

*Milan Mesarić\**

UDK 330.831.8:330.341  
JEL Classification L52, O200

## **PLANIRANJE DRUŠTVENO-EKONOMSKOG RAZVITKA - UVJET PREVLAĐAVANJA CIVILIZACIJSKE KRIZE IZAZVANE NEOLIBERALNIM MODELOM KAPITALIZMA**

Ono što mi želimo nije ukidanje  
planiranja ili manje planiranja; ono što  
mi doista želimo jest više planiranja.

J.M. Keynes

Tko ne vodi računa o sutra, imat  
će problema prije nego što prođe  
danas.

Konfucije

### **Uvodne napomene**

U posljednjim je desetljećima jedna od posljedica vladavine neoliberalne ekonomske doktrine i „tržišnoga fundamentalizma“ posljednjih desetljeća je zapostavljanje planiranja i to kako na makro tako i na mikro razinu, a to je u skladu s tezom L. von Misesa, F.A. Hayeka i M. Friedmana o štetnosti svakog vanjskog miješanja u spontano i neometano djelovanje tržišnog mehanizma koji po njihovom uvjerenju sadrži magičnu moć autoregulacije i optimizacije ekonomskih procesa. Na meti njihove bespoštedne kritike nije bilo samo centralističko, „direktivno“ planiranje sovjetskoga tipa, nego i indikativno, fleksibilno planiranje koje su poslije Drugoga svjetskog rata primjenjivale mnoge zapadne, kapitalističke zemlje i gotovo sve zemlje u razvoju. U tome odbacivanju planiranja kao nepotrebnoga i štetnoga vanjskoga interveniranja u nepogrešivo djelovanje „nevidljive

---

\* M. Mesarić, znanstveni savjetnik Ekonomskog instituta Zagreb, u mirovini (emeritus), prvi predsjednik Hrvatskoga društva ekonomista (od 1952.); 14 je godina bio ekonomski savjetnik UN u više afričkih zemalja.

Članak je primljen u uredništvo 12.4. 2011.

ruke“ slobodnoga tržišta zanemarena je okolnost da planiranje u najširem smislu riječi valja shvatiti kao nastojanje pojedinca, poduzeća ili države da u granicama „objektivnih“ datosti na svoju sudbinu predviđanjem vjerojatnoga toka budućih događaja i to utjecanjem na te događaje u skladu sa svojim interesima. Zato je planiranje u najširem smislu potrebno shvatiti kao metodu svakoga procesa racionalnoga odlučivanja - bilo da se radi o pojedincu, poduzeću ili državi. Naime, svaki bi pojedinac i svaka organizacija prije nego što donesu neku važnu odluku na racionalan način morali najprije jasno definirati ciljeve koje žele postići u nekom budućem vremenu, pa potom razmotriti više mogućih alternativa ostvarenja tih ciljeva, procijeniti potrebna sredstva, metode i implikacije svakoga alternativnoga rješenja, i na kraju usporedbom tih alternativa donijeti odluku o optimalnoj varijanti, tj. o varijanti koja uz najmanje ulaganje energije (vremena, rada i drugih resursa) daje najveći rezultat, ili točnije obećava ostvarenje postavljenih ciljeva ili ciljeva na najbolji mogući način.

Ekonomsko, tj. razvojno planiranje nije ništa drugo nego gore opisani postupak proveden na sustavniji, formalniji i rigorozniji način. To znači: ako su za poduzeće ili nacionalno gospodarstvo utvrđeni ciljevi koji se žele postići u određenom budućem razdoblju, ako su okolnosti, uvjeti i implikacije raznih alternativnih rješenja za ostvarenje tih ciljeva ispitane na osnovi svih raspoloživih informacija i odgovarajućih kvantitativnih analiza i projekcija, ako su realno procijenjena financijska, institucionalna i ostala sredstva i metode realizacije, ako je nakon komparativne analize mogućih scenarija odabrana optimalna alternativa ako su na kraju za njezinu realizaciju predviđene odgovarajuće operativne mjere, onda je riječ o ekonomskom (razvojnem) planiranju. O korisnosti mikroekonomskoga planiranja ne bi smjelo biti spora, jer svako poduzeće mora definirati svoje ciljeve (makar za kratak rok) i predviđati uvjete i sredstva realizacije tih ciljeva - dakle, mora planirati. Ozbiljne rasprave počinju o opravdanosti makroekonomskoga planiranja. No, ako se zanemare ideološki razlozi, onda nema argumenata za osporavanje potrebe planiranja u onim sferama ekonomskoga i društvenoga života u kojima tržišni mehanizam očito ne može služiti kao glavni ili jedini pokretač i regulator djelovanja. Djelovanja kao npr. u slučaju prometne infrastrukture, razvitka energetike, vodnoga režima, očuvanja prirodnoga okoliša, regionalnoga i urbanističkoga razvitka, a da se i ne spominju društvene djelatnosti kao što su obrazovanje, javno zdravstvo, socijalne službe i velikim dijelom znanstveni i tehnološki razvitak. Sve te djelatnosti zahtijevaju određivanje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva, izradu poželjne dinamike njihovoga razvijanja, predviđanje potrebnih sredstava i metoda njihove realizacije i na kraju, što se često zanemaruje a što je od ključne važnosti, njihovo međusobno usklađivanje, jer su sve te djelatnosti u interaktivnom odnosu. Nevolja je u tome što se to usklađivanje, tj. međusobna povezanost svih tih parcijalnih programa ne može postići ako ne postoji zajednički, cjelovit i čvrst konceptualni i makroekonomski točni razvojni okvir.

Postoji još jedan razlog zbog kojega je ekonomsko planiranje potrebno bez obzira na vladajući društveno-ekonomski model, ako se želi voditi racionalna ekonomska tj. razvojna politika, a to je izrada državnoga proračuna. Da bi godišnji državni proračun, koji u suvremenim državama iznosi 30% - 40% (a ponekad i više) društvenoga bruto proizvoda, bio uspješan instrument državne politike i realan odraz ekonomskih i društvenih mogućnosti i potreba, on bi se morao zasnivati na projekcijama glavnih makroekonomskih parametara. A budući da njegov znatan dio sadrži javne investicije i druge javne rashode s višegodišnjom realizacijom i dugoročnim posljedicama, njegova bi razvojna koherentnost i učinkovitost i zahtijevale da bude sastavljen na osnovi jasno definiranih razvojnih ciljeva, projekcija i međusobno usklađenih programa za neko buduće, barem trogodišnje razdoblje. Sve to pokazuje da potreba za ekonomskim planiranjem ne ovisi o institucionalnim i strukturnim razlikama danoga društva (o tome će ovisiti karakter, opseg i metode njegove izrade i primjene), već da na njezinu primjenu bitno utječu vladajući ideološki, doktrinarni stavovi i parcijalni interesi.

### **Argumenti Ludwiga von Misesa i F.A. Hayeka protiv ekonomskoga planiranja**

Dok su se od dvadesetih godina prošloga stoljeća vodile žive rasprave o prednostima i manama socijalizma i ekonomskoga planiranja kao ključnoga regulacijskoga mehanizma koji je morao zamijeniti (ili dopuniti) slobodno tržište, slom „realnoga socijalizma“ (1989.-1990.) u Sovjetskome Savezu i u ostalim istočnoeuropskim zemljama stvorio je uvjerenje ne samo među mnogim ekonomistima, sociolozima, politkolozima i političarima, već i u znatnome dijelu javnosti, da je ideja socijalizma, a time i ideja ekonomskoga i društvenoga planiranja zauvijek otišla u ropotarnicu povijesti. No, ubrzo je, već potkraj prvoga desetljeća 21. stoljeća, postalo jasno da je trijumf ideologije „slobodnoga tržišta“, tržišnoga fundamentalizma i neoliberalnoga kapitalizma neutemeljen i da je „poraz“ ideje socijalizma i planiranja prije svega bio posljedica smišljene i koordinirane ideološke, medijske i političke kampanje nositelja i predstavnika vladajuće financijske i korporacijske oligarhije. Stoga su opet oživjele rasprave o biti socijalizma i o mogućim oblicima usmjerivanja i kontrole društvenih, ekonomskih i ekoloških procesa. Postajala je sve jasnija spoznaja da se na početku devedesetih godina prošloga stoljeća radilo o kolapsu jedne neuspjele varijante socijalizma i planiranja uz smišljeno djelovanje vanjskih sila i interesa, koje su sile aktivno radile na njegovome kompromitiranju i urušavanju. Proučavanje teorijskih osnova socijalističke ideje i raznih pokušaja njihove primjene pokazalo je da postoje ostvarivi modeli socijalizma i društvenoga planiranja prilagođeni

suvremenim tehnološkim, ekonomskim i socijalnim uvjetima koji su ekonomski funkcionalniji, socijalno pravedniji, moralno superiorniji i ekološki održiviji od kapitalizma (osobito od njegove radikalne, neoliberalne varijante) i koji su istovremeno bliži biti socijalizma, kako su ga zamišljali K. Marx i ostali najznačajniji autori i protagonisti te doktrine. No, usprkos američkoj, a ubrzo potom i svjetskoj financijskoj i ekonomskoj krizi uzrokovanoj spekulativnim poslovanjem vlasnika financijskoga kapitala, pretežan globalni ideološki i praktičan utjecaj još uvijek ima tzv. čikaška ekonomska škola, koja zagovara tržišni fundamentalizam, tj. slobodno djelovanje tržišnoga mehanizma bez značajnoga utjecaja države na smjer i karakter ekonomsko-društvenoga razvitka i, naravno, bez makroekonomskoga, razvojnoga planiranja

Čikaška je škola nastojala dokazati da ekonomsko planiranje ne omogućuje kako mikroekonomsko, tako ni makroekonomsko racionalno odlučivanje, pa prema tome niti uspješno funkcioniranje gospodarstva. Osnove te škole položio je Ludwig von Mises, koji je u dvadesetim godinama prošloga stoljeća kritički analizirao sovjetski ekonomski sustav nastojeći dokazati ekonomsku neracionalnost toga sustava i njegovoga ključnoga pokretačkoga, upravljačkoga i regulacijskoga mehanizma: državnoga, sveobuhvatnoga, centralističkoga plana. Njegova je kritika polazila od pretpostavke da u socijalističkoj ekonomiji ne postoje ni tržište ni novac. Napuštanje novca, zaključuje von Mises, čini nemogućom realnu ekonomsku kalkulaciju bez koje nije moguće donositi racionalne ekonomske odluke. Tu svoju osnovnu tezu von Mises ovako objašnjava: „Bez ekonomske kalkulacije nema racionalne ekonomije. Iz činjenice da ekonomska kalkulacija u nemonetarnoj ekonomiji nije moguća, proizlazi zaključak da u socijalističkom društvu ne može postojati racionalna ekonomija. ...Socijalizam znači ukidanje racionalnosti, pa prema tome i ukidanje racionalne ekonomije.“ 1) Za razliku od tako shvaćene nemonetarne socijalističke ekonomije - objašnjava dalje von Mises - postojanje slobodnoga tržišta i novca kao sredstva robne razmjene u kapitalizmu omogućuje realno utvrđivanje i uspoređivanje vrijednosti, odnosno cijena faktora proizvodnje (radne snage i kapitala), intermedijarnih dobara i finalnih proizvoda.2) Budući da u socijalističkoj, nemonetarnoj ekonomiji ne postoji novac kao univerzalni denominator vrijednosti, koji omogućava ekonomsku kalkulaciju, proizvodne i investicione odluke koje donose planski organi ne biti racionalne - s time povezano von Mises piše: „Paradoks planiranja je u tome što nije moguće planirati bez ekonomske kalkulacije. No ono što se naziva planskom ekonomijom nije uopće ekonomija. To je sustav u kojem se odluke donose pipajući u mraku. U tom se sustavu ne može izvršiti izbor najboljeg mogućeg načina ostvarenja usvojenih ciljeva.“3)

Kategoričan je zaključak von Misesa da je kapitalizam jedini mogući oblik racionalne, funkcionalne i uspješne ekonomske i društvene organizacije. No, dvije okolnosti pobijaju validnost von Misesovoga glorificiranja kapitalističkoga susta-

va i bespogovornoga osporavanja racionalnosti socijalističke, planske ekonomije. Prvo, ni u sovjetskom ekonomskom modelu nije ukinut novac, niti je potpuno ukinuto tržište (osobito ne u području potrošnih dobara). Osim toga, sovjetski model nije jedini zamislivi model socijalističke ekonomije. Problem sovjetsko-ga modela zasnovanoga na centralističkom, rigidnom i „komandnom“ planiranju nije bilo ukidanje novca i cijena (koji suprotno von Misesovoj pretpostavci nisu bili ukinuti), već je to bio način formiranja cijena u situaciji kada na njihovo formiranje ne utječe tržište, nego ih određuju planski organi, najčešće na osnovi arbitrarnih kriterija. Drugi je argument koji ruši von Misesovu tezu o kapitalizmu kao idealnom i nazamjenjivom ekonomskom modelu nepostojanje perfektne konkurencije, tj. perfektnoga tržišta ni u jednoj poznatoj kapitalističkoj ekonomiji (što je ključna pretpostavka klasične ekonomske teorije i von Misesove doktrine). To znači da tržišne cijene ni u kapitalizmu nisu pouzdana osnova za racionalnu ekonomsku kalkulaciju na mikro - a pogotovo ne na makroekonomskoj razini. Pored toga, dok aktuelne tržišne cijene mogu služiti kao relativno pouzdan podatak za kratkoročne ekonomske odluke, one mogu biti veoma pogrešan kriterij za donošenje dugoročnih (tj. investicijskih) odluka, pogotovo ako se uzmu u obzir njihove socijalne i ekološke posljedice.

