhijski a ta se hijerarhiziranost povećava što je sistem kompleksniji. Međutim, među različitim nivoima hijerarhije mogu postojati različiti tipovi odnosa, tj. hijerarhiziranost koja najvećim dijelom proizlazi iz kompleksnosti (iako opet kompleksnost ne objašnjava hijerarhiziranost u potpunosti, tj. dati nivo kompleksnosti ne određuje hijerarhiziranost u potpunosti već je ona određena i drugim faktorima — između ostalog kada se radi o socijalnim sistemima i predstavom o poželjnom nivou hijerarhiziranosti, koncentracije moći i sl.) ne znači nužno dominaciju višeg nivoa nad nižim, tj. izvor autoriteta može prvenstveno proizlaziti od sastavnih dijelova sistema (odozdo prema gore ili pak obrnuto).

Pripremanje plana može biti koncentrirano u jednom centru (obično na najvišem hijerarhijskom nivou sistema), ili pak može biti disperzirano između određenog broja jedinica ili svih sastavnih jedinica nekog sistema.

Centralizacija planiranja znači da informacije idu odozdo prema gore (tj. od nižih k višim hijerarhijskim nivoima), a direktive mogu (ali ne moraju) ići odozgo prema dolje. U prvom slučaju gdje imamo centralizaciju odlučivanja kroz obrnute smjerove informacija i direktiva, imamo posla s klasičnim centralističkim planiranjem gdje kao prototip možemo uzeti sovjetski model. Ako pak imamo samo centralizaciju informacija koja nije pra-

ćena obrnutim protokom direktiva, onda kao prototip toga imamo planiranje koje se, na primjer, prakticira u skandinavskim zemljama ili Nizozemskoj.

S druge strane možemo imati i decentralizirano planiranje. To planiranje može biti, kako planiranje velikih korporacija, koje nije nikako vezano s planiranjem drugih aktera (ovaj sistem planiranja može u potpunosti biti na djelu i u sistemu gdje imamo planiranje, ili bolje rečeno, predviđanja temelju centralizacije informacija bez toka direktiva odozgo prema dolje), tako i razmjena informacija u svim smjerovima bez nadređenosti jednih hijerarhijskih nivoa nad drugima.

Međutim i centralizirano i decentralizirano planiranje može se odvijati u uvjetima visoke ili niske kooperacije unutar sistema. Pod kooperacijom podrazumijevamo stupanj kontakta među jedinicama sistema u svrhu postizanja zajedničkog cilja. Dezintergrirani sistem u ovom smislu znači da ne postoji direktan kontakt (bilo preko plana ili dogovora) nego totalna kompeticija —na primjer nesputano djelovanje tržišta. Kooperaciju ovdje moramo razlikovati od međuzavisnosti (interdependencije), pošto nam ova posljednja govori samo koliko je akcija jednog elementa zavisna i koliko utječe na akcije drugih elemenata, bez obzira koliko su elementi toga svjesni i koliko kooperiraju među sobom.

Kooperacija se među elementima u centralno planiranom sistemu postiže indirektno — preko centra, a u decentraliziranom se sistemu postiže direktno dogovorom zainteresiranih elemenata na različitim nivoima.

Kombinacijom ovih dviju osnovnih dimenzija —stupnja centralizacije moći i informacija i stupanj kooperacije unutar promatranog sistema — dobivamo osnovne tipove planiranja.

**Osnovni tipovi planiranja s obzirom na stupanj centralizacije i kooperacije u sistemu
Kooperacija**

Centralizacija	Visoka	Niska
Visoka	Centralističko planiranje A (sovjetskog tipa)	Planiranje kao predviđanje B (Skandinavija, Nizozemska)
Niska	Policentričko planiranje C	Planiranje korporacija bez D makrokoordinacije

Pobliže ćemo razmotriti svaki od ovih tipova. Kao što smo već spomenuli tip A je u stvari sovjetski model centralističkog planiranja, s informacijama koje teku prema gornjim nivoima sistema i direktivama koje teku od gornjih prema donjim nivoima. Takvo se planiranje per definitionem zbiva u sistemu nejednakosti, jer gornji nivoi imaju potpuni autoritet nad donjim nivoima. Ovdje nećemo ulaziti u poznate diskusije o prednostima i nedostacima takvog sistema, kao i o njegovim efektima. Činjenica je da takav sistem postoji i očito je da prerogativi svih nivoa sistema nisu jednaki,

x Vidi: Mesarović - Macko - Takahara: *Theory of Hierarchical: Multilevel Systems*, New York, Academic Press, 1970.

jer je nejednakost ugrađena u njega — i to ne kao nužefekt ili nenamjeravana posljedica — nego kao strukturalna i poželjna karakteristika samoga sistema.

