

# Jan Tinbergen: Central Planning

Yale University Press, New Haven — London, 1964.

## Zvonimir Baletić

Studiju Jana Tinbergena, poznatog holandskog ekonomiste, o centralnom planiranju nalazimo u seriji studija iz komparativne ekonomike, koju izdaje Yale University Press. Studija ima pretežno općeteorijski karakter, pa se čitalac može zapitati po čemu ona spada u komparativne studije. Često se smatra da se komparativna ekonomika iscrpljuje u sistematizaciji i komparaciji ekonomskog iskustva pojedinih zemalja, te prema tom kriteriju teorijski rad ne bi spadao u komparativnu ekonomiku. Međutim, takav kriterij je očito preuzak. Teorijski rad, onaj koji pretendira na opće važenje, mora biti zasnovan na svjetskom iskustvu ili iskustvu više zemalja, mora biti koncipiran u svjetskoj perspektivi. Zato svaki teorijski rad nužno ima komparativan karakter.

U području ekonomskog planiranja postoje velike razlike između pojedinih zemalja. Historijsko porijeklo planiranja izvodi se iz dvaju glavnih izvora: sovjetsko planiranje i makroplaniranje na Zapadu. Sovjetsko planiranje imalo je za cilj detaljnjo upravljanje privredom cijele zemlje na osnovi državnog vlasništva proizvodnog aparata. Zapadno makroplaniranje vođeno je nastojanjem da se shvati funkcioniranje privrede kao cjeline. Ono je uvelike bilo pod utjecajem statističkih metoda društvenog knjigovodstva i kejnsovijanske analize kombinirane sa analizom tržišta, što se kasnije razvilo u makroekonomske ekonometrijske modele. Normalno je da između ova dva tipa planiranja postoje krupne ideološke, konceptualne, metodološke i organizacione razlike, koje otežavaju jedinstvenu analizu ovih dvaju tipova. Međutim razlike između ekonomskih sistema i ekonomskog mišljenja na Istoku i na Zapadu postaju sve manje. Noviji razvoj u ekonomskoj teoriji i politici na Istoku znatno je izmijenio sadržaj i oblike planiranja dok je planiranje na Zapadu poprimilo ogromne razmjere uz uvjerenje da nestabilno tržište zahtijeva stalno reguliranje. Ocjena investicionih programa i izbor tehnologije, metode planiranja uzajamno uvjetovane proizvodnje, metode procjene potrošačke potražnje, metode stimuliranja produktivnosti, ekonomika obrazovanja, samo su neki primjeri koji su zajednički za obje strane. Opća teorija planiranja, koja bi se temeljila na svjetskom iskustvu planiranja, nije više nemoguća, iako još predstavlja znatne teškoće.

Za Tinbergena centralno ekonomsko planiranje nije sinonim za centralističko planiranje niti za centralni plan. Pod ovim pojmom on razumije državno planiranje, za razliku od planiranja u poduzeću. Zbog toga se »centralno planiranje« ne ograničava na aktivnost centralne planske institucije niti isključuje sektorsku ili regionalnu decentralizaciju.

Svaka ekonomska aktivnost države nije planska aktivnost. Bitne su karakteristike planirane aktivnosti:

1. Procjena budućeg razvitka kao baza za odluke, umjesto prošlog zbivanja koje je poznato u času odluke,

2. Eksplicitna formulacija općih ciljeva politike,
3. Koordinirana akcija umjesto slučajne akcije pojedinih ministarstava ili službi.

U prvom poglavlju knjige Tinbergen daje analizu nosilaca, zadataka i elemenata procesa centralnog planiranja. Ciljeve ekonomskog planiranja ne postavlja planska institucija, već su njoj oni izvana dati, od strane parlamenta, vlade ili sličnih institucija. Planska institucija izrađuje plan, koji se sastoji od niza međusobno usklađenih veličina, koji predstavlja najpoželjniji razvitak privrede u određenom budućem razdoblju, kojeg podnosi parlamentu ili vladi na usvajanje. Kad je plan usvojen on dobiva legalni status službene politike. Izvršenje plana nije u kompetenciji planske institucije već vlade i njenih organa. Vlada mjerama ekonomske politike osigurava izvršenje plana. Ona može donositi izmjene u planu u skladu sa novim činjenicama i novom situacijom, po predviđenoj proceduri.

Sama izrada plana prolazi kroz više stadija. Planska institucija mora predvidjeti buduću ekonomsku situaciju pod pretpostavkom da sadašnji uvjeti potraju i u budućnosti. Takva predviđanja zatim mora usporediti sa ciljevima ekonomske politike. U trećoj fazi procjenjuju se potrebne promjene u instrumentima ekonomske politike da bi se izvršile korekcije rezultata predviđanja sa ciljevima ekonomske politike.