Von Misesovu doktrinu zagovaranja spontanog i slobodnog djelovanja kapitalističkoga tržišta i protivljenja bilo kakvom državnom intervencionizmu, a pogotovo centralnom državnom planiranju, dalje je razradio i dopunio F.A. Hayek. On je poput von Misesa nastojao dokazati tezu da se jedino u uvjetima ničim ograničenoga tržišta i slobodnoga poduzetništva mogu donositi racionalne ekonomske odluke, zasnovane na poznavanju podataka o preferencijama potrošača, ponudi i potražnji jednako kao i o cijenama intermedijarnih i finalnih proizvoda, o ponudi i cijeni radne snage, o stanju i razvitku tehnologije itd. F.A. Hayek bio je uvjeren da središnji planski organ ne može prikupiti, agregirati ni analizirati golemu količinu podataka koji bi odražavali cjelinu i kompleksnost ekonomskih procesa, niti donositi optimalne odluke o proizvodnji, investicijama i o optimalnoj alokaciji raspoloživih resursa. Središnji planski organ ne može preuzeti ulogu tržišta koje djeluje na osnovi disperziranoga znanja, motivacije, inicijative i energije milijuna neposrednih ekonomskih aktera. Zato je po Hayek-ovom mišljenju neki ekonomski sustav to racionalniji, fleksibilniji i učinkovitiji, što je decentraliziraniji, slobodniji i spontaniji.4) Hayek se uporno svim raspoloživim teorijskim i empirijskim argumentima trudio dokazati da je tržišna, kompetitivna kapitalistička ekonomija u svakom pogledu superiornija od bilo kojeg oblika socijalističke, planske ekonomije i da je socijalizam pored ekonomske promašenosti i uvod u socijalnu, političku i moralnu katastrofu.5)

Prihvaćajući ključni von Misesov argument protiv socijalističke, planske ekonomije zasnovan na pretpostavci da socijalizam ukida slobodno tržište i novac

i da prema tome u takvome nemonetarnome i netržišnome sustavu nije moguće izvesti realne ekonomske kalkulacije ni donositi racionalne proizvodne i investicione odluke, Hayek ističe (odgovarajući na teze nekih zagovornika planske ekonomije) da simulacija tržišta i formiranja ekonomskih cijena matematičkim modelima ne može dati željen rezultat.<sup>6)</sup> Na dokazivanje nemogućnosti matematičke simulacije formiranja tržišnih, „ravnotežnih“ cijena Hayeka je potaknula teza Oskara Langea, da se problem ekonomske kalkulacije u socijalizmu može riješiti simulacijom djelovanja tržišta. Oskar Lange i F. Taylor naime, dokazivali su da „ravnotežnu“ cijenu može izračunati središnji planski organ, ako su poznata dva podatka: a) kolektivne i individualne preferencije i b) količine raspoloživih resursa (sirovina, kapitala, tehnologije i radne snage). Po Langeu bi se odgovarajućim matematičkim modelima mogla izračunati „ravnotežna“ cijena za svaki proizvod.<sup>7)</sup> O. Lange bio je uvjeren da bi tako utvrđene „ravnotežne“ cijene omogućile racionalnije ekonomske odluke i optimalnu alokaciju resursa od cijena formiranih na neperfektnome, kapitalističkome „slobodnome“ tržištu. Hayek načelno ne osporava Langeovu tezu da bi simulacija tržišnoga formiranja cijena mogla biti uspješna kada bi to dopuštao kapacitet računalnih stojeva i kada bi središnjem planskom organu bili poznati podaci koje navodi Lange. No ključni je problem planske ekonomije upravo to što u nepostojanju tržišta ti podaci, a osobito podatak o individualnim preferencijama potrošača, ne mogu biti poznati središnjem planskom organu. Iako bi zahvaljujući velikom računskom kapacitetu superkompjutora (koji su se u međuvremenu razvili) bilo moguće obraditi milijune algebarskih jednadžbi, informacije o preferencijama milijuna potrošača suočenih s ponudom tisuća proizvoda u jednom izuzetno kompleksnom i dinamičkom sustavu kao što je nacionalna ekonomija nije moguće prikupiti na jednom mjestu. Taj posao prema Hayekovom mišljenju mogu obaviti jedino tržišni mehanizam i slobodni poduzetnici koji na osnovi svoga neposrednoga poznavanja relevantnih podataka koje im pruža tržište mogu donositi racionalne odluke i koji su motivirani da te odluke budu optimalno učinkovite, tj profitabilne.

Hayek stalno u svojim mnogobrojnim knjigama i raspravama ponavlja svoju ključnu tezu: „Jedini mehanizam kojim se može iskoristiti znanje svih aktera ekonomskih procesa jest tržišni, cijenovni mehanizam“.<sup>8)</sup> On smatra „da je bitno da se vidi razlika među sustavom koji je stvoren dirigiranim djelovanjem sa jednoga središnjega mjesta i sustava koji se oblikuje i koji funkcionira slobodnim, spontanijem djelovanjem milijuna svojih sastavnih elemenata.“<sup>9)</sup> Kompetitivna, tržišna kapitalistička ekonomija evolucijski je, povijesno i civilizacijski apsolutno superiorna socijalističkoj, planskoj ekonomiji. Društveno-ekonomski poredak koji je nastao kao rezultat, prirodnog, spontanoga, evolucionoga procesa neosporno je vitalniji i funkcionalniji od poretka stvorenog „racionalnom konstrukcijom“ ljudskoga uma.

Von Misesova i Hayekova doktrina (koju je dalje razvio M. Friedman) teško može izdržati, kako teorijsku tako i empirijsku verifikaciju. Već je J. M. Keynes dokazao da u fazi depresije kapitalističku ekonomiju tržišni mehanizam ne može ponovo oživjeti; to može učiniti jedino država pokretanjem i financiranjem javnih radova i drugih investicija i aktivnom ekonomskom politikom. Keynes je, svjestan nedostataka tržišnoga mehanizma, ne samo dokazivao opravdanost državne intervencije radi izbjegavanja ili ublaživanja ekonomskih i socijalnih neravnoteža i poremećaja koje neizbježno izaziva „slobodno“ djelovanje tržišnoga mehanizma, već je zagovarao i planiranje kao metodu svjesnoga usmjerivanja i koordiniranja društveno-ekonomskih procesa u skladu s dugoročnim društvenim interesima. Kao što navodi G.B. Christens, u pismu koje je Keynes uputio F.A. Hayeku povodom njegove knjige „The Road to Serfdom“, piše: „Moram reći da ono što mi želimo nije ukidanje o planiranja ili manje planiranja; ono što mi doista želimo jest više planiranja“.10)

U posljednjih je nekoliko desetljeća više istaknutih ekonomista objavilo radove kojima se uvjerljivo demistificira von Misesova, Hayekova i Friedmanova iluzija o savršenom djelovanju tržišta i o štetnosti državnoga intervencionizma. Prvi matematički dokaz o ograničenim mogućnostima tržišnoga mehanizma u održavanju makroekonomske ravnoteže i u postizanju optimalne alokacije i korištenja resursa objavio je godine 1971. Kenneth Arrow, profesor na sveučilištu Stanford u studiji „General Competitive Analysis“. Potom su Joseph Stiglitz i Bruce Greenwald, profesori na sveučilištu Berkeley, 1986. objavili teoriju o „asimetričnosti tržišnih informacija“ („Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets“, *Quarterly Journal of Economics*, 5. 1986.), za što su dobili Nobelovu nagradu za ekonomiju. Prema toj teoriji slobodno tržište ne može uspješno obavljati svoju regulativnu ulogu, jer su informacije koje ono pruža nepotpune i nisu jednako dostupne svim sudionicima u tržišnom natjecanju (asimetričnost tržišnih informacija). Stiglitz i Greenwald smatraju da se zbog ograničenoga djelovanja tržišta na uspostavljanju gospodarske ravnoteže neizbježno javljaju periodične recesije i krize, a najtežu posljedicu nereguliranoga tržišta vide u masovnoj nezaposlenosti i u porastu ekonomskih i socijalnih nejednakosti. Naredna je kritika „slobodnoga“ tržišta stigla s neočekivanoga mjesta - iz središta doktrine tržišnoga fundamentalizma, sveučilišta u Chicagu, i to od Mathewa Rabina, profesora na tome sveučilištu, koji je godine 2001. dobio nagradu American Economic Association za svoju teoriju nazvanu „time inconsistent preference“, prema kojoj čovjek više vrednuje sadašnje od budućega zadovoljstva, što ima dalekosežne ekonomske posljedice. Naime, ta teorija osporava jednu od glavnih propozicija klasične ekonomske škole o racionalnome izboru ekonomskih subjekata. A na Hayekovu tezu da se jedino preko tržišta mogu manifestirati potrebe i preferencije potrošača i tako utjecati na ekonomski opravdanu strukturu proizvodnje i da je nepoznavanje tih potreba u netržišnim, planskim prvdama,

glavni razlog neracionalnosti i neuspjehu ekonomskog planiranja, Nobelovac John Kenneth Galbraith odgovorio je tvrdnjom da su prefencije potrošača toliko manipulirane agresivnim reklamama, da je toliko veličana „suverenost potrošača“ običan mit. O „slobodnome“ tržištu i o društvenoj svemoći suvremenih korporacija (koje je stvorilo to tržište) J. K. Galbraith ima slijedeće mišljenje: „Mit da je velika korporacija marioneta tržišta i nemoćni sluga potrošača zapravo je jedna od dosjetki, uz pomoć kojih se ovjekovječuje moć korporacija. Mi osjećamo da naše živote oblikuju drugi; moderne korporacije odlučujuće utječu u modernom kapitalističkom društvu“.11) (Taj je stav J.K. Galbraith napisao godine 1977. dakle, tek na početku prevlasti neoliberalne doktrine i punog zamaha globalizacije, što je višestruko povećalo ekonomsku i društvenu moć megakorporacija.)

### **Geneza i praksa ekonomskoga planiranja u razvijenim tržišnim ekonomijama Zapada: objašnjenje Gunnara Myrdala**

Najodlučniji zagovornik planiranja u tržišnim ekonomijama bio je švedski ekonomist i sociolog nobelovac Gunnar Myrdal (Nobelovu nagradu za ekonomiju dobio je iste godine 1974. kao i F.A. Hayek). Prema njegovom se mišljenju proces planiranja u zapadnim zemljama poslije Drugoga svjetskoga rata dogodio „neplanirano“ kao logična i neizbježna posljedica nastojanja vlada tih zemalja da koordiniraju mjere za brži i stabilniji ekonomski rast, za stvaranje „države blagostanja“ (Welfare State), a osobito za postizavanje pune zaposlenosti. Obrazloženje geneze i opravdanosti državnoga intervencionizma i planiranja u zapadnim ekonomijama u drugoj polovini 20. stoljeća Myrdal daje u svojoj knjigama „The Trend Toward Economic Planning“ (1951.) i „Beyond Welfare State: Economic Planning and Its International Implications“ (1967.).12) On je toliko uvjeren u prijeku potrebu planiranja u suvremenim tržišnim ekonomijama da smatra „da je izraz planska ekonomija obična tautologija, jer sama riječ ekonomija sadrži u sebi racionalnu upotrebu raspoloživih sredstava radi postizavanja određene svrhe, tj. cilja“.13) Stoga Myrdal smatra da se i ne postavlja pitanje o svrsishodnosti planiranja; ono o čemu se može raspravljati njegovi su povijesni uzroci, značenje i učinci, institucionalni oblici i metode izrade i realizacije planova. Državna intervencija u ekonomiji i planiranje, koje osporavaju pristaše „slobodnoga tržišta“, neupitna su socijalna i politička realnost (napisano godine 1960.), koje ekonomska znanost mora uvažiti i proučavati da bi ih razumjela, objasnila i unaprijedila. Zato, prema Myrdalu sva ta žučna rasprava o „planskoj“ nasuprot „slobodnoj“ ekonomiji ima ideološku, a ne činjeničnu i znanstvenu pozadinu. Zapravo, kako piše Myrdal, „gotovo su sve zapadne ekonomije u većoj ili manjoj mjeri regulirane, organizirane i koordinirane, t.j. planirane, i to u razmjerima o kojima ne bi nitko ni sanjao prije jednoga ili čak prije pola stoljeća.“14)



Slijedeći Keynesovu ekonomsku doktrinu, prema kojoj tržišni mehanizam u silaznoj fazi ekonomskih aktivnosti ne može zaustaviti pad zaposlenosti, Myrdal tvrdi: „Uzrok je ekonomskih depresija i porasta nezaposlenosti u neravnoteži među agregatnom potražnjom i ponudom. Taj problem može riješiti jedino država pokretanjem investicija i proizvodnje, i to tako da poveća svoje proizvodne budžetske rashode, što će rezultirati otvaranjem novih radnih mjesta i smanjenjem nezaposlenosti.“ (ibid. str. 68). Da bi te mjere bile međusobno usklađene one moraju biti pripremljene u širem makroekonomskom okviru i za višegodišnje vremensko razdoblje, tj. one moraju biti formulirane u obliku ekonomskoga plana. Suprotno Hayekovoj tvrdnji - da je državno planiranje svakako centralističko i rigidno i da mora u sebi sadržati nacionalizaciju banaka i industrije, Myrdalov model planiranja ostavlja dovoljno prostora za djelovanje tržišta i za stvaralaštvo privatnoga poduzetništva. No, banke i poduzeća više nisu „privatni“ u punom smislu te riječi, jer je njihova djelatnost regulirana državnim propisima i mjerama ekonomske politike, a to zato da bi se zaštitili interesi radnika, potrošača, ulagača i opći društveni interesi i to u takvoj mjeri „da se ne bi mnogo postiglo kada bi ih preuzela država“.15) To svoje stajalište Myrdal obrazlaže ovako: „U stvarnosti su, sva privatna poduzeća u naprednoj „državi blagostanja“ (Welfare State) već pod javnom kontrolom bez nacionalizacije i formalnoga državnog vlasništva, tako da se i u kontekstu kapitalističke, tržišne ekonomije industrijska poduzeća mogu velikim dijelom smatrati „socijaliziranima“ u smislu društvene kontrole i prilagođivanja njihovoga poslovanja načelima društvene pravde i solidarnosti. To pokazuje da se visoki stupanj usklađivanja općih i privatnih interesa i u kapitalističkom sustavu može postići kolektivnim pregovaranjem i državnom regulacijom i kontrolom“. Taj način harmonizacije individualnih i kolektivnih interesa nije, naravno, u skladu sa starim liberalnim načelima koja zagovaraju neometano djelovanje tržišnoga mehanizma i privatnoga poduzetništva. Suprotno Smithovoj pretpostavci da će društveno bogatstvo i opće blagostanje biti automatski rezultat čovjekova nastojanja da maksimizira vlastiti sebičan interes, Myrdalovo je stajalište da jedino društvena kontrola „nevidljive ruke“ tržišta može rezultirati zadovoljenjem, kako individualnih, tako i općih potreba. Po njemu ekonomska ravnoteža i društvena kohezija može biti samo „svjesno stvorena harmonija“. Tržišno inducirana koordinacija može biti uspješna samo ako je dopunjena državnim reguliranjem i planskim usmjerivanjem.

Myrdal definira svoje poimanje ekonomskoga planiranja kao „svjesno nastojanje vlade neke zemlje, obično u suradnji sa drugim kolektivnim tijelima, da na racionalan način koordinira javne politike da bi se potpunije i brže postigli željeni ciljevi budućega razvitka, koji su određeni političkim procesom“. Kao posljedica povijesne evolucije planiranja i institucionalnih i političkih okolnosti u kojima se to događalo „Planiranje se razvilo kao pragmatičan i djelomičan, a nikada kao sveobuhvatan i cjeloviti proces... Glavna snaga koja je usmjerivala

razvitak u smjeru planiranja bio je sve veći opseg državnoga reguliranja, što je zahtijevalo koordinaciju.“ A glavni je razlog rastuće državne intervencije u zapadnim zemljama bio slijed međunarodnih ekonomskih kriza u prvoj polovini 20. stoljeća. Osvrćući se na Hayekovo inzistiranje na klasičnom modelu liberalne ekonomije, Myrdal napominje da je glavna premisa toga modela, perfektna konkurencija, odavno iščezla s ekonomske scene. Taj model pretpostavlja da promjene tržišnih cijena obavljaju neprekidno i nesmetano funkciju uspostavljanja ravnoteže, što se više ne događa, jer su pojedina poduzeća (ili skupina poduzeća) došla u situaciju da dominiraju određenim tržištem i manipuliraju cijenama. Zato se javila potreba da država fiskalnom i monetarnom politikom i drugim mjerama ekonomske i socijalne politike utječe na formiranje dohodaka, cijena i profita, na zaposlenost i gospodarski rast. Sve veći opseg, kompleksnost i međuovisnost mjera državne politike nametali su potrebu ne samo njihove koordinacije, nego i definiranje zajedničkoga konceptualnoga, točnije razvojnoga okvira i cilja jednako kao i predviđanje (projiciranje) glavnih ekonomskih i socijalnih parametara za neko određeno buduće razdoblje. Važnost razvojnoga planiranja postala je u zapadnim zemljama još veća poslijeratnim usvajanjem koncepta države blagostanja (Welfare State), koja je težila punoj zaposlenosti, ubrzanom gospodarskom razvitku, socijalnoj sigurnosti i zaštićenom minimalnom životnom standardu. Myrdal ključnim obilježjem modela države blagostanja smatra nastojanje da se u najvećoj mogućoj mjeri postigne puna zaposlenost i da bi samo ostvarenje toga cilja zahtijevalo ekonomsko planiranje. U tom novom shvaćanju uloge države ne iznenađuje činjenica „da nijedna zemlja nije voljna prihvatiti razinu ekonomske aktivnosti i zaposlenosti određenu automatskim djelovanjem tržišta, banaka i promjenama na međunarodnom tržištu, ili drugim riječima nijedna se zemlja nije voljna odreći interferiranja u funkcioniranje „slobodne ekonomije““.<sup>16</sup> Tako je postepeno „vidljiva ruka“ države gotovo neprimjetno preuzela znatan dio posla „nevidljivoj ruci“ A. Smitha.