Tip B je na neki način sličan tipu A (u smislu centralizacije), jer se sve informacije skupijaju u jednom centru, ali iz tog centra idu samo predviđanja daljnjeg razvoja sistema a ne i direktive o ponašanju elemenata u sistemu. Posto takvo planiranje nema nikakvih direktivnih efekata na ponašanje elemenata sistema, to možemo reći da njegova pretpostavka nije nejednakost elemenata. Druga je stvar da ako u sistemu postoji odnos nejednakosti (kao što realno postoji), ovaj ga sistem neće ni na koji način promijeniti, te zato i postoji tendencija da se iz njega razvije sistem D².

Ovaj sistem planiranja moguće je uvesti i u sistem koji djeluje potpuno na decentraliziranim principima — na primjer u uvjetima perfektne konkurencije na tržištu. Stoga odmah vidimo da centralizirano planiranje (u fazama donošenja plana) još ne implicira centralizirani sistem u smislu nejednake distribucije moći i autoriteta među elementima sistema koji se nalaze na različitom nivou hijerarhijske organiziranosti. Naravno, to nije »isto planiranje« kao i ono centralističko, ali upravo nam je svrha pokazati kako svako jednodimenzionalno određenje planiranja nije adekvatno; razlike snažno dolaze do izražaja u fazama donošenja i sprovođenja plana, a također i u samim karakteristikama plana.

Osim centraliziranog planiranja moguće je i decentralizirano planiranje. No jednodimenzionalno snvaćanje planiranja smatra da je decentralizacija suprotna planiranju. Međutim, postoje različiti sistemi decentraliziranog planiranja, koje ćemo svesti na dva osnovna tipa.

Kao što smo već spomenuli, tip D je model u kome jedinice u sistemu planiraju bez nekog principa integracije — na primjer velike korporacije. Takav primjer imamo u današnjim tržišnim privredama koje nemaju planiranje na nacionalnom nivou. Pretpostavljamo da je odnos među elementima u takvom sistemu nužno nejednak — jedni imaju resurse koje mogu odvojiti za planiranje, a drugi ih nemaju, prednosti se planiranja iskorištavaju na štetu drugih itd. Uglavnom svi problemi kolektivne akcije i neoptimalnih rezultata sa stajališta sistema kao cjeline (a naravno i njegovih dijelova, osobito onih koji nemaju na raspolaganju dovoljno resursa da prebrode krizne situacije) na djelu su u takvom sistemu planiranja. Naime ,re-

² Ovo »da se iz njega razvije« ne smije se shvatiti u doslovnom smislu — da jedan sistem evoluirao iz drugoga u vremenskom smislu. Vremenski odnosi mogu biti u oba smjera i da B bude postavljen u situaciju gdje je prije prevladavao D, i obratno, da možda uvođenje sistema B ne bude nikakva prepreka razvijanju sistema D. Jedan primjer historijskog pomjeranja od jednoga ka drugom tipu imamo u primjeru razvoja jugoslavenskog sistema planiranja.

Pošto smo naznačili da nas zanima karakteristika organiziranja planiranja na nacionalnom nivou, razumljivo je da tamo gdje postoji B njega uzimamo kao karakteristiku, iako to ne znači da u istom sistemu ne djeluje i D. Štoviše u tom će slučaju D značajnije određivati buduća stanja sistema koja će kroz B biti samo predviđena.

Historijski gledano, u svakoj suvremenoj situaciji ako postoji B nužno će se razvijati i D u nekom obliku, što nimalo ne umanjuje funkciju B.

Ako se ovo uzme u obzir, može se vidjeti da se ova vrlo gruba analitička tipologija u suštini ne razlikuje od one koju su dali T. Baumgartner — T. Burns — P. DeVillie u radu *Autogestion and Planning* (referatu na konferenciji »Participation, Worker Control and Self-Management«, Pariz, 1977). Oni, naime, ne luče sistem B i D i smatraju da pošto nužno iz B proizlazi D, to ga kao takvog i postavljaju. Međutim, smatramo da nam razlikovanje ipak može korisno poslužiti, osobito u analizi razvojnih procesa, iako u suštini sve definicije i određenja data u tom radu, prihvaćamo. Jedino u čemu se možda ne slažemo jest smještanje do kraja pojedinih konkretnih sistema u pojedine kategorije — ali samo podrobnije empirijsko istraživanje može dati odgovor na to. Našu kategoriju koja predstavlja kombinaciju B i D, spomenuti autori nazivaju indikativno planiranje po uzoru na francusko planiranje.