Posljednji stadij predstavlja najdelikatniji dio posla i on u stvari predstavlja bit planiranja. On pretpostavlja ne samo dobro poznavanje sadašnjeg stanja i mogućnosti njegove dalje evolucije, već i duboki uvid u unutarnje relacije ekonomskog sistema, poznavanje ekonomske teorije, institucionalnih okvira ekonomske aktivnosti, te specifičnih problema praktičnog vođenja ekonomske politike. Neadekvatni i neusklađeni instrumenti ekonomske politike mogu planiranju privrede oduzeti svaki smisao.

Veći dio prvog poglavlja posvećen je proceduri donošenja plana, metodama planiranja i organizaciji planskih institucija. Pod metodama obuhvaćaju se naučne tehnike koje se upotrebljavaju u izradi plana. Plan mora zadovoljavati određen broj uvjeta, koje nazivamo uvjetima koherentnosti. Ti uvjeti predstavljaju odnose koji postoje između datog broja varijabli koje, uzete skupa, obično nazivamo modelom. Neke varijable koje ulaze u model uzimaju se kao date, a neke su pod državnom kontrolom, kao što su broj stanovništva, stanje svjetskog tržišta, visina prinosa, porezi, državni troškovi, kamatna stopa, režim uvoza i izvoza. Nepoznanice su varijable kao što su visina nacionalnog dohotka, nacionalna potrošnja, izvoz, uvoz, investicije, nivo cijena, visina najamnina itd. Za dugoročna predviđanja potrebne su neke pretpostavke naročito u pogledu stope štednje, stope porasta stanovništva, tehnički napredak, strana potražnja za nacionalnim proizvodima itd.

Postoje dva bitno različita tipa metoda rješenja gornjih problema: metode pokušaja i ispravki i sistematske ili matematičke metode. Razlika ovih dvaju tipova sastoji se u tome što se rješenje kod prvog tipa postiže provjeravanjem da li rješenje koje nasumce uzmemo odgovara postavljenim uvjetima, dok se kod drugog rješenje nalazi rješavanjem sistema matematskih jednadžbi, koje unaprijed odgovaraju postavljenim uvjetima. Razlika, međutim nije tako velika kao što se na prvi pogled čini, jer i neke matematičke metode u stvari se svode na sistem pokušaja i ispravki.

Matematske tehnike za rješavanje problema planiranja različite su i njihova konkretna primjena zavisi od raspoloživih podataka, karaktera problema, računarske tehnike itd. Planiranje se obično vrši u stadijima od kojih razlikujemo makroekonomski stadij, sektorski stadij, regionalni stadij i stadij pojedinačnih projekata. U principu za svaki stadij postoji mogućnost izbora matematske tehnike. Za makroekonomski stadij na raspolaganju stoje različite vrste funkcija; u sektorskom stadiju postoji izbor između međusektorske analize i linearnog programiranja; u fazi pojedinačnih projekata nude se različite metode ocjene projekta. Postojanje matematskih tehnika za planiranje po pojedinim stadijima, još ne znači da se te tehnike

stvarno i upotrebljavaju u planiranju. Iz ankete, koju je proveo Tinbergen između 17 zemalja koje vrše planiranje i čije rezultate donosi u knjizi, proizlazi da stvarna primjena matematskih metoda znatno zaostaje za mogućnostima primjene. U diskusijama o planiranju govori se o matematskim metodama, tj. o nivou razvoja matematike za ovo područje, a ne o metodama planiranja koje se stvarno upotrebljavaju. Korisno je da vidimo razliku i da ne poistovjećujemo ove dvije stvari.

U drugom poglavlju Tinbergen pokušava dati procjenu veličine utjecaja planiranja na ekonomski proces, odnosno koji je ekonomski efekt planiranja. Planiranje pretpostavlja koordinaciju akcija pojedinih ekonomskih subjekata. Najvažniji rezultat takve koordinacije je izbjegavanje nekonsistentnosti. Nekonsistentnosti mogu postojati između ciljeva ekonomske politike, kao i tih ciljeva i instrumenata kojima se ti ciljevi žele postići. Nekonsistentnost u politici razvoja može da se pojavi u zanemarivanju komplementarnosti između pojedinih elemenata ekonomskog procesa. Ove inkonsistentnosti mogu najlakše biti otkrivene primjenom matematskih metoda analize. Prednost planirane akcije koja se sastoji u punijem korištenju ekonomskih resursa, umanjuje se mogućim nedostacima planiranja. Državno planiranje bazira se na mnogo manjem broju podataka nego akcija pojedinačnog proizvođača. Centralna odluka, koja se odnosi na velik broj ekonomskih subjekata može izazvati veću disproporciju u slučaju pogrešnog planiranja, nego odluka samostalnih subjekata, jer se njihove odluke međusobno djelomično potiru. Opasnost je tim veća što je veći broj ekonomskih varijabli planiranja. Zato centralna planska aktivnost mora imati neke razumne granice, kako zbog troškova koji brzo rastu sa povećanjem obujma planiranja, tako i zbog opasnosti previše detaljnog planiranja, koje u pravilu nije ekonomski optimalno.