Spontana evolucija sustava za koju se zalagao F.A. Hayek, ističe Myrdal, dovela je suprotno očekivanju do pojave i jačanja državnoga intervencionizma i ekonomskoga planiranja. Hayek se uzalud borio za trajnu prevlast klasične teorije perfektne tržišne konkurencije, koja je idealizirala racionalizam atomiziranih ekonomskih subjekata i u fazi „zrelog“ kapitalizma. Svoju kritiku klasične vizije djelovanja tržišta Myrdal je izrazio ovim riječima: „Ekonomija koju je ova teorija zamislila kao idealiziranu racionalizaciju morala je ostati nepromijenjena, da bi spontano djelovanje svih pojedinačnih elemenata rezultiralo u skladu i u ravnoteži. U tome bi idealiziranome društvu sve ekonomske jedinice morale biti male u odnosu na veličinu tržišta, tako da nijedna jedinica svojim djelovanjem ne bi mogla bitno utjecati na tržišna kretanja. Stoga bi tržišne cijene u takvoj situaciji, bez obzira radilo se o prodavatelju ili kupcu, bile nezavisne varijable, tj. dani uvjeti potpuno izvan njihove kontrole, kojima se oni u donošenju odlu-

ka moraju prilagoditi. Prema pretpostavkama toga modela formiranje bi cijena na slobodnome (perfektnome) tržištu obavljalo neprekidno i nesmetano funkciju uspostavljanja ravnoteže kada bi god došlo do promjene primarnih uvjeta.“17). No, takva situacija više nigdje ne postoji, jer su se neke relativno male jedinice udružile u velike cjeline, a neke su se toliko povećale pa su došle u poziciju da mogu bitno utjecati na tržište i manipulirati cijenama. Zbog toga je tržište prestalo biti mehanizam uz pomoć kojega cijene obavljaju ulogu signala na osnovi kojih ekonomski akteri donose racionalne poslovne odluke; tržišta su počeli svjesno kontrolirati njegovi najjači akteri. O tome Myrdal ističe: „Društvo suočeno s takvim neliberalnim trendom postalo bi dezorganizirano ako bi odbilo intervenirati; sve opsežnije mjere ekonomske politike postale su prijeko potrebne da bi se ekonomija spasila od rasula“18). Zato prema Myrdal-ovom uvjerenju, državnu intervenciju i planiranje nije dobro promatrati kao kolektivno djelovanje kontradiktorno načelima tržišne ekonomije, nego upravo suprotno državna intervencija i planiranje teže zaštititi korektnoga tržišnoga natjecanja uz istovremeno osiguranje vitalnih društvenih interesa.

U uspoređivanju Hayekovih i Myrdalovih oštro suprotstavljenih stavova o planiranju važno je istaknuti da oni govore o dva različita tipa planiranja. Hayek, kritizirajući planiranje kao siguran put u ekonomski, socijalni i politički kolaps, ima u vidu prije svega sovjetsko centralističko i direktivno planiranje (iako se on protivi svakome obliku makroekonomskoga planiranja), a Myrdal raspravlja o indikativnom, okvirnom, orijentacionom planiranju kakvo se primjenjuje (točnije kakvo se primjenjivalo do povratka na von Misesovu, Hayekovu i Friedmanovu doktrinu kraju sedamdesetih godina prošloga stoljeća) u zapadnim kapitalističkim zemljama. I Myrdal kritizira sovjetsko planiranje, i to ovim riječima: “Planiranje koje je uvedeno poslije revolucije u ovu autokratsku, zaostalu i siromašnu zemlju potpuno je različito od planiranja kakvo se razvilo u bogatim zapadnim zemljama, čija je bit u demokratskom, socijalnom procesu usmjerivanja i usklađivanja ekonomskih aktivnosti u okviru tržišnoga gospodarstva i slobodnoga poduzetništva.“19) Pored sovjetskoga centralističkoga i etatističkoga planiranja i indikativnog tržišno-kapitalističkoga planiranja, Myrdal spominje i treći, najrašireniji tip planiranja, koji primjenjuju gotovo sve zemlje u razvoju (ali ne spominje i četvrti tip planiranja - samoupravno planiranje, kakvo se pokušalo provesti u bivšoj FSR Jugoslaviji, a o kojem će biti govora u nastavku ovoga teksta).

Među zagovornicima ekonomskoga planiranja bili su mnogi ugledni zapadni ekonomisti. Prvima pripada engleski ekonomist J. Robbins, on je godine 1937. planiranje definirao kao djelovanje s određenim ciljem, posebno naglašavajući potrebu cjelovitoga planiranja, jer bi parcijalno planiranje pojedinih područja razvojnoga procesa bez njihovoga usklađivanja i sinteze neizbježno dovelo do velikih strukturnih neravnoteža. (J. Robbins „Economic Planning and International Order“, London, 1937.). Nekoliko je godina poslije 1940. godine, njegov kole-

ga, također engleski ekonomist W.H. Beveridge, u svome zapaženome izvještaju „Full Employment in a Free Society“ predložio novi model državnoga godišnjega budžeta, zasnovanoga na predviđanju ukupnoga gospodarskoga rasta, s time da to predviđanje ne bude prognoziranje spontanih kretanja, već da država u tim predviđanjima aktivno sudjeluje radi postizanja pune zaposlenosti. Švedski ekonomist L. Svernilson u knjizi „Economic Planning“ (Uppsala, 1938.) objašnjava planiranje kao unaprijed dogovorenu koordinaciju djelovanja države i samostalnih ekonomskih subjekata za neko buduće razdoblje. Potom je američki ekonomist C. Landauer objavio godine 1944. knjigu „Theory of National Economic Planning“ u kojoj je predložio model makroekonomskoga planiranja nalik modelu koji je nekoliko godina poslije uveden u Francuskoj pod nazivom „indikativno planiranje“. On je planiranje shvaćao kao metodu državnoga reguliranja radi dopune spontane autoregulacije koju obavlja tržište, i to zato da bi se postiglo optimalno korištenje raspoloživih resursa i da bi se osigurao stabilan ekonomski rast. Drugi američki ekonomist, G. Sirkin u knjizi „The Visible Hand: The Fundamentals of Economic Planning“ (McGraw Hill, New York, 1968.) priznaje djelovanje tržišnoga mehanizma kao glavnoga alokatora resursa, dodjeljujući planiranju dopunsku, korektivnu ulogu. On smatra da je „vidljivu ruku“, tj. planiranje, potrebno primijeniti onda kada „nevidljiva ruka“ tržišta zataji u alokaciji resursa. I francuski ekonomist F. Perroux definira planiranje kao dopunu, a ne kao zamjenu tržišnoga mehanizma. (F. Perroux: „Les techniques quantitatives de la planification“, Paris, 1965.). On ističe da je nepostojanje konkurentskih uvjeta na pojedinim segmentima tržišta glavni razlog primjene ekonomskoga planiranja. Ugledni engleski ekonomist Richard Stone opravdava potrebu makroekonomskoga planiranja istim argumentima kao G. Myrdal: bez sagledanja cjeline i bez dugoročnije perspektive, pojedinačne, nekoordinirane, ad hoc mjere ekonomske politike ne mogu dati očekivane rezultate. Vjerojatno je najpotpuniji prikaz raznih aspekata makroekonomskoga planiranja u uvjetima tržišnoga gospodarstva dao norverški ekonomist Leif Johansen u opsežnoj knjizi od oko 500 stranica „Lectures on Macroeconomic Planning“ (Amsterdam, 1977.). On u toj knjizi podrobnije analizira teorijske, metodološke i institucionalne aspekte makroekonomskoga planiranja s posebnim osvrtom na primjenu teorije igara, teorije odlučivanja, ekonometrijskih modela i metoda planiranja u uvjetima neizvjesnosti.

## Povijest planiranja

Povijest planiranja mnogo je duža nego što se obično misli. Prvi su se planovi pojavili, što se ne bi očekivalo, u kolonijama. Belgijska je vlada godine 1906. izradila višegodišnji investicijski plan razvitka željezničke mreže i rudnika u

Belgijskom Kongu. A prvi integralni razvojni plan za desetogodišnje razdoblje pokrenuo je britanski guverner Zlatne Obale, današnje Gane godine 1910. Naravno da cilj planiranja kolonijalnih sila u njihovim kolonijama nije bilo iskorjenjivanje ekonomske zaostalosti i siromaštva stanovnika tih kolonija, već što uspješnija eksploatacija njihovih prirodnih i ljudskih resursa. U Europi je Sovjetski Savez bio prva zemlja, koja se upustila u sustavno, integralno planiranje privrednoga razvitka: godine 1928. usvojen je Prvi petogodišnji plan, s težištem na brzoj industrijalizaciji te ekonomski zaostale, agrarne zemlje. Čini se da je sovjetsko planiranje ubrzo imalo odjeka u Indiji: Sri M. Visnesaraya, glavni administrator države Mysore u južnoj Indiji, dao je godine 1933. pripremiti desetogodišnji plan udvostručenja nacionalnoga dohotka u toj indijskoj državi. A nekoliko godina poslije, godine 1938., indijski je Nacionalni Kongres osnovao Komitet za planiranje sa zadatkom da izradi desetogodišnji plan razvitka Indije kojemu je cilj bio udvostručiti društveni proizvod. U Rezoluciji kojom je osnovan Komitet za planiranje stoji: „Problemi siromaštva, nezaposlenosti i pokretanja ekonomskoga razvitka ne mogu se riješiti bez industrijalizacije. A prvi korak prema industrijalizaciji mora biti izrada nacionalnoga plana razvitka“ (20). Oslobođenje Indije od kolonijalnoga položaja godine 1947. dalo je novi poticaj planiranju gospodarskoga razvitka, tako da su se u drugoj polovini 20. stoljeća redovito izrađivali petogodišnji planovi.

Drugi svjetski rat zahtijevao je od Sjedinjenih Država i Velike Britanije mobilizaciju svih raspoloživih resursa u ratne svrhe, te su zbog toga je uvedeni posebno planiranje proizvodnje i planska raspodjela strateških sirovina i reprodukcijom materijala. I nacistička je Njemačka izradila i provela četverogodišnji plan da bi maksimalno povećala proizvodnju za ratne potrebe. Uspjeh ratnoga planiranja u Velikoj Britaniji potaknuo je vladu da poslije završetka rata pokrene planiranje u kolonijama. Zato je Royal Colonial Office godine 1945. od svih britanskih kolonija (tj. od njihovih guvernera) zatražio da pripreme desetogodišnje planove razvitka kao uvjet za dodjelu sredstava iz državnoga budžeta. I francuska je vlada godine 1946. izradila desetogodišnji razvojni plan za svoje kolonije (1947.-1956.), poznat kao Plan Pleven. Glavna je svrha toga plana bila da se kolonije razvijaju kao integralni dio francuskoga gospodarstva, točnije da što uspješnije služe razvitku metropole. Slične su planove izradile za svoje kolonije Portugal, Belgija i Nizozemska. 21). No u Francuskoj je uvedeno planiranje ne samo za njezine kolonije: godine 1946. usvojen je Prvi četverogodišnji plan modernizacije i obnove francuskoga gospodarstva (Monnet Plan). Značajan impuls ekonomskom planiranju u zapadnoj Europi dao je godine 1948. Marshallov plan (European Recovery Program), kojim se od svake zemlje sudionice tražilo da izradi četverogodišnji plan obnove i godišnje operativne planove koji su postali osnova vladinih politika i djelovanja. Kada je dovršen Marshallov plan, neke su zapadne zemlje nastavile s planiranjem kao metodom usklađivanja i usmje-

rivanja svoga gospodarskoga razvitka. U tome je prednjačila Francuska koja je donijela svoj drugi četverogodišnji plan, nastavila i nadalje redovito izrađivati srednjoročne planove, osnovala poseban ured za planiranje (Commissariat au Plan) i razvila metodologiju planiranja i instrumente njegove realizacije.

Po završetku Drugoga svjetskoga rata azijske su zemlje koje su postale slobodne prihvatile usvajanje razvojnih planova kao redovitu djelatnost. Pored Indije u tome su prednjačili Filipini, gdje je godine 1947. osnovana Centralna planska agencija, koja je te iste godine izradila razvojni plan za razdoblje 1947.-1951. Isto je učinila i Burma, koja je u Ustav unijela ovu odredbu: „Ekonomski život zemlje mora biti planiran da bi se povećalo nacionalno bogatstvo, da bi se poboljšali uvjeti života naroda i podigao njegov kulturni standard, kako bi se učvrstila neovisnost zemlje i ojačala njezina obrambena sposobnost.“ Veliki poticaj širenju razvojnoga planiranja u Aziji dalo je usvajanje Colombo plana za ekonomski razvitak. (1951.-1957.), u koji su bili uključeni Cejlon, Indija, Pakistan, Malezija, Singapur i Sjeverni Borneo. U to je vrijeme većina zapadnih zemalja uvjetovala pomoć zemljama u razvoju izradom i usvajanjem razvojnih planova. Planiranje u Africi, koje su kao što je spomenuto, započele kolonijalne sile, dobilo je na važnosti poslije stjecanja neovisnosti bivših kolonija. Na početku godine 1965. već je 55 neovisnih afričkih država imalo svoje razvojne planove. Razlozi za opće prihvaćanje planiranja u Africi kao metode pokretanja razvitka navedeni su u izvještaju egipatske Narodne banke: „Brzi prosperitet europskih i drugih razvijenih zemalja, koji je uslijedio ubrzo nakon završetka Drugoga svjetskoga rata, probudio je želju ekonomski nerazvijenih zemalja Afrike da i one krenu putem industrijalizacije, ekonomskoga razvitka i izlaska iz siromaštva. Pritom je vladalo uvjerenje da se jedino ekonomskim planiranjem može razbiti začarani krug stagnacije i siromaštva i pokrenuti ciklus razvojnih investicija, koji bi mogao rezultirati uzlaznom spiralom prosperiteta.“ (National Bank of Egypt, Economic Bulletin, str. 5). Najzaslužniji je za prihvaćanje i unapređenje razvojnoga planiranja u zemljama u razvitku je United Nations Development Program (UNDP), koji je organizirao projekte za planiranje razvoja s višegodišnjim trajanjem i ekspirane međunarodnim stručnjacima u velikom broju tih zemalja. 22)

Iskustva europskih zemalja u ekonomskom planiranju u poslijeratnom su razdoblju različita. Laburistička je vlada u Velikoj Britaniji uspostavila godine 1947. Economic Planning Board sastavljen od predstavnika business-a i sindikata i Central Planning Staff u okviru Ministarstva financija sa zadatkom da se izradi dugoročni plan razvitka, ali osim petogodišnjega plana za godine 1948./49.-1952./53. nijedan drugi plan nije objavljen. Konzervativna je vlada godine 1962. osnovala National Economic Development Council, koji je pripremio makroekonomske projekcije za 1962.-1970., a one su predviđale prosječnu godišnju stopu ekonomskoga rasta od 4% (što je predstavljalo značajno povećanje u odnosu na prijašnju stopu od 2,5%) i mjere ekonomske politike potrebne za realizaciju toga

cilja. Laburistička vlada koja je došla na vlast godine 1964. intenzivirala je planiranje osnivanjem planskih ureda u Sjevernoj Irskoj, u Jugozapadnoj Engleskoj, u Škotskoj i u Velsu. Najrazvijeniji sustav planiranja među razvijenim zapadnim zemljama razvila je Francuska (što će biti nešto detaljnije opisano dalje u tekstu). Pod utjecajem francuskoga indikativnoga planiranja u Belgiji Komitet za ekonomsko planiranje izradio je petogodišnji plan, 1965.-1969. Nizozemska je u to vrijeme isto tako objavila svoj petogodišnji plan, a Norveška je od godine 1954. izrađivala četverogodišnje „nacionalne budžete“, koji su zapravo bili projekcije makroekonomskih parametara, programi javnih investicija i popis mjera ekonomske politike za četverogodišnje razdoblje (te je poslove radio poseban Sekretarijat za planiranje u okviru Ministarstva financija). U Švedskoj je osnovan Savjet za ekonomsko planiranje (kojim je predsjedao ministar financija), on je pripremao višegodišnje projekcije budžeta i makroekonomskih parametara. Finsko ekonomsko planiranje bilo je ambicioznije: posebna vladina komisija izradila je desetogodišnji plan za godine 1960.-1970. sa prijedlogom mjera za njegovu realizaciju. Danska je vlada objavila plan javnih investicija za godine 1965.-1967.