zultat takvog planiranja nije optimalizacija sistema kao cjeline (ne ulazimo sada u diskusiju kriterija optimalizacije i načina njihovog utvrđivanja), već upravo obrnuto, stjecanje prednosti jačih elemenata (bez obzira na »kriterij« jačine' na račun slabijih. Rezultat toga sistema bit će vjerojatno povećanje nejednakosti među elementima — pa će jači postati još jači, a slabiji još slabiji.

Drugi sistem decentraliziranog planiranja jest onaj koji je najadekvatniji za samoupravni sistem, makar se ne može reći da je on u potpunosti bilo gdje razvijen. U literaturi postoje različiti nazivi za takav sistem planiranja, iako se ne može reći da je bilo koji od njih u potpunosti usvojen. Na primjer R. Bičanić ga naziva policentričkim planiranjem,³ Baumgartner, Burns i DeVill intermedijarno planiranje,⁴ mnogi jugoslavenski autori nazivaju ga susretnim planiranjem.

Koje su osnovne karakteristike ovoga sistema planiranja?

Kao i tipu D, sve jedinice prave svoje planove. Međutim ti planovi se integriraju i postoji planiranje na višim nivoima društvene organiziranosti. Razlika od centralističkog planiranja (tipa A) jest što među različitim stupnjevima organiziranosti ne postoje hijerarhijski odnosi. »Samoupravni odnosi se osiguravaju na taj način da se sinhroniziraju planske aktivnosti — pripremanje, međusobno usklađivanje i donošenje planova — svih nosilaca planiranja. Načelom istovremenosti tih aktivnosti isključuju se hijerarhijski odnosi među subjektima planiranja«.⁵ Protok informacija u takvom sistemu ide u svim smjerovima, a »otoci« skupljanja informacija koji su nužni u svakom kompleksnom sistemu podjednako su dostupni svim elementima sistema. Planovi koji obuhvaćaju više stupnjeve organiziranosti donose se kroz proces dogovaranja i sporazumijevanja autonomnih dijelova. »U stvari izrada društvenog plana treba da bude u suštini usklađivanje programa razvoja privrednih organizacija a preko njih i osnovnih privrednih subjekata. Kada je plan jednom gotov, onda 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«.⁶ Kroz ovakav se sistem planiranja teži ka optimalizaciji rezultata kolektivne aktivnosti, a ne samo prednosti određenih elemenata sistema.

Jasno je da u ovom sistemu nema mjesta za dominaciju viših hijerarhijskih nivoa nad nižim, već da viši nivoi organiziranosti predstavljaju mjesto susretanja nižih i usklađivanja razvojnih planova. Ne radi se o prostom agregiranju individualnih planova već o procesu usklađivanja autonomnih planova koji se prvenstveno odnose na međusobne odnose i odnose prema okolini, kroz postupni proces međusobnog približavanja.⁷

Na taj se način uvodi stupanj obaveznosti kroz poštovanje dogovora, čime se na neki način »ograničava« autonomija dijelova; također postoji obaveznost onih organa koji provode ekonomske i druge vrste politike

³ R. Bičanić: *Problems of Planning. East and West*, Hague, Mouton, 1967.

⁴ Baumgartner-Burns-DeVill, *op. cit.*

⁵ R. Lang: »Institucionalni model i vremenski horizont samoupravnog društvenog planiranja«, *Ekonomski pregled*, Zagreb, 1—3/1976.

⁶ B. Horvat: *Razvoj i osnovne karakteristike planiranja u Jugoslaviji*, Zagreb, Ekonomski Institut, 1974, str. 47.

⁷ D. Gorupić: »Planiranje u udruženom u privredi«, *Ekonomski pregled*, Zagreb, 1—3/1976.

da metodama, ekonomske stimulacije i ostalim indirektnim metodama (koje su prethodno utvrđene dogovorom zainteresiranih dijelova), stimuliraju razvoj u dogovorenom pravcu. Prema tome, ovaj sistem ne negira postojanje različitih nivoa organiziranosti (dakle određenu hijerarhičnost), samo što se autoritet viših nivoa uvijek izvodi kao delegiran od strane nižih (tu uvijek postoji pitanje arbitraže u slučaju nemogućnosti dogovora zainteresiranih osnovnih jedinica, kao i pitanje dogovora nekih dijelova sistema koji vitalno ugrožavanju neke druge ili performancu sistema kao cjeline).

U takvoj situaciji mora postojati arbitražni organ čiji je autoritet prihvaćen od strane elemenata sistema. U realno postojećim sistemima koji se približavaju ovom modelu planiranja, ulogu arbitra na više ili manje fiksno institucionalizirani način igraju razni organi (u Francuskoj je to npr. država, a u Jugoslaviji partija).⁸

Viši stupnjevi organiziranosti imaju vrlo važnu ulogu u prezentiranju okvira unutar kojega se vrši dogovaranje zainteresiranih elemenata — to je takozvana informaciona funkcija plana. Naime, svaki sistem akcije (planiranje u konceptualnom smislu također možemo tretirati kao određeni sistem akcije) odvija se u određenoj okolini.⁹ Okolina može biti podijeljena na one elemente koji su pod kontrolom aktera (dakle instrumenti), i ona koja nije pod njegovom kontrolom — koju možemo nazvati uvjeti akcije. Ovi uvjeti akcije mogu biti predviđeni s manjom ili većom vjerojatnošću. U suvremenim kompleksnim sistemima gdje postoji sve veća međuzavisnost odluka (pa se rezultat jedne odluke kroz sistem složnih međuveza vraća u obliku nepredviđene posljedice akтору koji je odluku donio) i gdje je svaki aktor pod utjecajem odluka niza drugih faktora, ne može se od svih aktera očekivati da do kraja predviđaju uvjete svoje akcije. Tu je od posebnog značaja utjecaj viših nivoa u stvaranju informacija o okolnostima u kojima se neka akcija vrši.

Tako na primjer O. Šik piše: »Nijedno pojedinačno poduzeće ne može poznavati sve temeljne preduvjete povećanja proizvodnje, niti može samo izrađivati studije o razvojnim mogućnostima drugih privrednih grana, o

⁸ Potrebu arbitraže koja dolazi u slučaju kada zainteresirane jedinice u sistemu nisu u stanju dogovoriti načini rješenja (tj. uskladiti planove razvoja), naglašava E. Kardelj kada opisuje ulogu SK u sistemu jugoslavenskog planiranja: »Savez komunista, naravno, treba da bude veoma aktivan u procesu društvenog dogovaranja i samoupravnog sporazumijevanja o osnovama plana, da ulaže maksimalne napore kako bi došao do saglasnosti, odnosno do sklapanja sporazuma, unoseći u taj proces dogovaranja i sporazumevanja dugoročnu idejnu perspektivu i na toj liniji ujedinjujući sve radne ljude i građane. Isto tako jasno je da je Savez komunista dužan aktivno da se angažuje uvek kada određeni ozbiljni nespornosti oko plana, odnosno konflikti interesa ugrožavaju jedinstvo i stabilnost našeg samoupravnog socijalističkog društva...« (E. Kardelj: **O sistemu samoupravnog planiranja**, Beograd, Radnička štampa, 1976, str. 50.)

Naravno u ovakvoj situaciji uvijek se postavlja problem da li je arbitražni organ legitiman u očima onih kojima arbitra. Ako nema legitimnosti onda se postavlja problem potencijalne neefikasnosti ili pak razvijanja nesimetrične distribucije moći da se problem ipak razriješi. Jednom kreirana nesimetrična distribucija moći ima tendenciju perpetuiranja i proširivanja na područja gdje bi i dalje bio moguć ravnopravni dogovor zainteresiranih elemenata.

Također je potrebno napomenuti da je potreba za arbitražom to veća što se uvode drastičnije strukturne promjene, jer se u takvoj situaciji uvijek diraju interesi nekih elemenata u sistemu, a povećava se i vjerojatnost da oni na to neće pristati. To je i navelo Levinea da postavi hipotezu da što se zahtijeva drastičnija (i brža socijalna promjena), stupanj centralizacije planiranja je veći, a što je manje slaganje o ciljevima, to je potrebna veća centralizacija planiranja. (H. Levine: »On Comparing Planned Economies«, in A. Echstein Ped): **Comparison of Economic Systems, Theoretical and Methodological Approaches**, Berkeley, University of California Press, 1971.)