Prema tome može se zaključiti da su se u pedesetim i šezdesetim godinama 20. stoljeća ekonomski, tj. razvojni planovi u raznim oblicima, s različitim ambicijama i različitim uspjehom izrađivali u većini zemalja zapadne Europe (pored navedenih, to je bio slučaj i u Italiji, u Španjolskoj, u Grčkoj, u Portugalu, u Irskoj, u Malti, u Turskoj). Od većih razvijenih industrijskih zemalja samo SAD i Njemačka nisu prihvatile makroekonomsko planiranje kao metodu usklađivanja i usmjerivanja gospodarskoga razvitka svojih zemalja. No potrebno je spomenuti da su pojedine savezne države FR Njemačke izrađivale planove svoga ekonomskoga razvitka, a savezna su ministarstva prometa i zdravstva pripremila višegodišnje programe razvijanja svojih djelatnosti.<sup>23</sup> U SAD je bilo nekoliko pokušaja da se uvede neki oblik planiranja. U razdoblju 1933.-1942. postojao je čak i National Planning Board, ali ga je godine 1942. Kongres ukinuo. No US Bureau of Labor Statistics izradio je godine 1970. dugoročne projekcije rasta nacionalnog dohotka u dvije varijante: sa stopama od 4% i 5% prosječnoga godišnjega rasta.<sup>24</sup> Poseban je slučaj Japana, gdje su se od godine 1955., kada je usvojen Prvi petogodišnji plan, redovito donosili 5-godišnji planovi, kojima prema mnogim mišljenjima valja pripisati, pored ostalih specifično japanskih povoljnih okolnosti i izvanredno dinamičan, neprekinuti rast japanskoga gospodarstva u tijeku tri desetljeća (po godišnjim stopama od prosječno oko 7%).

U Sovjetskom je Savezu od godine 1928. a od godine 1945. i u ostalim „komunističkim“ zemljama centralističko, „direktivno“ planiranje postalo je glavnom metodom upravljanja i usmjerivanja gospodarskoga života i razvitka. U tim je zemljama planiranje u prvim fazama industrijalizacije odigralo značajnu ulogu u usmjerivanju raspoloživih resursa, u pokretanju i ubrzanju industrijskoga razvitka (bez obzira na negativne političke i socijalne nuspojave). No u kasnijim je fazama

taj rigidni, administrativni sustav planiranja postao glavnom preprekom prelasku na višu razinu tehnološki modernoga, fleksibilnoga, dinamičkoga, učinkovitoga i propulzivnoga ekonomskog razvitka. Ipak nesumnjiv uspjeh sovjetskog planiranja u pokretanju izuzetno brze industrijalizacije, pa potom uspjeh ratnog planiranja u SAD i Vel. Britaniji (a i u nacističkoj Njemačkoj), pa na kraju planiranje obnove i ubrzanja rasta u poslijeratnoj zapadnoj Europi (osobito u Francuskoj) i Japanu pridonjeli su afirmaciji te metode ekonomskoga upravljanja i razvitka, osobito u zemljama Trećega svijeta. To gotovo opće prihvaćanje planiranja kao načina utjecaja na tijek ekonomsko-društvenoga razvitka, da bi se taj razvitak usmjerio u skladu s interesima društva, trajalo je sve do osamdesetih godina 20. stoljeća, dakle do prijelaza kapitalističkoga sustava na „tržišni fundamentalizam“, tj. na ekonomski neoliberalizam i do sloma „komunističke“ skupine država 1989.-1990. (osim Kine, Vijetnama, Kube i Sjeverne Koreje). Nastupilo je doba gotovo globalnoga trijumfa Hayekove i Friedmanove škole nesputanoga „slobodnoga tržišta“, a time i napuštanja planskoga utjecaja na gospodarska i socijalna kretanja.

### **Centralističko, „komandno“, „direktivno“ planiranje (sovjetski model planiranja)**

U Sovjetskom je Savezu uveden dvije godine poslije Oktobarske revolucije centralistički model planiranja, zamišljen kao pokretački i upravljački mehanizam socijalističkoga gospodarstva kojim se zamjenjuje tržište. Na 8. kongresu boljševičke partije godine 1919. usvojen je program u kojem piše: „Naš je cilj maksimalna centralizacija proizvodnje sveobuhvatnim, obveznim ekonomskim planom.“<sup>25</sup>) U skladu s tom ključnom odredbom osnovana je još za vrijeme građanskog rata, godine 1921., Državna planska komisija, ali je prvi petogodišnji plan izrađen i usvojen tek 1928. godine (za razdoblje 1929.-1933.).

Do punoga zamaha industrijalizacije (s težištem na tzv. teškoj industriji) došlo je za vrijeme Drugoga petogodišnjega plana, 1933.-1937. a slijedio je niz od ukupno trinaest petogodišnjih planova. Posljednji je bio petogodišnji plan 1991.-1995., ali njegova realizacija nije ni započeta zbog raspada Sovjetskoga Saveza. Ključna ideja centralističkoga, sveobuhvatnoga, rigidnoga sovjetskoga modela ekonomskoga planiranja bila je državno usmjeravanje i reguliranje gospodarske djelatnosti i razvitka bez posredstva tržišta. Za razliku od kapitalizma, u kojem je glavni pokretač i motiv ekonomske aktivnosti ostvarenje što većega profita, interes socijalističkoga poduzeća u sustavu centralističkoga, „direktivnoga“ planiranja bilo je usmjereno na izvršenje planskoga zadatka, najčešće izraženoga količinom proizvodnje. Anomalije pogrešne poslovne orijentacije koja proizlazi iz centralističkoga planiranja proizvodnje, profesor Craig pokazuje na primjeru



tvornice čavala, koja ima planski zadatak proizvesti određeni broj ili određenu ukupnu količinu čavala.<sup>26</sup>) Ako je planski zadatak u ukupnom broju čavala koje je potrebno proizvesti, poduzeće će nastojati proizvesti što veću količinu malih čavala, a ako je planska obaveza dana u tonama čavala, proizvodnja će biti usmjerena isključivo na velike čavle. Očito, nijedan oblik planskoga zadatka neće biti u skladu sa stvarnim potrebama, točnije s potražnjom, što će rezultirati, sa jedne strane, gomilanjem zaliha nepotrebnih proizvoda, a, sa druge strane, kroničnim nestašicama traženih proizvoda (to je bila česta pojava u centralistički planiranim ekonomijama).

Usprkos navedenim i drugim defektima, niz centralističkih planova usmjerenih ponajprije na brzu industrijalizaciju omogućio je transformaciju Sovjetskoga Saveza u tijeku 70 godina (kod čega valja uzeti u obzir četiri godine razarajućega građanskoga rata u godinama 1919.-1922. i isto tako razarajućega četverogodišnjega Drugoga svjetskoga rata) iz zaostale agrarne zemlje u značajnu industrijsku silu. Jedan od glavnih motiva brze industrijalizacije bilo je stvaranje snažne, moderno naoružane armije, a to je opravdavano neprijateljskim okruženjem i hladnim ratom, i bitno je doprinijelo sovjetskoj (i savezničkoj) pobjedi nad fašizmom.<sup>27</sup>) Etatističko, centralističko planiranje omogućilo je visoku stopu investicija i njihovu koncentraciju na prioritetne projekte, pa su usprkos niskoj učinkovitosti investicija (niskome kapitalnome koeficijentu), sporome povećanju proizvodnosti rada, neuravnoteženoj gospodarskoj strukturi (zaostajanju poljoprivrede i proizvodnji roba široke potrošnje), zaostajanju tehnološkoga napretka (osobito u elektronici i informatici) i relativno niskom životnom standardu (iako su osnovne, egzistencijalne potrebe bile osigurane, i to na stabilniji i pravedniji način nego u većini kapitalističkih zemalja) ostvarene visoke stope gospodarskoga rasta. Može se zaključiti da sa stajališta pokretanja i ubrzanja industrijalizacije jedne zaostale, agrarne zemlje, uhvaćene u začarani krug zaostalosti, centralno planiranje, bez obzira na ekonomske i političke defekte, može biti ekonomski uspješno. Ipak, u kasnijim fazama industrijskoga i ekonomskoga razvitka, osobito kada se dostigne faza informatičke revolucije i kada glavni input prestanu biti radna snaga i kapital, već to postanu tehnološke inovacije, znanost i kreativna sposobnost i motivacija ekonomskih subjekata, centralističko, etatističko planiranje postaje zaprekom daljem razvitku.

Glavni su metodološki instrument centralističkoga planiranja bile materijalne bilance. Zbog nepostojanja tržišta kao mehanizma za usklađivanje ponude i potražnje, ta je funkcija u centralno planiranim ekonomijama bila namijenjena materijalnim bilancama, u kojima se za više stotina ključnih proizvoda predviđala i nastojala uskladiti proizvodnja, tj. ponuda s potražnjom. Usklađenost ukupnoga plana postizavana je obično iterativnim postupkom „sukcesivnih aproksimacija“, u tijeku kojega se postupnim usklađivanjem međuovisnih parametara nastojao postići zadovoljavajući stupanj konzistencije. Glavni problem koji je otežavao

usklađivanje ponude i potražnje uz pomoć materijalnih bilanci bila je nepouzdanost podataka koji su dolazili odozdo, od poduzeća do planskih organa. Naime, mnoga su poduzeća namjerno zbog shvatljivih razloga iskazivala veće potrebne inpute, a manje planirane outpute od realnih veličina.<sup>28)</sup>

Zbog uočenih nedostataka centralističkoga, rigidnoga planiranja potrebne su bile određene reforme i poboljšanja, kako u Sovjetskome Savezu, tako i u ostalim socijalističkim zemljama. Ustanovljeno je da postoji sfera ekonomskih aktivnosti na koju se ne može uspješno utjecati centralnim, obveznim planskim zadacima, kao što su to npr. asortiman i kvaliteta proizvoda široke potrošnje, tehnološke inovacije, povećanje proizvodnosti rada, smanjenje troškova proizvodnje. Zbog toga je postepeno smanjivan broj obveznih planskih pokazatelja. Poduzećima je dana određena autonomija u poslovnoj politici, ali u okvirima općih planskih parametara i propisa. I u politici cijena došlo je do određene relaksacije: uvedena su tri oblika formiranja cijena: za ključne proizvode cijene su bile fiksirane i stabilne. U drugu su skupinu ulazili proizvodi za koje su cijene određivane na osnovi proizvodnih troškova uvećanih za dobit (koja se izračunavala prema centralno određenim propisima). Za mnoge je proizvode široke potrošnje trgovačkim poduzećima bilo dopušteno da sama određuju prodajne cijene, uzimajući u obzir nabavnu cijenu i propisanu maržu.

U sedamdesetim su godinama 20. stoljeća u Sovjetskom Savezu i u ostalim socijalističkim zemljama počele primjenjivati ekonometrijske studije i modeli za pojedina područja, npr. za potražnju proizvoda široke potrošnje, za vanjsku trgovinu, za analizu proizvodnih funkcija, ali i za cjelokupno gospodarstvo. Planska je komisija Poljske npr. godine 1973. izradila ekonometrijski model sa 40 jednadžbi, kojim se koristilo u izračunavanju parametara budućega petogodišnjega plana. Reforma planske metodologije također se odnosila na sve šire izražavanje planskih parametara u vrijednosnim (cjenovnim) umjesto u fizičkim jedinicama.<sup>29)</sup> Navedene reforme sustava centralističkoga planiranja vodile su ustupanju tržišnom mehanizmu određene (ipak veoma ograničene) uloge u funkcioniranju gospodarstva. Iako je centralni plan zadržao funkciju glavnoga i odlučujućega pokretača i regulatora ekonomskih procesa, uvidjelo se da se ustupanjem nekoga prostora za djelovanje tržišnih zakona mogu izbjeći mnoge neracionalnosti i pogreške uzrokovane krutim, nefleksibilnim odredbama centralnog plana. Reforma planiranja usvojena u Mađarskoj godine 1968. zasnivala se na ovim načelima: a) nacionalni plan mora odrediti smjer i dinamiku gospodarskoga razvitka i zadržati primat nad djelovanjem tržišnih zakona; drugim riječima, plan mora definirati okvire u kojima će djelovati tržište; b) sa druge strane, u izradi plana u obzir se moraju uzeti tržišni zakoni i tendencije; c) u izvršavanju plana potrebno je omogućiti povratnu spregu (feedback) tržišnoga mehanizma i plana i u skladu s time poduzimati odgovarajuće interventne mjere i korekcije. <sup>30)</sup>

Najvažnije obilježje reformi centralnog, „direktivnoga“ planiranja koje su se provodile s više ili manje dosljednosti i uspjeha u šezdesetim i sedamdesetim godinama bilo je uzimanje u obzir tržišnih zakonitosti u određenim područjima ekonomskih procesa. Umjesto da se planski ciljevi deagregiraju i nameću poduzećima kao obvezni planski zadaci, njihovo se izvršavanje pokušavalo ostvariti na nešto fleksibilniji način. Planovi poduzeća prestali su biti doslovni derivat nacionalnoga ili sektorskih planova, jer su poduzeća dobila određeni vlastiti manevarski prostor da bi svoje poslovanje mogla prilagoditi tržišnim okolnostima, ali i dalje u okviru još uvijek dosta rigidnih parametara centralnog plana. Poduzeća su od svojih viših nadležnih organa (ministarstava ili granskih uprava) primala tzv. planske indikatore. Ti su se indikatori odnosili na opseg i na strukturu proizvodnje, na opskrbu reprodukcijom materijalom, na izvoz, na platni fond, na akumulaciju, na investicije, na poreze itd., ali su ti planski indikatori često bili izraženi u rasponu maksimalnih i minimalnih veličina. Obvezujući karakter nacionalnoga plana u striktnom smislu bio je ograničen na središnja ministarstva i na druge središnje organe. Politika cijena također je postala, kao što je već spomenuto, fleksibilnija: osim centralno određenih cijena za određenu skupinu proizvoda, a za druge su proizvode uvedene tzv. regulirane cijene, koje su formirane bilo određivanjem njihove maksimalne visine, bilo propisivanjem načina njihovoga izračuna. Treća, najmanja kategorija proizvoda imala je režim slobodnoga formiranja cijena, bilo dogovorom povezanih poduzeća, bilo na osnovi tržišne ponude i potražnje.

Posljedice komandnoga, centralističkoga planiranja, usprkos stanovitim ali nedovoljnim reformama usmjerenima na relaksaciju rigidnoga karaktera planskih parametara i na dopuštanje djelomičnoga, veoma ograničenoga djelovanja tržišta, manifestirale su se zaostajanjem poljoprivredne proizvodnje i industrijske proizvodnje roba široke potrošnje, niskom učinkovitošću investicija, sporim uvođenjem novih tehnologija, nedovoljnim povećanjem proizvodnosti rada. Te su slabosti bile posljedica još uvijek pretjerano centraliziranoga načina donošenja ekonomskih odluka, osobito kada se radilo o investicijama, zatim su bile posljedica nepostojanja ekonomskih kriterija u kalkuliranju ekonomske učinkovitosti investicijskih projekata i premaloga prostora za inicijativu i kreativnost ekonomskih subjekata. Kad je industrijski razvitak u sedamdesetim, a osobito osamdesetih godina 20. stoljeća dosego postfordističku fazu, tj. fazu kada osnovna proizvodna jedinica više nije bila velika tvornica, već je sve više postajala manja, specijalizirana i fleksibilna jedinica, kada je proizvodnja prestajala biti masovnom i standardiziranom, kada je nastupilo doba elektronike i informacijskih tehnologija i kada je višestruko ubrzana dinamika tehnoloških inovacija i promjena potrošačkih zahtjeva i navika, rigidno je, centralističko planiranje postalo nepremostivom zaprekom daljem razvijanju Sovjetskoga Saveza i ostalih socijalističkih društava.

## Model jugoslavenskoga samoupravnoga planiranja

Poslije četverogodišnjega razdoblja centralističkoga, etatističkoga upravljanja društvom i gospodarstvom po sovjetskom uzoru, godine 1949. dolazi do raskida sa Sovjetskim Savezom i postepeno se uvodi novi samoupravni, tržišno-planski socijalistički model. U skladu s promjenama u društveno-ekonomskim odnosima potrebno je bilo mijenjati i model planiranja. Osnova toga novoga modela planiranja bili su društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju (osim poljoprivrede i obrta), radničko samoupravljanje i značajna uloga tržišta. Radničko je samoupravljanje zadržalo u sebi znatnu autonomiju poduzeća u donošenju poslovnih odluka. Poduzeća su u samoupravnom sustavu u načelu samostalno donosila svoje planove, rukovodeći se načelom maksimiranja dohotka (ili „viška dohotka“), ali istovremeno vodeći računa o makroekonomskom okviru društvenih planova. Samoupravljanje je pored autonomije poduzeća, zahtijevalo i slobodan promet roba i slobodno formiranje cijena, dakle, djelovanje tržišnoga mehanizma. Od tržišta se očekivalo da omogući brže prilagođivanje proizvodnje promjenama u potražnji i da motivira samoupravna poduzeća na tehnološke inovacije, na podizanje proizvodnosti rada i kapitala, na sniženje troškova proizvodnje.

Uloga novoga modela planiranja bila je višestruka: definiranje ciljeva društveno-ekonomskog razvitka, a u skladu s tim ciljevima izrada optimalne strategije razvitka; usmjerivanje djelovanja političkih zajednica i samoupravnih poduzeća prema planskim ciljevima i parametrima; pružanje koncepcijske i makroekonomske osnove za donošenje zakonskih propisa i mjera ekonomske politike kojima se regulira djelovanje ekonomskih subjekata u skladu sa planom. U tome sustavu decentraliziranoga, okvirnog planiranja broj planskih pokazatelja koji su imali obavezni karakter bio je veoma ograničen. Ostvarenje planskih ciljeva, planirana dinamika i struktura razvitka nastojala se postići ne njihovom normativnošću, već na druge, posredne načine, i to ponajprije sudjelovanjem svih ekonomskih subjekata u izradi plana i donošenja mjera ekonomske politike. Planovi su pripremani i donošeni na razini federacije, republika, lokalnih društveno-političkih zajednica i poduzeća uz međusobnu suradnju i usklađivanje. Globalni planski ciljevi i parametri pružali su svim ostalim nositeljima planiranja orijentaciju i makroekonomski okvir u kojima su se kretali (ili se morali kretati) njihovi planovi, ali je utjecaj išao i u obratnome smjeru - odozdo prema gore, što je moralo povećati konzistenciju i ostvarivost planova.

Poslije reformi provedenih oko sredine šezdesetih godina 20. stoljeća, tržište je dobilo još veću ulogu u ekonomskim procesima. No, tržište se je ipak i dalje zbog svojih inherentnih ograničenja i nedostataka moralo dopuniti drugim regulacijskim mehanizmima - planskim, administrativnim i kooperativnim. Osim tržišta, planski je mehanizam morao imati ključnu ulogu u usmjerivanju i koordiniran-

ju društveno-ekonomskoga razvitka. Važan je bio i administrativni mehanizam (u praksi često najvažniji) pod kojim su podrazumijevane razne mjere ekonomske politike i mjere kojima su ad hoc rješavani nepredviđeni problemi i mjere kojima su otklanjane zapreke u izvršavanju planskih ciljava. Važna je uloga pripadala i usklađivanju gospodarskih aktivnosti dogovorima i suradnjom među poduzećima - to se nazivalo kooperativnim mehanizmom. U tome složenom tržišno-etatičko-samoupravno-planskome sustavu planiranju su bile namijenjene ove tri funkcije: a) usmjeravajuća b) informacijska i c) koordinacijska.<sup>31</sup>) Najvažnija je svakako bila usmjeravajuća funkcija. Ona se prije svega sastojala u definiranju razvojnih ciljeva i prioriteta. Ti su ciljevi morali biti izraz potreba, preferencija i interesa društva kao cjeline i njegovih građana, a odnosili su se uglavnom na izbor optimalne stope rasta, na održavanje stabilnosti tržišta i cijena i na povećanje zaposlenosti i životnoga standarda. Ta tri ključna razvojna cilja nisu bila specifičnost jugoslavenskoga samoupravnoga planiranja, jer su te ciljeve sadržali i francuski planovi, a J. Marczewski ih je nazvao „magičnim trokutom“ (triangle magique),<sup>32</sup>)

U formuliranju razvojnih ciljeva bilo je važno odrediti njihove prioritete, točnije hijerarhiju. Naime, iako su ciljevi morali biti dosljedni i međusobno dopunjavani, moglo je u realizaciji doći do kolizije među pojedinim ciljevima, pa je bilo potrebno odrediti redoslijed njihove važnosti. Usmjerujuća funkcija planiranja zasnivala se na pretpostavci da tržište svojim spontanom djelovanjem, usprkos uspješnom motivacijskom i autoregulacijskom učinku, ne može samo po sebi ostvariti poželjnu dinamiku i strukturu ekonomskoga razvitka. Zato se planiranje nije ograničilo na prognoziranje budućeg razvitka, ali, sa druge strane, nije imalo ni „komandni“ (normativni) karakter kao u sovjetskome modelu planiranja. Planiranje je u samoupravnome društvu moralo imati aktivnu ulogu u društveno-ekonomskome razvitku; ono je trebalo biti u stanju usmjeriti taj razvitak prema usvojenim ciljevima, ali tako da se njegova aktivna uloga prilagodi samoupravljanju i tržištu.

U samoupravnome je modelu planiranja, kako su ga zamišljali njegovi kreatori, isto tako bila važna informativna funkcija. Makroekonomske i perspektivne informacije ostaju izvan dosega tržišnih informacija, koje su uglavnom ograničene na ponudu i na potražnju roba i usluga i na kretanje cijena. No, za donošenje je najvažnijih ekonomskih odluka, a to su investicijske odluke, potrebno raspolagati tehnološkim, institucionalnim, makroekonomskim i perspektivnim informacijama koje ne pruža tržište. Taj se nedostatak tržišta nadoknađuje velikim dijelom razvojnim planiranjem koje ekonomskim subjektima stavlja na raspolaganje makroekonomske i perspektivne informacije. Nizozemski nobelovac Jan Tinbergen (poznat po tome što je prvi izradio ekonometrijski model za dugoročne makroekonomske projekcije) ukazuje na činjenicu da je u planiranju poslovne politike poduzeća najveći problem nepoznavanje budućih općih ekonomskih kretanja: „Najteža je strana prognoziranja za planere nekog poduzeća opći aspekt prognoze, koji ovisi o ukupnom budućem razvitku zemlje.“<sup>33</sup>)

Kao što je spomenuto, osim usmjeravajuće i informativne funkcije samoupravno planiranje obavlja i usklađujuću (koordinacijsku) funkciju time što u procesu izrade federalnoga, republičkih i lokalnih planova sudjeluju predstavnici svih tih političkih zajednica jednako kao i predstavnici gospodarskih grana, što im omogućuje da ex ante usklađuju svoje proizvodne i investicijske planove i programe. Participativni karakter samoupravnoga planiranja jedno je od njegovih bitnih obilježja, ali koordinacijska funkcija planiranja ne zamjenjuje, već samo nadopunjuje, koordinacijsku ulogu tržišta. Uspješna kombinacija tržišne i planske koordinacije morala je omogućiti da se postignu zadovoljavajući stupanj ekonomske ravnoteže i približno optimalna alokacija i iskorištenje financijskih, materijalnih i humanih resursa.

Organizacija, postupak i metodologija samoupravnoga planiranja bili su veoma složeni zbog velikoga broja sudionika i potrebe da svi planovi (plan federacije i planovi republika, lokalni planovi i planovi poduzeća) budu barem aproksimativno međusobno usklađeni i dosljedni. Ispitivanje i preliminarno projiciranje razvojnih mogućnosti obavljano je istovremeno na svim razinama. Jedinostvenom su metodologijom uspoređivani i usklađivani svi ti preliminarni planovi, da bi se iterativnim postupkom sukcesivnih aproksimacija iskristalizirala najpovoljnija dinamika i struktura budućega razvitka usklađena, kako s razvojnim mogućnostima, tako i s općedruštvenim i raznim partikularnim interesima i potrebama. Na osnovi obavljenih analiza, projekcija, konzultacija i usuglašivanja planski su organi izradili konačnu verziju planova, koju su razmatrala i usvojila odgovarajuća politička tijela. Korištenje jedinstvenoga i integriranoga sustava društvenih računa moralo je omogućiti usklađivanje svih parametara plana kako na granskoj tako i teritorijalnoj razini. U decentraliziranom, samoupravnom gospodarstvu projekcije i planovi razvoja trebali su biti dovoljno dezagregirani po granskom i teritorijalnom principu da bi omogućili informiranost i suradnju sudionika u pripremi i izradi planova. Tek su se podrobnom analizom strukturnih tendencija i teritorijanih specifičnosti mogli otkriti, kako propulzivni, tako i limitirajući faktori razvitka. Zato je metodologija planiranja morala osigurati i dovoljno razgranat i fleksibilan analitički okvir za međusobno usklađivanje parcijalnih razvojnih programa i za njihovo integriranje u konzistentnu cjelinu.

U prvoj je fazi izrade plana pripremana statističko-dokumentacijska osnova, analizirane su dosadašnje razvojne tendencije i razvojni potencijali, definirani društveno-ekonomski ciljevi razvitka pa su na osnovi toga izrađivane preliminarne makroekonomske projekcije. Federalni razvojni ciljevi i preliminarne makroekonomske projekcije omogućivali su preispitivanje preliminarnih planova na razini republika i lokalnih zajednica i poduzeća, konzultacije, suradnju i usklađivanje svih aktera u procesu planiranja. Druga se faza procesa izrade planova sastojala u finalizaciji saveznoga, republičkih i ostalih planova iterativnim postupkom sukce-

sivnih aproksimacija, što je nakon rasprave u predstavničkim tijelima rezultiralo konačnom verzijom plana.<sup>34</sup>).

U stvarnosti proces planiranja (kao ni samoupravni društveno-ekonomski model) nije funkcionirao onako kako je ovdje opisano, tj. kako je bila zamišljena koncepcija samoupravnoga planiranja. Ni tržišni, ni planski, ni samoupravni mehanizam nisu djelovali na predviđeni, točnije na zadovoljavajući način. Osim toga su u samome modelu samoupravljanja i samoupravnoga planiranja sadržani neki neriješeni problemi i proturječnosti. A jedna od osnovnih kontradikcija toga modela bila je ona među pravom samoupravnog poduzeća da raspolaže ostvarenim viškom rada, sa jedne strane, i pravom društvene zajednice (tj. države) da određuje planske ciljeve, parametre, mjere i propise kojima se više ili manje ograničava autonomija samoupravnog poduzeća (što se u praksi pretvorilo u pretjerano administrativno ograničavanje autonomije poduzeća i slobode tržišta). Slabost samoupravnoga modela ogledala se i u mehanizmu dogovaranja i sporazumijevanja, kojim su ekonomske grupacije i poduzeća dogovorno utvrđivali elemente svoje poslovne politike (cijene, plaće i dr.) i time sebi omogućili oligopolni položaj na tržištu. <sup>35</sup>)

No usprkos mnogim nedostacima samoupravnoga planskoga modela, glavni su planirani ciljevi velikim dijelom ostvareni: Jugoslavija je u 40 godina pretvorena iz zaostale, agrarne zemlje u industrijski srednje razvijenu zemlju. U najdinamičnijem razdoblju, u godinama 1952.-1964. prosječna je godišnja stopa rasta društvenog bruto proizvoda od 8,3% bila među najvišima u svijetu. I u doba usporavanja razvojne dinamike, 1965.-1980., prosječna je godišnja stopa rasta bila je još uvijek razmjerno visoka - 5,7%. No, u posljednjem desetljeću dolazi do zastoja i stagnacije ekonomskoga razvitka, to se dogodilo ponajviše zbog jačanja arbitrnoga, administrativnoga (državnoga) intervencionizma i zbog zanemarivanja autonomije samoupravnih poduzeća i zapostavljanja stručno zasnovanoga i demokratski organiziranoga samoupravnoga planiranja. Dubinski uzrok toga općega zastoja bila je suprotnost među idejama samoupravljanja i jednopartijskoga monopola na političku i ekonomsku vlast. Naime, samoupravljanje, kao ni samoupravno planiranje, nisu mogli doći do punoga izražaja bez demokratizacije političkoga života, bez uvođenja neposredne demokracije, što partijsko vodstvo nije bilo spremno učiniti. Zbog toga je zamišljeni model sinteze samoupravljanja, demokratskoga planiranja i tržišta, iako je u razdoblju od dva desetljeća pokrenut dinamičan ekonomski razvitak, samo djelomično ostvaren, da bi na kraju zapao u krizu i doživio kolaps.