⁹ Ova shema preuzeta je iz T. Parsonsa: **The Structure of Social Action**, The Free Press, Vol. I str. 43—51. Slično analiziraju proces ekonomskog odlučivanja i E. Neuberger i W. Duffy (ne spominjući Parsonsa) u knjizi **Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach**, Boston, Allyn and Bacon, 1976.

općim mogućnostima akumulacije, o općem porastu dohotka stanovništva, o promjenama u strukturi potražnje itd. Kad bi niže jedinice potpuno same odlučivale o razvoju proizvodnje, došlo bi do anarhije jer bi proizvodile bez ikakvog prethodnog znanja o općim dugoročnim tendencijama potrošnje i proizvodnje.«¹⁰

Sve osnovne principe ovakvog sistema planiranja — princip nehijerarhičnosti i istovremenosti, protok informacija u svim smjerovima, kao i nužnost određene arbitraže nalazimo u slijedećem stavu E. Kardelja: »Permanentno planiranje zahteva kontinuirano i istovremeno planiranje na svim nivoima i stalo uzajamo usklađivaje planova. Sistem samoupravnog sporazumijevanja i društvenog dogovaranja o osnovama plana bitno olakšava povezivanje i uzajamni utjecaj samoupravne baze na rukovodeće centre planiranja i obrnuto — uticaj tih centara na samoupravnu bazu. . . Konačan plan, prema tome, mora biti rezultat uticaja odozdo, to jest u društvenoj bazi formiranih interesa, ali i akcija subjektivnog faktora odozgo koji se izražava i kroz načuni, stručni i idejni rad na pripremi planova.«¹¹

Ovaj zadnji citat pisao je čovjek koji direktno radi na kreaciji političkog i društvenog sistema u Jugoslaviji, pa nam to odmah služi i kao ilustracija da pokažemo kako se takav sistem planiranja intenzivno izgrađuje u Jugoslaviji. Naravno Jugoslavija nije jedini primjer. Naime, dosta elemenata toga nalazimo i u francuskom sistemu indikativnog planiranja, gdje se plan formira kroz modernizacione komisije u kojima sudjeluju predstavnici vlade, kapitala i sindikata.

Osnovni odnos među jedinicama takvog planiranja može biti prikazan kao nehijerarhijski odnos matričnog oblika.

U takvom odnosu naravno postoje centri kao mjesta višeg stupnja organiziranosti, ali ti centri nemaju monopol moći — niti u smislu autoriteta niti u smislu monopola nad informacijama. O tome piše i R. Bičanić: »Obrazac policentričnog planiranja je matrica, i ta matrica osigurava međupovezanost između svih agencija koje donose planske odluke. Ona operira ne samo na vertikalnoj liniji komuna prema republici, prema federaciji, nego također i na horizontalnom nivou i na nivou republika prema republici i komuna prema komuni. . . U takvom sistemu svaka planska jedinica može praviti vlastiti plan; što je bitno je da se sve odluke registri- raju unutar okvira matrice i čine konzistentnima sa takvom matricom »čekiranjem« i »kontračekiranjem«.¹²

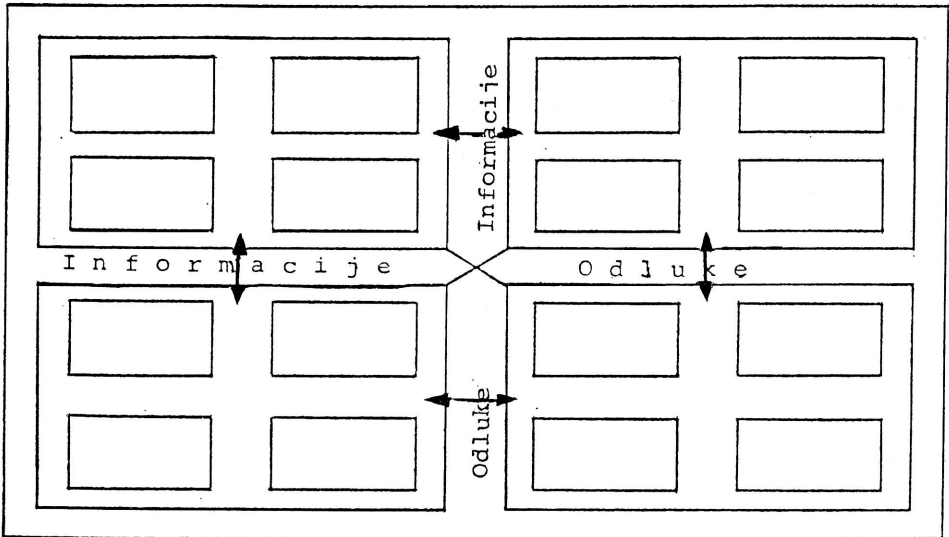
Takav se sistem konstituira na principu gnijezda, kako smo to pokušali prikazati u jednom drugom radu.¹³

¹⁰ O. Šik: *Plan and Market under Socialism*, Academia Prague, 1967, str. 130—131.