### **Indikativno planiranje u Francuskoj**

Francuska je jedina zemlja ekonomski razvijena, kapitalističkoga Zapada u kojoj je planiranje desetljećima (od 1946. do 1992. godine) imalo važnu ulogu

u usmjerivanju društveno-ekonomskog razvitka. U gotovo polustoljetnome postojanju model francuskoga indikativnoga planiranja razvio se do zavidne institucionalne i metodološke razine, tako da je postao uzorom mnogim zemljama koje su nastojale uz pomoć ekonomskoga planiranja pokrenuti ili ubrzati svoj razvitak. Sustav ekonomskoga (razvojnoga) planiranja uspostavljen je u Francuskoj ubrzo nakon završetka Drugoga svjetskoga rata. Vladin dekret od 3. siječnja 1946. traži da se u roku od šest mjeseci izradi „prvi opći ekonomski plan modernizacije i investicija za metropolitansku Francusku i njezine prekomorske teritorije“.<sup>36</sup>) Istim su dekretom osnovani Planski savjet (kao vladino političko tijelo) i stručna ustanova za izradu plana - Komesarijat za plan (Commissariat du Plan). Vlada je prihvatila stav da javna (državna) akcija mora dopuniti tržišni mehanizam u vrijeme kada su modernizacija i razvoj postali prioritetni nacionalni ciljevi.

Planiranje je u Francuskoj zamišljeno kao oblik sustavne državne intervencije u spontano funkcioniranje tržišne ekonomije, a to zato da bi se postigle poželjna dinamika i struktura razvitka, poželjna s nacionalnoga općedruštvenoga stajališta. Jedno od najznačajnijih obilježja francuskoga modela ekonomskoga planiranja široka je javna rasprava o razvojnim ciljevima i programima među predstavnicima vlade i ekonomskoga i socijalnoga života (concertation). Drugo je važno obilježje toga modela to da se u ostvarenju plana koriste posrednim metodama utjecaja na ponašanje ekonomskih subjekata. Planski ciljevi i projekcije imali su karakter „indikativnih parametara“, dakle, ne obveznih normi, nego karakter pokazatelja poželjne dinamike i strukture razvitka, na čije se ostvarenje utjecalo posrednim sredstvima, mjerama ekonomske politike, konzultacijama s poslovnim i socijalnim skupinama i drugim instrumentima. Jedna studija iz godine 1967. koja je obuhvatila 2.000 poduzeća pokazala je da se njih 40% koristilo projekcijama plana u svojoj poslovnoj politici.<sup>37</sup>)

Francusko bi se planiranje moglo najkraće definirati kao pokušaj da se „ukroti“ i usmjeri djelovanje tržišta prema nacionalnim ciljevima koji imaju prednost. Formulirajući razvojne ciljeve u kvalitativnom i kvantitativnom smislu, i to dogovorom vlade s ekonomskim i socijalnim partnerima, plan ponajprije nastoji usmjeriti investicije (ponajprije javne, ali i privatne) u sektore, programe i projekte bitne za razvitak nacionalne ekonomije i društva u cjelini.<sup>38</sup>) Taj se model indikativnoga, „inicijativnog“ planiranja tokom svog približno polustoljetnog postojanja neprekidno razvijao i unapređivao u metodološkom, proceduralnom i društveno-političkom smislu. Prva se primjena te metode usklađivanja ekonomskoga i društvenoga razvitka s usvojenim nacionalnim ciljevima dogodila godine 1946., kada je na inicijativu Jean Monneta, Commissariat general du Plan izradio Prvi petogodišnji plan (Plan Monnet), za razdoblje 1947.-1951. Poslije toga slijedio je niz od 11 planova sve do posljednjega - Desetog plana (za razdoblje 1989.-1992.)



Ciljevi i metode francuskoga planiranja mijenjali su se u tijeku gotovo polustoljetnoga razdoblja (1947.-1992.). Središnja tema Prvog petogodišnjega plana (1947.-1951.) bila je obnova ratom devastiranog gospodarstva i njegova modernizacija. Osim posljedica rata, to je gospodarstvo osjećalo i posljedice svjetske ekonomske krize 1930-tih godina i dugogodišnje stagnacije. Prvi je plan zapamćen po tome što je neposredno poslije završetka rata razriješio ključnu dilemu francuskoga gospodarstva i društva - modernizaciju i razvitak ili dekadenciju. Plan je, prema mišljenju francuskih autora, unio duh optimizma i dinamizma među poduzetnike, a i među većinu stanovništva. Država je svoju ulogu u gospodarskome i u društvenome razvitku ojačala nacionalizacijom poduzeća od strateškoga značaja i kontrolom cijena važnih proizvoda, a prije svega planiranjem i aktivnom ekonomskom politikom, ne smanjujući pritom inicijativu i poduzetničku aktivnost privatnih poduzetnika, ni pozitivno djelovanje tržišta. Počevši od Drugoga plana (1954.-1957.) više je pozornosti posvećeno razvijanju i boljem korištenju ljudskih i materijalnih resursa i s time povezanim djelatnostima - obrazovanju, profesionalnoj readaptizaciji, zdravstvu i znanstvenom i tehnološkom istraživanju.

U vrijeme pripreme i realizacije Sedmoga petogodišnjeg plana (1976.-1980.) već su na međunarodnoj sceni na djelu bile posljedice napuštanja Keynesove ekonomske filozofije i prijelaza na Friedmanovu neoliberalnu doktrinu i politiku. Zavladao su tržišni fundamentalizam, napuštanje „socijalne države“, sve veća internacionalizacija gospodarskih procesa, erozija moći nacionalnih država u usmjeravanju i reguliranju svojih ekonomija, rastuća neizvjesnost i nepredvidivost gospodarskih kretanja. Sa svim su se tim problemima suočavali francuski planeri za vrijeme izrade Sedmoga petogodišnjega plana. Oni su se, formulirajući ciljeve i parametre plana, rukovodili ne samo nacionalnim interesom za što uspješnijim društveno-ekonomskim razvitkom, već su se pritom morali i prilagoditi novim ekonomskim, socijalnim, političkim i međunarodnim okolnostima. Naredni, Osmi plan (1981.-1985.) označio je veliku promjenu u odnosu na prijašnje planove: poučeni lošom realizacijom prethodnoga plana, čemu su razlog bili nepredvidivi vanjski faktori, plan je priređen u nekoliko scenarija, a razvojni ciljevi nisu izraženi brojčano. No, pošto je godine 1981. François Mitterand, predsjednik Socijalističke stranke izabran za predsjednika Republike, ponovno je naglašena uloga planiranja, vlada već iduće godine imenuje Nacionalnu komisiju za planiranje od 80 članova i donosi mjere za unapređenje postupka i metodologije planiranja. Uvodi se institut „planskih ugovora“ (contrats de Plan) među vladom i regijama i vladom i javnim poduzećima. Istovremeno je provedena opsežna decentralizacija javne uprave s namjerom da se bitno poveća uloga regija, ne samo u regionalnome već i u nacionalnome razvitku.

Značajka je Desetoga plana (1989.-1992.) činjenica da su njegove makroekonomske projekcije uzele u obzir implikacije koje je na razvitak francuske eko-

nomije i društva imao scenarij europskog okruženja, što ga je za razdoblje 1988.-1992. izradila Europska komisija. Modificirani karakter Desetoga plana izražen je i time što je on označen kao „razvojna strategija“, a to se ogleda u važnosti datoj mjerama i akcijama radi realizacije usvojenih ciljeva, većoj nego u preciznosti kvantitativnih makroekonomskih projekcija. Promjene u modelu planiranja najbolje izražava sljedeći navod iz zakona od 22.1.1990.: „Radi se ponajprije o tome da je potrebno stvoriti pravna, institucionalna i financijska sredstva, koja će omogućiti ostvarenje usvojenih ciljeva“ (39)

Priprema francuskih planova bila je zasnovana na velikome broju ekonomskih studija, ekonometrijskih modela, sektorskih programa i makroekonomskih projekcija. Napredak u statistici, u opsegu i kvaliteti statističkih informacija, omogućili su sve kompleksnije, egzaktnije i pouzdanije metode ekonomske analize i projekcija. Input-output tabelama izrađenima na osnovi „društvenih računa“ („national accounts“) koristili su se od Drugoga petogodišnjega plana za pripremanje planova. Četvrti plan sadržao je i tabelu budućih financijskih tokova (tableau d'operation financieres), koja je omogućila da se postigne veća financijska uravnoteženost plana. Kao sastavni dio Petoga petogodišnjega plana priređena je „opća studija budućega tržišta“, koja je ekonomskim subjektima pružila podatke o budućem vjerojatnom kretanju ponude i potražnje u cjelini kao i za pojedine važnije skupine prizvoda. Tada je također prvi put napravljena „opća ekonomska tabela“ (tableau economique d'ensemble), koja je pored ostaloga sadržala projekcije raspodjele dohotka i kretanja cijena. Povećani računski kapacitet novih kompjutora dao je planerima mogućnost da se prilikom izrade Šestoga petogodišnjega plana (1971.-1975.) koriste sofisticiranim ekonometrijskim modelom, koji je osim ekonomije kao cjeline obuhvaćao i sedam ekonomskih sektora. Dalji razvitak planske metodologije bio je usmjeren u tri pravca: a) unapređenje metoda projiciranja financijske i opće ekonomske ravnoteže; b) povezivanje regionalnoga i prostornoga planiranja s općim razvojnim planom i c) usklađivanje srednjoročnoga plana s godišnjim makroekonomskim projekcijama, na kojima se zasnivala izrada godišnjega državnoga budžeta.

Važno je obilježje francuskoga indikativnoga planiranja povezanost godišnjega državnoga budžeta sa srednjoročnim planom. Pri ministarstvu financija postoji Direkcija za ekonomska istraživanja, koja izrađuje projekcije društvenih računa za iduću godinu (budgets economiques). Te kompleksne projekcije, koje uzimaju u obzir, kako parametre srednjoročnoga plana, tako i tekuća ekonomska kretanja, služe kao podloga za rad na godišnjem budžetu prihoda i rashoda. Osim toga, te projekcije omogućuju formuliranje dosljedne tekuće ekonomske politike, tj. usklađivanje pojedinih mjera te politike (fiskalne, monetarne, kreditne, vanjsko-trgovinske, industrijske, agrarne itd.). One su također i uspješna metoda za prilagođivanje dinamike ostvarenja srednjoročnoga plana stvarnim ekonomskim okolnostima godine o kojoj se radi.

Bit je francuskih razvojnih planova to što oni služe kao okvir za svrhovit, sustavan i koherentan državni intervencionizam u uvjetima tržišne ekonomije i slobodnoga poduzetništva, sa ciljem da se otklone ili umanje štetne nuspojave slobodnoga tržišta i da se djelovanje tržišta i privatnoga poduzetništva (koliko je to moguće) prilagode usvojenim nacionalnim razvojnim ciljevima i interesima. Zbog nepostojanja neposredne državne kontrole ekonomskih procesa, francusko se planiranje u ostvarenju nacionalnih društveno-ekonomskih ciljeva i makroekonomskih parametara služilo bogatim repertoarom indirektnih mjera i metoda. U vezi s tim iznimno je značajna bila široka rasprava među svim važnim ekonomskim i socijalnim čimbenicima o planskim ciljevima i programima u tijeku pripreme plana. U realizaciji plana ključnu su ulogu, naravno, imali državni budžet i mjere ekonomske politike. Sudjelovanje predstavnika ekonomskih i socijalnih interesa bilo je bitno obilježje francuskoga planiranja od samog početka, a to se vidi iz sljedeće službene izjave povodom objavljivanja Prvoga srednjoročnoga plana: „Budući da će ostvarenje plana ovisiti o mnogim ekonomskim i društvenim faktorima, prijeko je potrebno da svi ti faktori sudjeluju u njegovoj izradi. Zbog toga je u pripremi plana za svaki sektor organizirana rasprava među vladinim stručnjacima i predstavnicima zainteresiranih društvenih skupina“.<sup>41</sup>)

Ministarstvo financija svojim je uputstvom za pripremu godišnjega budžeta zahtijevalo od svih ministarstava i državnih ustanova da prijedloge svojih budžetskih rashoda, a osobito investicija (koje su činile oko petine ukupnih investicija), usklade sa ciljevima i pokazateljima plana. A što se tiče privatnih investicija, država je nastojala stanovitom kontrolom bankarskih kredita podsticati i usmjerivati te investicije u skladu sa ciljevima i programima plana. Kod toga je važno bilo to da je veliki dio kredita dodjeljivala banka Credit National, privatna banka poslovanje koje je kontrolirala država. Naime, po postojećem je zakonu ta banka morala tražiti mišljenje Komesarijata za plan za sve srednjoročne kredite koji su prelazili iznos od jednoga milijuna franaka, jednako kao i za sve dugoročne kredite za iznos veći od 2,5 milijuna franaka. Postojali su i drugi oblici utjecaja na privatna poduzeća u svrhu ostvarenja planskih ciljeva. Ministarstvo financija npr. davalo je suglasnost za svaku emisiju dionica i obveznica u vrijednosti većoj od 1 milijuna franaka. Pored toga je svako dioničko društvo za povećanje svoga kapitala moralo dobiti odobrenje posebnoga vladinoga komiteta koji je ispitivao program danoga poduzeća u odnosu na planske ciljeve, kod čega je konzultiran Komesarijat za plan. Posebno su za izvršenje plana bile značajne mjere fiskalne politike, koje su prilagođivane planskim ciljevima - promjene u poreznim stopama bile su motivirane nastojanjem da se podstiču određene djelatnosti u skladu sa planom, npr., da se ubrza razvitak nekih regija, da se potakne stambena izgradnja, olakša nabava poljoprivrednih strojeva, da se favoriziraju planom predviđene investicije ili da se potakne štednja. Diferenciranim uvjetima amortizacije također su se djelomično koristili kao sredstvom ostvarenja plana.

Zanimljiva je bila metoda stimuliranja izvoza: poduzećima koja su ostvarila izvoz veći od 20% svoga ukupnoga prometa izdana je „karta izvoznika“ (la carte d'exportation), na osnovu koje im je bila smanjena porezna osnovica. Kontrola cijena (ograničena, doduše, samo na tzv. bazične proizvode) koristila se kao instrument utjecaja (ponekad i pritiska) na privatna poduzeća radi usklađivanja njihovoga poslovanja sa planskim projekcijama. Originalno sredstvo usmjerivanja poslovanja odabranih poduzeća prema planskim ciljevima bilo je sklapanje tzv. „kvazi-ugovora“ s odgovarajućim državnim organima. Tim se ugovorom poduzeće obvezalo na preuzimanje određenih obveza (u područjima proizvodnje, investicija, izvoza, zapošljavanja i sl., koje su bile u skladu sa planom), a država je za uzvrat dodijelila neke prednosti i olakšice koje su se odnosile na kredit, porez, amortizaciju, cijene i sl. Prvim takvim „kvazi-ugovorom“, sklopljenim godine 1957. među ministarstvom financija i automobilskom industrijom, ona se obvezala da u narednih pet godina poveća izvoz za 50%. Na kraju ovoga popisa mjera, koje su bile na raspolaganju državi u nastojanju da se razvitak usmjeri na planirane ciljeve, potrebno je spomenuti državne nabave, koje su se pokazale moćnim instrumentom utjecaja na privatna poduzeća, osobito u vojnoj industriji i infrastrukturi.