¹¹ E. Kardelj: *O sistemu samoupravnog planiranja*, Beograd, Radnička štampa, 1976, str. 88.

¹² R. Bičanić: *Economic Policy in Socialist Yugoslavia*, Cambridge, 1973, str. 47.

¹³ V. Bošnjak, S. Saksida, D. Sekulić: *Yugoslav Experiment in Decentralized Planning*, referat podnesen na konferenciji »Comparative Ecological Analysis of Social Change«, Ljubljana, 1—12. VIII 1976.



Hijerarhijski sistem formiran na principu »nestinga«

Principijelna razlika dakle od klasičnog centralnog planiranja jest u tome što nema centralizacije informacija na višim stupnjevima organiziranosti niti monopola na tim nivoima. Od decentraliziranog tipa C razlikuje se po postojanju mehanizma integracije.

Kao što smo već u citiranom¹⁴ radu naznačili informacije se:

a) koriste na svim nivoima hijerarhijske organiziranosti ukoliko su relevantne za donošenje odluka na tom nivou;

b) informacije ne teku samo odozdo prema gore i u horizontalnom smjeru, a i odozgo prema dolje (ono što smo ranije spomenuli kao informacionu funkciju plana).

Ta informaciona funkcija čini transparentnom okolinu sistemu na koju promatrani akter nema nikakvog utjecaja (kretanja na svjetskom tržištu, situacija u energetske zalihama, demografska kretanja unutar samoga sistema — nacionalne jedinice i sl.), ali isto tako i odluke drugih supstistema koje stvaraju referentni okvir za djelovanje promatranog sistema.

Što se strukture autoriteta tiče on nije hijerarhiziran (iako je sam sistem hijerarhiziran kao i svaki složeni sistem). Autoritet se koncentrira za različite planove, na različitim stupnjevima složenosti. Postoji velik broj planova koji variraju u području sistema koje pokrivaju, od planova koji pokrivaju neki mali dio ekonomskog sistema, pa do makroplanova društvenog razvoja. Očito je da donosioci odluka variraju s obzirom na različite nivoe planova, te da zbog različitog stupnja konkretnosti planova ne postoji stroga hijerarhija među planovima, ali i da postoje područja koja se ne planiraju nego eventualno samo predviđaju.

¹⁴ S. Saksida, V. Bošnjak, D. Sekulić: *op. cit.*

To drugim riječima znači da koordinacija za različite vrste planova ide do različitih stupnjeva organiziranosti. Planovi koji se izrađuju na višim nivoima mogu određene subplanove integrirati samo kao vjerojatna događanja. (To znači da među elementima sistema u nekim područjima jednostavno nema hijerarhijskog odnosa autoriteta, već da postoji samo odnos davanja i primanja informacija; a s druge strane odnosi autoriteta — u principu odozgo prema dolje — mogu postojati u nekim drugim područjima funkcioniranja sistema.)¹⁵

Konceptualni oblik za analizu takvog sistema planiranja u potpunosti nam pruža teorija sistema s više nivoa.¹⁶

Osnovni postulati hijerarhijskih sistema i procesa donošenja odluka u njima, s obzirom na međusobne odnose elemenata na različitom nivou, jesu sljedeći:

a) jedinice višeg nivoa su zainteresirane za šire aspekte ponašanja globalnog sistema. Iz toga izvodimo da predmet planiranja na raznim nivoima hijerarhije nije jednak. Takvo planiranje na nacionalnom planu mora biti usmjereno na dugoročne strateške elemente razvoja (razvoj infrastrukture, energije i sl.), zatim na one elemente sistema koji nisu i ne mogu biti predmet predviđanja niti kontrole pojedinih supsistema — demografska kretanja na primjer (s ovim u vezi vidi spomenuti citat O. Šika).

Naravno iz ove različitosti planiranja na raznim nivoima ne proizlazi nužno nadređenost viših nivoa nad nižim (što Šik do izvjesne mjere implicira).