Mišljenja o društvenim posljedicama francuskoga modela planiranja razlikuju se. Dok je francuska vlada naglašavala da razvojni planovi promoviraju „zajednicu rada i kapitala“, J. Fabre smatra da su ti planovi ojačali poziciju kapitala na račun oslabljenoga položaja radnika. On piše: „Cilj je plana da pomaže maksimizaciju profita velikih monopolističkih firmi, koje u Francuskoj imaju veliku ekonomsku i političku moć. Plan je olakšavajući djelovanje tržišnoga mehanizma usmjeren protiv interesa radnih masa u korist velikih privatnih poduzeća, dajući im elemente za uspješniju srednjoročnu i dugoročnu poslovnu politiku, što im nije u stanju pružiti tržište“.<sup>42</sup>) Sa druge strane, profesor F. Perroux smatra da francuski plan ima dvostrani socijalni učinak: s jedne strane, on stimuliranjem proizvodnje povećava superprofite privatnih korporacija i tako jača njihov politički utjecaj, a sa druge strane, podstičući rast društvenoga proizvoda plan stvara uvjete za povećanje plaća i životnoga standarda stanovništva.<sup>43</sup>) Statistički podaci pokazuju da povećanje plaća nije pratilo dinamiku rasta društvenoga proizvoda, a ni rasta proizvodnosti rada, što znači da je planiranje ipak više koristilo privatnim poduzetnicima nego radnicima. Za vrijeme Petoga plana (1966.-70.) prosječne su plaće rasle u prosjeku 3,3% godišnje, a proizvodnost rada se povećavala po prosječnoj godišnjoj stopi od 4,4%. Mišljenje F. Perrouxa da plan jača ekonomsku i političku poziciju krupnoga kapitala potvrđuje jedan od ciljeva Petoga plana kojim se predviđa stvaranje velikih koncerna u bazičnim granama industrije, s time da se u svakoj od tih grana proizvodnja koncentrira u jednom ili dva koncerna. Stimulirajući koncentraciju proizvodnje, koja je kako se naglašava u planu, postulat suvremenoga tehnološkoga napretka i sve oštrije međunarodne konkurencije, planom je zapravo osnažena dominacija krupnoga, velikim dije-

lom monopolističkoga kapitala. Veliki monopolistički (ili oligopolistički) koncerni privatnoga kapitala (uz djelomično sudjelovanje javnoga sektora) formirani su u svim glavnim industrijskim granama (alumijska industrija, crna metalurgija, strojogradnja, elektroindustrija, kemijska i farmaceutska industrija). Ti su koncerni stekli kontrolu nad srednjim i manjim poduzećima specijaliziranim u različitim komplementarnim djelatnostima, koja su se razvijala oko krupnih koncerna. Tridesetak velikih koncerna, koliko je planom predviđeno da se konstituira u tijeku pet godina u bazičnim industrijskim granama i koji su prema Petome planu morali predstavljati armaturu francuske industrije, dobili su time gotovo potpunu kontrolu nad francuskom gospodarstvom.

Francuski model planiranja Claude Seibel ovako definira: „Francusko bi se planiranje možda najtočnije moglo opisati kao otvaranje rasprave i konzultacija o problematici budućega razvitka među vladinim predstavnicima i glasnogovornicima ekonomskih i socijalnih grupacija. Taj proces služi za formuliranje općih razvojnih ciljeva i smjernica i planskih zadataka obveznih za državne organe jednako kao i za testiranje aproksimativne konzistencije vladine razvojne i ekonomske politike.“<sup>44</sup>) C. Seibel ističe da je francusko planiranje imalo značajnu ulogu u ostvarenju najvažnijih poslijeratnih nacionalnih težnji - za obnovu krizom i ratom devastiranoga gospodarstva, pokretanje i ubrzanje ekonomskoga rasta, za smanjenje nezaposlenosti. On smatra da su francuski planovi bitno utjecali na oblikovanje „društvenih normi“ (normes sociales) koje je usvojila većina politički, poslovno i društveno važnih faktora i koje su uspostavile referentni okvir za djelovanje državnih organa. Što se tiče privatnih poduzeća, francuski su planovi više utjecali na velike firme koje su imale službe za istraživanje i planiranje i koje su izrađivale srednjeročne (a neke i dugoročne) projekcije svoga poslovanja. Jedna je studija iz godine 1967. pokazala da se od 2.000 poduzeća njih 40% koristilo makroekonomskim planskim projekcijama u svojoj poslovnoj politici.<sup>45</sup>)

Nakon isteka Desetoga petogodišnjega plana (godine 1992.) vlada je na čelu s Eduardom Balladurom zaključila da je došlo vrijeme za razmatranje budućnosti planiranja, tj. uloge i oblika planiranja, uzimajući u obzir nove ekonomske, društvene i političke okolnosti, kako na domaćoj tako, i na međunarodnoj sceni. To je učinjeno u izvještaju „Budućnost plana i mjesto planiranja u francuskome društvu“ (L avenir du Plan et la place de la planification dans la société française). Izvještaj odražava novu situaciju stvorenu intenzivnom internacionalizacijom ekonomskog života (Europska Unija, ubrzana globalizacija) i rezultirajućim smanjenjem uloge nacionalnih ekonomskih i razvojnih politika, što je bitno reduciralo značaj nacionalnoga razvojnoga planiranja. Očito je da je tradicionalni model francuskoga indikativnog planiranja, napuštanjem Keynesove ekonomske doktrine i prihvaćanjem Friedmanove filozofije neoliberalnoga kapitalizma, zapao u krizu. Prevlast neoliberalnih načela (maksimalna privatizacija, deregulacija, liberalizacija i komercijalizacija), orijentacija na stvaranje što većega profita u što

kraćem roku, ne mareći mnogo za budućnost, jednako kao i prepuštanje dinamike i strukture razvojnog procesa spontanom djelovanju tržišta, tj. odustajanje od nastojanja države, točnije društva da usmjerava taj proces u skladu s općedruštvenim interesima, imali su i u Francuskoj kao logičnu posljedicu postepeno napuštanje razvojnoga planiranja.

Osim svoga neospornoga pozitivnoga utjecaja na obnovu, modernizaciju i dinamiziranje gospodarstva, planiranje nije moglo osloboditi francusko društvo od proturječnosti što ih sadrži kapitalistički sustav: suprotnosti među interesom privatnoga kapitala i općedruštvenim interesima točnije interesima kapitala i interesima većine stanovništva koje je živjelo od svoga fizičkoga ili intelektualnoga rada, od protuvrječnosti među profitom i nadnicama, među potrebama proširenja potražnje, tj. tržišta i tendencije kapitala da ograničava ili smanjuje dohotke zaposlenih (a time i potražnju). Francuski su planovi odražavali te proturječnosti i usprkos svojim deklaracijama (a vjerojatno i namjerama autora plana) o promoviranju općih interesa, oni su ipak u krajnjoj liniji služili prije svega interesima privatnoga kapitala. Kao što navodi Perroux, mnoge su javne financijske institucije (la Caisse de Depots et Consignation, la Caisse de Marches, le Credit National i dr.), koje su morale služiti općim nacionalnim interesima, bile u krajnjoj liniji pod kontrolom privatnoga kapitala.<sup>46</sup> Perroux smatra da su fiskalna, monetarna i kreditna politika isto tako bile pod utjecajem velikih i moćnih financijskih i industrijskih koncerna. Ipak, ne može se poreći važna uloga francuskih planova u višestrukome povećanju društvenoga proizvoda (a posebno u obnovi i modernizaciji krizom i ratom devastiranoga i strukturno i tehnološki relativno zaostalog francuskoga gospodarstva), a time i poboljšanja životnog standarda radnoga stanovništva (iako sporije od rasta profita i akumulacije kapitala).

Uloga ekonomskoga (razvojnoga) planiranja u Francuskoj bitno je smanjena u posljednjem desetljeću prošloga stoljeća kao posljedica prodora neoliberalne doktrine i politike u Zapadnu Europu. Ostaje, međutim, činjenica da je to planiranje u gotovo pedeset godina odigralo značajnu ulogu u razvijanju i modernizaciji francuske ekonomije i društva. Pored toga, iskustvo francuskoga indikativnoga planiranja, njegova znanstveno zasnovana metodologija, demokratska procedura, a i njegovi vidljivi uspjesi, imali su velik odjek u svijetu, a posebno u zemljama Trećega svijeta, koje su uz pomoć razvojnih planova tražile put za izlazak iz začaranoga kruga ekonomske zaostalosti i siromaštva (razlozi zbog kojih ta nastojanja u većini slučajeva nisu bila uspješna, ili dovoljno uspješna, a u nekim su slučajevima bila i sasvim neuspješna, mnogostruki su i njihovo bi objašnjenje zahtijevalo posebnu studiju).

## **Nova uloga razvojnoga planiranja u uvjetima krize neoliberalnoga kapitalizma**

Suvremena kriza neoliberalnoga modela kapitalizma ima više oblika. Jedan je od njih u nepomirljivim sukobu pomame financijske i korporacijske oligarhije za brzim i maksimalnim profitima, s jedne strane, i prava većine zaposlenoga stanovništva na ekonomski i socijalno opravdan udio u raspodjeli ostvarenoga dohotka, s druge strane. Prema podacima Lester Thurrowa, profesora ekonomije na Massachusetts Institute of Technology (MIT), prihodi vodećih menedžera u SAD u 25 godina vladavine neoliberalne doktrine povećani su za pet puta, tako da su postali veći od prosječne plaće zaposlenika oko 160 puta, a plaće zaposlenih u istome razdoblju pale su za 11%. O rastućem socijalnom ponoru koje dijeli mali broj povlaštenih i ogromne većine stanovništva još rječitije govori podatak, da 1% stanovnika u SAD posjeduje 40% vrijednosti ukupne privatne imovine (slični odnosi obilježavaju i ostale zemlje u kojima vlada neoliberalni model kapitalizma, iako možda ne u tako drastičnoj mjeri).<sup>47)</sup> Zbog globalizacije na neoliberalan način nezaustavljivi se proces socijalne polarizacije događa u još dramatičnijem obliku na globalnoj razini. To se posebno vidi na primjeru subsaharske Afrike, gdje je broj krajnje siromašnih stanovnika (koji žive s manje od jednoga dolara dnevno) povećan od 217 milijuna u 1990. na 313 milijuna u godini 2001., a predviđa se da će narasti na 340 milijuna u godini 2015.<sup>48)</sup>

Još se opasnije posljedice prevlasti kratkovidnih, egoističnih poriva koje promovira neoliberalna doktrina nad dugoročnim i općim interesima događaju na području klimatskih promjena. Prema tvrdnji Jima Hansena, glavnog znanstvenog savjetnika NASA, ako se u narednih deset godina (izjava je dana godine 2006.) ne poduzmu radikalne mjere za smanjenje emisije stakleničkih plinova, katastrofalne se ekološke posljedice više neće moći izbjeći.<sup>49)</sup> Hansen smatra da dosadašnji pokušaji smanjenja emisije tih plinova nisu uspjeli zbog otpora predstavnika financijskoga i korporacijskoga kapitala, kojima je jedini cilj kratkoročna maksimizacija profita, bez obzira na dugoročne katastrofalne ekološke posljedice. On procjenjuje da bi nastavak funkcioniranja gospodarstva na dosadašnji način uzrokovao do godine 2050. podizanje prosječne globalne temperature za 5%, što bi značilo nepovratan, definitivni ekološki kalaps. Da bi se spriječio taj apokaliptički scenarij, bilo bi potrebno emisiju stakleničkih plinova u SAD smanjiti za oko 90%, a to bi zahtijevalo revolucionarne promjene, ne samo u proizvodnji energije, nego i u cjelokupnoj strukturi proizvodnje i potrošnje. No taj alternativni strateški scenarij ne bi bilo moguće osmisliti ni ostvariti bez dugoročnoga, cjelovitoga, integralnoga razvojnoga planiranja. Isto stajalište zastupa i Bill McKibben, koji je uvjeren da će se za spas planeta Zemlje od uništenja morati radikalno promijeniti razvojni prioriteti: umjesto sadašnjega fokusiranja razvitka (u skladu s neolibe-

ralnom doktrinom) na zadovoljenje interesa skupine visoko razvijenih zemalja i nezasićenoga apetita manjinskoga sloja privilegiranoga stanovništva za sve većim profitima i bogatstvima, bit će potrebno dati prednost u dugoročnoj razvojnoj strategiji - očuvanju biosfere kao uvjetu opstanka ljudske vrste. 50) A ostvarenje te promjene u razvojnoj strategiji neće biti moguće bez dugoročnoga, integralnoga planiranja, jer spontano djelovanje tržišnih zakona vodi razvitak u potpuno suprotnom smjeru. Tim se stavovima pridružuje Joseph Green, koji piše: „Svladavanje ekološke krize traži regulaciju „nevidljive ruke“ slobodnoga tržišta, koja ne mari za dugoročne posljedice, već je usmjerena jedino na povećanje kratkoročnih profita“ .51) Novo razvojno planiranje prema mišljenju J. Greena ne smije se ograničiti samo na ekonomsko restrukturiranje koje nameće sprečavanje ekološke katastrofe, već mora sadržati i socijalnu komponentu radi izbjegavanja društvene eksplozije koja će se dogoditi ako se ne smanji jaz koji dijeli bogati dio svijeta i bogate slojeve od marginaliziranih i siromašnih zemalja i slojeva.

Za razliku od ekološkoga planskog imperativa, novu ulogu planiranja Robert Bergstone vidi u suvremenim brzim i nepredvidivim tehnološkim i tržišnim promjenama, koje zastupnici neoliberalne doktrine ističu kao dodatni razlog zbog kojega planiranje u današnjim uvjetima nije moguće. No R. Bergstone misli da upravo ta suvremena ubrzana i nepredvidiva tržišna dinamika traži od korporacija novi, dugoročni, planski pristup formuliranju poslovne politike,52) ali je, vremenski horizont poslovne politike većine poduzeća u uvjetima neoliberalnoga kapitalizma veoma kratak - uglavnom se izrađuju jednogodišnji operativni planovi, a broj poduzeća koja imaju strateške razvojne planove za višegodišnje razdoblje veoma je ograničen. R. Bergstone smatra da bi sva poduzeća morala svoje kratkoročne, operativne planove dopuniti prediktivnim analizama i projekcijama, koristeći se svim važnim informacijama i prognostičkim metodama, što bi omogućilo anticipiranje mogućih budućih scenarija i da se na toj osnovi formuliraju alternativne strategije na duži rok i alternativne poslovne politike za srednji i kratki rok. On predlaže da se pri izradi alternativnih dugoročnih strategija i srednjeročnih poslovnih politika uzme u obzir 10-15 ključnih pokazatelja uspješnosti (key performance indicators). Predloženi model fleksibilnoga, strateškoga korporacijskoga planiranja uz pomoć alternativnih scenarija, koji se zasnivaju na mogućim promjenama tržišnih, tehnoloških i institucionalnih okolnosti važnih za poslovnu politiku danoga poduzeća, omogućio bi prema mišljenju R. Bergstone-a brže i uspješnije prilagođavanje poslovanja promijenjenim uvjetima.