Naime, viši nivoi mogu to planiranje vršiti prvenstveno u smislu informacione funkcije koja ne implicira nikakvu prisilu. Jednostavno oni daju referentni okvir unutar kojega se donosioci odluka mogu kretati.

Nadalje, viši nivoi mogu inicirati kolektivnu akciju ako smatraju da će sistem kao cjelina doći u nepovoljno stanje ako se postojeći trendovi nastave ili ako jednostavno smatraju da se kolektivnom akcijom može doći do višeg nivoa optimalnosti.

Na temelju takve kolektivne akcije može se određenim tijelima, bez obzira tko ih sačinjava, dati neku vrstu ingerencije za akcije na postizanju zajednički dogovorenih ciljeva, koja organičava autonomiju dijelova.

Međutim, nije nužno da postoji samo jedan centralni plan iz kojega se izvode svi ostali planovi. U sistemu kojega Bićanić¹⁷ naziva policentričnim planiranjem može postojati »tržište« planova koji se susreću na nacionalnom i regionalnom nivou. To znači da ne postoji niti jedan plan iza kojega a priori stoji autoritet države, i koji je nadređen ostalim planovima. Ta naredenost može biti postignuta samo na vrlo apstraktnom nivou i na bazi općeg društvenog dogovora (na primjer **Društveni plan razvoja Jugoslavije do 1985.**).

b) Time ulazimo u drugu karakteristiku odlučivanja u hijerarhijskim sistemima, a to je da jedinice višeg nivoa vode računa o sporijim aspektima ponašanja globalnog sistema. Što su planovi (i društveni dogovori koji u našim uvjetima često dobivaju karakter plana) na višem hijerarhijskom

¹⁵ Vidi razradu ovoga pristupa u R. Bićanić: *Problems of Planning. East and West*, Hague, 1967.

¹⁶ Mesarović-Macko-Takahara, *op. cit.*

¹⁷ R. Bićanić: *Problems of Planning . . .*, *op. cit.*

nivou, to moraju biti dugoročniji ako želimo da budu iole realni. Iskustva iz visokocentraliziranih sistema uče nas kako kratkoročni planovi koji se donose na visokim hijerarhijskim nivoima a odnose se na niže, često bivaju završeni pri kraju predviđenog planskog razdoblja.

Iz ove dvije karakteristike planiranja u hijerarhijskim sistemima potrebno je povući neke pouke koje su relevantne i za naše aktualne diskusije o planiranju. Možda je najvažnija ona, da je nemoguća »jedinstvena metodologija planiranja«, i to kako po sektorima tako i po nivoima. Ono što se planira (pa tako i sama metodologija planiranja) bit će različito s obzirom na različite nivoe.

c) Treća je karakteristika da je proces odlučivanja sporiji što se penjemo po hijerarhijskim nivoima, što smo govorili u prilog tome da se planovi na višim nivoima moraju odnositi na duži vremenski period.

d) Četvrta karakteristika jest da je predmet planiranja to fluidniji i manje podložan kontroli samoga subjekta planiranja što se više dižemo po hijerarhijskim nivoima. Pošto je opseg planiranja (tj. predmet) veći na višim nivoima, to je poseban problem indikatora na bazi kojih se planiranje vrši, a koji su nužno uvijek agregati.

No diskusija o indikatorima bi nas predaleko odvela, pa ih zato ostavljamo po strani.

Također bi nas predaleko odvelo detaljnije opisivanje ostalih faza planiranja (donošenje plana i karakteristike plana te sprovođenje plana). Faza donošenje odluka o planu je ona koja je najvažnija i prema kojoj se najčešće stvaraju tipologije planiranja. Štoviše može se reći da karakteristike plana kao i način sprovođenja variraju kao zavisne varijable prvenstveno u funkciji ove ovdje opisane faze. Na primier, u centralističkom tipu planiranja tipa A imat ćemo tendenciju da najviši politički organ (državni, partijski) budu formalni donosilac plana i da opet samo ima karakter zakona što implicira primjenu prisile u slučaju njegovog neispunjenja i sl.

Ne ulazeći u detalje ovdje želimo napomenuti samo još jedno: naime, u konzekventno pojednostavljenoj dihotomiji tržište-plan postoji pojednostavljena predodžba o sredstvima (instrumentima) implementacije plana koja se obično shvaćaju kao prisila ili slično. Međutim, ako uzmemo u obzir varijetete oblika planiranja, moramo uzeti u obzir i raznolikost u sredstvima implementacije plana, gdje je prisila (u raznim formama) samo jedan od instrumenata implementacije. Instrumente implementacije možemo u stvari staviti na jedan kontinuum s obzirom na količinu »prisile« koja se unotrebjava u implementaciji plana. Jednostavno uzevši na jednu stranu kontinuumu možemo postaviti takvo planiranje gdje nema nikakve prisile, tj. gdje se radi o samom prognoziranju. Drugi zamišljeni stupani bio bi gdje postoje samo indirektna mjera koje idu za ostvarivanjem planskih ciljeva (davanje kredita projektima koji su u skladu s planom). U terminologiji R. Bičanića¹⁸ u prvom slučaju imamo neutralne instrumente planiranja, a u drugom slučaju ekonomske; treći stupani bio bi gdje postoji određena prisila, ali na bazi dogovora elemenata sistema (ohaveze koje proizlaze iz samoupravnih dogovora i društvenih sporazuma); konačno

¹⁸ R. Bičanić: *Problems of Planning . . .*, str. 57—68.

krajnji slučaj bio bi gdje je izvršenje plana povezano s prisilom bilo administrativnim instrumentima ili političkom legalnom, ili »neformalnom« prisilom.

Stupanj prisile u implementaciji plana:

manja prisila X_1 veća prisila X_4
 X_2 X_3

- X_1 = neutralni instrumenti
 X_2 = indirektni (ekonomski) instrumenti
 X_3 = prisila nametnuta sporazumom i dogovorom
 X_4 = administrativni instrumenti i politička prisila

Naravno, u kompleksnom sistemu planiranja kojega smo opisali u tipu D (gdje u stvari paralelno postoji više sistema planiranja u različitim i istim supsistemima), kao i na različitim stupnjevima kompleksnosti, mogu postojati različiti stupnjevi prisile u raznim paralelno postojećim sistemima. Generalno uzevši oni će se nalaziti između x_2 i x_3 , iako se ne mogu isključiti ekstremi. (Na primjer čisto informaciona funkcija centra koja je na našoj skali x_1 kao i x_4 u određenim dimenzijama koje su vitalne za egzistenciju sistema kao cjeline — naravno i definicija vitalnosti može se postići na dogovorni način, i nije potrebno da uvijek bude imputirana iz jednog centra).

Možemo pretpostaviti da u različitim sistemima planiranja imamo na djelu različite stupnjeve prisile u implementaciji plana, koji mogu biti više ili manje djelotvorni. Iz samih teorijskih modela možemo izvesti koji je stupanj prisile realan da djeluje u kojem sistemu, kao i to da li će djelovati efikasno. Neadekvatan stupanj prisile može biti ili nerealan, ili jednostavno možemo pretpostaviti da neće djelovati efikasno uz dati sistem donošenja odluka o planu⁹.

Tip planiranja	Stupanja prisile			
	X1	X2	X3	X4
Centralističko (A)				×
Policentričko(C)		×	×	
Kompetitivno (D)		×		
Prognoza (B)	×			

Ovdje smo, dakle, označili tipove prisile koji su konzistentni s modelom na koji se način odnose odluke o planu. Ne ulazeći ovdje u detaljnu diskusiju o ovome, svakako bi bilo interesantno analizirati one primjere gdje u realnom sistemu nema konzistencije između stupnja prisile i samog tipa planiranja, te kako takva situacija utječe na efikasnost.

⁹ To je ista logika koju Etzioni upotrebljava u svojoj »teoriji privole« za klasifikaciju organizacija.

Duško Sekulić

TOWARDS A TYPOLOGY OF PLANNING

(Summary)

In this paper, an attempt is made to create a typology of existing systems of economic and social planning based on some relevant sociological variables. These relevant variables are level of centralization of power and information in the process of plan making, and level of cooperation within the system.

A combination of these two variables gives us four basic types of planning. For type A there is a high centralization of power and information, together with high cooperation; a concrete example of this type is Soviet planning. Type B is characterized by high centralization (only of information in concrete cases) but without cooperation; a concrete example would be planning in Holland which is practically limited to prognosis. Type D is characterized by low power concentration and also by the absence of cooperation; this is the type of planning of large corporations in market economies.

Most detailed analysis is given to description of the theoretical basis of type C: low centralization of power but high cooperation. The Yugoslav type of selfmanagement planning is taken as an example. The theoretical framework which enables us to make this analysis is the theory of hierarchical systems (Mesarović) and concept of polycentric planning (Bičanić).

At the end the author discusses the presence of different forms of coercion in the implementation of plans in these different systems.