Osim težega i sporijega prilagođivanja čestim i neočekivanim promjenama vanjskih uvjeta, usredotočenost na kratkoročnu maksimizaciju profita i s time povezano nepostojanje višegodišnjega planiranja, potiče poduzeće na donošenje odluka koje mogu biti racionalne s kratkoročnoga stajališta, ali štetne za njegov dugoročni prosperitet. Sa kratkoročnoga stajališta ulaganje u obrazovanje radnika, očuvanje stabilnosti njihovoga zaposlenja, povećanje plaća zaposlenika



radi njihove veće radne motivacije, ulaganje u razvojno-tehnološka istraživanja i u zaštitu okoliša neće izgledati opravdano ni racionalno, ali će na dugi rok upravo te mjere poslovne politike osigurati u pravilu stabilan i stalni razvitak poduzeća. Dodatni razlog za dugoročno, strateško korporacijsko planiranje jest informatička revolucija i proces proizvodnje zasnovan na mikroelektronici i na umreženim računalima, što sve bitno mijenja ulogu ljudskoga rada, premještajući težište s njegovih fizičkih na mentalne (intelektualne) potencijale. To znači da je u informatičkoj eri umjesto fizički izvježbanoga, discipliniranoga i poslušnoga izvršitelja rutinskih radnih operacija potreban obrazovan, kreativan i motivirani radnik. U vezi s tim potrebno je podsjetiti na tezu M. Castellsa da je kada se radi o ulozi ljudskoga rada, dugoročna tendencija informatičke revolucije pretvarati najamne radnike u suradnike tj. u partnere (a to ima dalekosežne društvene posljedice). Nasuprot tome, poduzeće s kratkim vremenskim horizontom poslovne politike nastojat će svakako i što brže smanjiti troškove proizvodnje i tako povećati profit, pored ostaloga, održavajući prava zaposlenika i njihove plaće na što nižoj razini. Za razliku od takve kratkovidne politike, produženje vremenskoga horizonta poslovne politike na 10-15 godina, dakle, uvođenje dugoročnoga, strateškoga planiranja, pokazalo bi da dugoročni prosperitet, osobito u slučaju automatiziranoga i informatiziranoga poduzeća, ovisi u velikoj mjeri o kvaliteti, učinkovitosti i motiviranosti „ljudskog“ kapitala. A ta bi spoznaja vjerojatno utjecala na promjenu odnosa uprave poduzeća prema zaposlenicima, jer njihovo zadovoljstvo, motiviranost, obrazovanje i sigurnost radnoga mjesta, jednako kao i neki oblik participacije u upravljanju, postaju bitnim faktorom dugoročnoga razvitka. Doktrina Petera Sengea, profesora na Massachusetts Institute of Technology, o novoj korporacijskoj poslovnoj filozofiji, koju nameću suvremena znanstvena i tehnološka dostignuća, ističući ključnu ulogu znanja i „ljudskog kapitala“, također sadrži u sebi sustavan, holistički i dinamički pristup formuliranju poslovne politike, tj. višegodišnje planiranje. Sengeov novi tip poslovne organizacije ima ciljeve šire od stvaranja profita; za takvu je organizaciju ostvarenje „viših životnih vrijednosti“ - kao što su dobrobit i osobno usavršavanje zaposlenika - jednako važno, ako ne i važnije od ekonomskih i financijskih rezultata. 53)

Dugoročno i cjelovito promišljanje optimalne korporacijske poslovne politike približilo bi kratkoročne, mikroekonomske kriterije ekonomske učinkovitosti socijalnim i ekološkim interesima šire društvene zajednice. Na taj bi način strateško, dugoročno korporacijsko planiranje moglo pridonijeti prevladavanju patologije neoliberalnoga modela i stvaranju društveno odgovorne, moralne varijante kapitalizma - kapitalizma „s ljudskim licem“, kakvu predlažu S. Young, P. Aburdene i drugi.<sup>54)</sup> Sagledanje svoga djelovanja u širem društvenom kontekstu i u dužem vremenskom horizontu navelo bi, vjerojatno, pojedinačne ekonomske subjekte da svoje individualne i kratkoročne interese prilagode socijalno-tržišno-ekološkom obrascu gospodarsko-društvenog uređenja kakvo je zamislio švicarsko-njemački

teolog i filozof Hans Kueng. 55) A osmišljena bi dugoročnija perspektiva možda pomogla i širem prihvaćanju ideja Noama Chomskog, profesora lingvistike i filozofije na sveučilištu Massachusetts Institute of Technology, o „slobodarskom socijalizmu“ organiziranome na načelu samoorganizacije i samoupravljanja. 56).

No, da bi strateško planiranje poduzeća bilo uspješno, potreban je opći okvir dugoročnoga ekonomsko-društvenoga razvitka, koji bi sadržao jasno definirane razvojne ciljeve i očekivanu (i poželjnu) dinamiku i strukturu budućega razvitka. Kod toga nije sporno da u uvjetima suvremene iznimno ubrzane, kompleksne i nepredvidive gospodarske dinamike glavnu alokacijsku i regulacijsku ulogu valja prepustiti mehanizmu tržišta, ali je isto tako neosporno da taj mehanizam prepušten isključivo spontanome djelovanju izaziva nepoželjne i štetne ekonomske, socijalne i ekološke posljedice i da je zato potrebno društveno regulirati i usmjerivati njegovo funkcioniranje, i to zato da bi se osigurali ekonomska stabilnost i ravnoteža, društvena pravda i kohezija i očuvanje prirode. Samo, da bi intervencija društvene zajednice, tj. države usmjerena na ostvarenje ključnih općedruštvenih interesa koje se ne može prepustiti spontanome djelovanju tržišta bila uspješna, ona se ne može ograničiti na pojedinačne, parcijalne, kratkoročne, ad hoc mjere. Intervencija države mjerama ekonomske politike, zakonima, propisima i drugim metodama može postići željene ciljeve jedino ako je dio cjelovite, koherentne i dugoročnije razvojne strategije, tj. ako se zasniva na srednjoročnom i dugoročnom razvojnom planiranju.

Bitan razlog koji opravdava razvojno planiranje, kako na mikro - tako i na makrorazini jest važnost dužine vremenskoga horizonta u izboru optimalne odluke. Kao što je pokazao prije spomenuti Mathew Rabin svojom „time inconsistent theory“, pojedinac, poduzeće i država više vrednuju današnje od sutrašnjega (tj. budućega) zadovoljenja neke potrebe. A ta prirodna sklonost za što brže zadovoljenje osobnoga, poslovnoga ili društvenoga interesa, tj. kratkoročna optika u donošenju odluka, često dovodi do štetnih posljedica na dugi rok. Zato je za racionalno odlučivanje potrebno sagledati posljedice u dugoročnijoj perspektivi, što u slučaju poduzeća i države znači srednjoročno i dugoročno planiranje razvitka.

Zbog mnogih loših iskustava s razvojnim planiranjem, bilo u ekonomskom, socijalnom ili političkom smislu, važno je odrediti koja bi obilježja moralo imati planiranje u demokratskome društvu sa socijalno-tržišnim gospodarskim modelom. Po mišljenju autora ovoga teksta razvojno bi se planiranje u takvim uvjetima moralo zasnivati na ovim načelima: a) planiranje mora biti holističko, tj. cjelovito, a to znači da obuhvaća, ne samo gospodarske aktivnosti, već i socijalne, institucionalne, demografske, ekološke i druge oblike; b) ono za autonomne gospodarske subjekte mora biti indikativno, pružajući im samo okvir i orijentaciju za samostalno djelovanje (a za državne su organe planski ciljevi i parametri normativni); c) planiranje je budućega razvitka probabilističko, tj. ono se mora zasnivati na nekoliko mogućih

scenarija budućega razvitka, anticipirajući promjene u relevantnim vanjskim okolnostima; d) razvojni planovi moraju biti fleksibilni, tj. podložni povremenoj reviziji (u pravilu godišnjoj) u skladu sa stvarnim kretanjima; e) planovi moraju biti koncipirani i pripremljeni na demokratski i participativan način, a to znači da njihovi ciljevi odražavaju potrebe i interese većine građana i da u njihovoj pripremi sudjeluju na odgovarajući način predstavnici svih interesnih skupina; f) izrada planova mora se zasnivati na sustavnim, stručnim, profesionalnim analitičkim i prognostičkim metodama, a o njima postoje obilna literatura i bogato iskustvo.

Kao što je pokazalo iskustvo mnogih zemalja koje su više desetljeća izrađivale razvojne planove (a osobito francusko iskustvo) priprema je planova, ako se poštuju navedena načela, stručno-tehnički, organizaciono i politički veoma složen, zahtjevan i dugotrajan posao (izrada francuskoga Četvrtoga plana, 1962-1965 i Petoga plana 1966-1970 trajala je po tri godine). Zbog toga je za sustavno i profesionalno obavljanje tako kompleksnoga i važnoga posla kao što je plan razvitka jedne zemlje potrebna posebna ustanova specijalizirana za makroekonomske analize i projekcije, koja priprema metodologiju i sve stručne analitičke i prognostičke poslove povezane s izradom plana. Pored toga, potrebno je jedno stalno političko, vladino tijelo koje će pratiti izradu plana i njegovo izvršavanje i donositi ključne odluke i preporuke. Pokušaji pripreme razvojnih planova u malo vremena, bez odgovarajuće organizacije i metodologije, bez stručno izrađenih analiza, studija, projekcija i programa, bez konzultacije i sudjelovanja svih važnih stručnih, društvenih, poslovnih i političkih tijela teško mogu preći prag beskorisnih i neuspješnih improvizacija.

## CITIRANA LITERATURA

- 1) Ludwig von Mises „Socialism“, Jonathan Copi, 1954., str. 137
- 2) Ludwig von Mises „Economic Calculation in Socialist Commonwealth“, u F.A. Hayek (ed.) „Collectivistic Economic Planning“, Routledge, London, 1935., str. 101-102
- 3) Ludwig von Mises „Human Action“, Yale University Press, 1949., str. 696
- 4) F.A. Hayek „Individualism and Economic Order“, University of Chicago Press, Chicago, 1948.
- 5) Robert Nadeau „The Evolution of the Market Process: Austrian and Swedish Economy“, Routledge, London, 2003., str. 5
- 6) F.A. Hayek „The Nature and the History of the Problem“, u F.A. Hayek „Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of the Socialism“, George Routledge and Sons, London, 1945.

- 7) O.K. Lange and F. Taylor „On the Economic Theory of Socialism“, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1938., str. 57-143
- 8) F.A. Hayek „Freedom and the Economic System“, u Bruce Caldwell (ed.) The Collected Works of F.A. Hayek“, vol. 10, The University of Chicago Press, Chicago, 1997., str. 197
- 9) F.A. Hayek „The Results of Human Action but not of Human Design“, u F.A. Hayek „Studies in Philosophy, Politics and Economics“, The University of Chicago Press, Chicago, 1967., str. 73
- 10) G.B. Christens „What Keynes Really Said to Hayek about Planning“, Challenge, July-August 1993., str. 50-53
- 11) J.K. Galbraith „The Age of Uncertainty“, Houghton Mifflin Company, Boston, 1977., str. 284
- 12) Gunnar Myrdal „Beyond Welfare State: Economic Planning and its International Implications“, Yale University Press, New York, 1967.
- 13) Ibid. str. 3
- 14) Ibid. str. 19
- 15) Ibid. str. 74
- 16) Ibid. str. 28
- 17) Ibid. str. 34
- 18) Ibid. 32
- 19) Ibid. str. 105
- 20) O.K. Gosh „Problems of Economic Planning in India“, str. 46
- 21) Barbu Niculescu „Colonial Planning, a Comparative Study“, str. 72
- 22) Craig N. Murphy „The United Nations Development Programme – A Better Way?“, Cambridge University Press
- 23) Walter P. Blass „Economic Planning, European Style«, str. 118
- 24) Gerhard Colm „Economic Planning in the United States“, str. 40
- 25) N. Clesse, R. Tokes (eds.) „The Rise and Fall of Socialist Planning“, Baden-Baden, 1992.
- 26) Paul Craig „My Time with Soviet Economy“, The Independent Review, VII, 2002., 259-264
- 27) Paul R. Gregory „The Political Economy of Stalinism: Evidence from the Soviet Secret Archives“, Cambridge University Press, New York, 2004.
- 28) Alec Nove, D.M. Nato (eds.) „Socialist Economics“, Baltimore, 1977., str. 233-237

- 29) Krzysztof Porwit „Planning in Poland“, u M. Bornstein „Economic Planning in East and West“, Bullinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1975., str. 267
- 30) Tamas Morva „Planning in Hungary“, u M. Bornstein „Economic Planning in East and West“, str. 278
- 31) Branko Horvat „Politička ekonomija socijalizma“, Globus, Zagreb, 1983., str.279-286; Milan Mesarić „Funkcije planskog mehanizma u socijalističkoj planskoj privredi“, Ekonomski pregled, br. 11-12, 1969.
- 32) J. Marzewski „Conjoncture et developement planifie“, Economie planifie, no.1-2, 1962.
- 33) Jan Tinbergen „The Design of Development“, Baltimore, 1958., str. 56
- 34) Mesarić, Rajković, Sekulić, Turčić „Problemi daljnjeg razvoja društvenog planiranja u Jugoslaviji“, Ekonomski Institut, Zagreb, 1970.
- 35) Petar Zdunić „Makroekonomsko planiranje u uvjetima decentraliziranog sistema donošenja ekonomskih odluka“, u Marinko Bošnjak (ur.) „Makroekonomsko planiranje i tranzicija“, Filip Višnjić, Beograd, 2002., str. 301
- 36) Claude Seibel „Planning in France“, u Morris Bernstein „Planning, East and West“, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1975., str.153
- 37) 37) Jean-Jacques Carre, Paul Dubois, Edmond Malinvaud „La croissance francaise“, Edition de Seuil, Paris, 1972., str. 572
- 38) Pierre Masse „Le plan ou l anti-hazard“, 1966.
- 39) Philippe Berez „Reinventer l Etat: Les reformes de l’admistration française, 1962-2000“, Paris, 2009., str. 510
- 40) Milan Mesarić „Privredno planiranje u Francuskoj“, Ekonomski institut, Zagreb, 1967., str. 6-12
- 41) Presidence du Gouvernement „Rapport general sur le premier Plan de la modernization et d’equipement“, Paris, 1947.
- 42) J. Fabre „Propos de la planification dans les codition du capitalisme monopoliste d Etat“, Economie et politique, Paris, Dec. 1965., str. 32
- 43) F. Perroux „Le IV plan francais, 1962-65, en consiste notre planification indicative“, Economie applique, Paris, no.1-2, 1962., str. 6
- 44) Claude Seibel „Planning in France“, op. cit. str. 165
- 45) Fernand Martin „Information Effect of Economic Planning“, Canadian Journal of Political Science“, August, 1968.
- 46) F. Perroux „Le quatriem plan français, 1962-1965“, op.cit. str. 8

- 47) Lester Thurrow „The Future of Capitalism: How Today Forces Shape Tomorrow’ s World“, Morrow, New York, 1996.
- 48) Michel Chossoudovski „The Globalization and the New World Order“, Toronto, 2006.
- 49) Jim Hansen „Threat to the Planet“, Review of Books, New York, July 12, 2006.
- 50) Bill McKibben „The End of Nature“, Blumsberry Publishing
- 51) Joseph Green „The Coming of the Environmental Crisis; The Failure of the Free Market and the Fear of the Carbon Dictatorship“, New Orleans, 2007., str. 2
- 52) Robert Bergstone „The New Corporate Planning – Complex Business Markets Call for a Dynamic Approach to Resource Allocation“, Information Management Magazine“, May.June, 2010.
- 53) Peter Senge „The Fifth Discipline – The Art and Practice of Learning Organization“, Random House Inc., 1990.
- 54) S. Young „Moral Capitalism: Reconciling Private Interest with Public Goods“, Berret Kohler Publishing, San Francisco, 2003.; Patricia Aburdene „Megatrends 2010: The Rise of Conscious Capitalism“, Hampton Roads Publishing Company, Charlottesville, 2005.
- 55) Hans Kueng „Denkwege“, Piper Verlag GmbH, Muenchen, 1999.
- 56) Noam Chomsky „Hegemony or Survival“, Henry Holt & Co., New York, 2003.