Na pitanje da li bi neka privreda brže napredovala uz postojanje centralnog plana ili bez njega, ne može se dati siguran odgovor. Mi ne možemo komparirati stvarno stanje sa nekim imaginarnim stanjem, jer privreda može da bude ili planska ili neplanska. Komparacija zemalja sa sličnom ekonomskom strukturom, a od kojih jedna provodi planiranje a druga ne, ne može još dati konkluzivan odgovor. Uvjerenje o ekonomskoj opravdanosti planiranja ipak je vrlo rasprostranjeno i sve veći broj zemalja uvodi elemente planske ekonomske politike. Prednosti koordinirane akcije pred nekoordiniranom općenito se priznaje, ekonomski rezultati koordinacije mogu biti vrlo značajni, ali ne postoje instrumenti ekonomske analize koji bi efikasnost planske aktivnosti mogli mjeriti.

U nemogućnosti da nađe opći princip za ocjenu ekonomske vrijednosti planiranja, Tinbergen, u trećem poglavlju, nastoji razlikovati situacije u odnosu na potrebu planiranja. Planiranje može imati veći ekonomski efekt u situacijama: 1) koje zahtijevaju poznavanje buduće situacije, 2) gdje postoji potreba za naglašavanjem određenih ciljeva ekonomske politike, i 3) gdje postoji veća potreba koordinacije. U prvu grupu spadaju oni proizvodni sektori koji po prirodi svog proizvoda zahtijevaju duže vrijeme od donošenja odluke do ostvarenja proizvodnje, kao što su poljoprivreda, šumarstvo, građevinarstvo, metalna industrija, a od neprivrednih sektora obrazovanje. U drugu grupu spadaju situacije kao što su rat, nerazvijenost, ekonomska kriza. U treću grupu spada situacija gdje se donosi velik broj ekonomskih mjera, pa je potrebno izbjeći njihovu međusobnu nekonsistentnost.

Da li će jedna zemlja planirati ili ne svoj ekonomski razvoj zavisi također o mogućnostima da takvo planiranje bude zaista efikasno. Te mogućnosti zavise o tehničkoj kompetenciji i integritetu državne administracije, o nivou kulture i duhu solidarnosti zajednice i o mogućnosti posjedovanja relevantnih podataka. Planiraja može biti ako gornji zahtjevi i nisu u potpunosti zadovoljeni, ali će to imati bitnog utjecaja na kvalitet planiranja i prema tome na njegovu ekonomsku vrijednost.

U četvrtom poglavlju Tinbergen pokušava definirati neke principe optimalnog planiranja. Problem optimalnog planiranja, zbog svoje zavisnosti

od ekonomskog sistema i ekonomske politike može se postaviti šire kao pitanje optimalnog ekonomskog sistema za datu zemlju i uže kako u datom režimu postići optimalno planiranje.

Izbor optimalnog režima sastoji se u pronalaženju mreže institucija čije djelovanje dovede do maksimalnih uvjeta za provođenje plana. Jedan aspekt optimalnog režima je i stupanj decentralizacije odlučivanja. Postoji veća potreba za centralnim odlučivanjem u onim oblastima ekonomske aktivnosti koje ne podliježu zakonu opadajućih prinosa, i koje imaju efekte na ekonomski položaj ne samo onih koji te aktivnosti obavljaju. Neki od ovih sektora mogu biti predmet i međunarodnog planiranja. Nasuprot tome za one aktivnosti, koje nemaju direktnog efekta na druge i koje podliježu zakonu opadajućih prinosa povoljniji je decentralizirani sistem. Poljoprivreda, sitna trgovina, lična potrošnja, jedan dio industrije i zanatstva svakako spadaju u drugu grupu. Optimalni režim zavisi od mnogih ekonomskih i političkih faktora a nužno se sastoji od kombinacije centralnih i decentraliziranih odluka.

Izbor optimalnog sistema planiranja sastoji se u stvaranju takvih planskih institucija, sa određenim zadacima, aktivnostima, procedurom i metodom rada koje odgovaraju optimalnim uvjetima organizacije planskog procesa. Autor navodi četiri kriterija koji određuju optimalno planiranje: stupanj tačnosti, vrijeme potrebno za plansku operaciju, troškovi planiranja, stupaj demokratičnosti u donošenju plana.

Vrijednost Tinbergenove knjige nije u tome što bi nam pružila nešto bitno novo o samom planiranju, već prvenstveno u načinu gledanja na probleme planiranja. Oko ekonomskog planiranja stvorila su se mišljenja i rađaju sukobi koji imaju manje ekonomski a više ideološki, politički, a često i nikakav smisao. Fetišizam plana u socijalističkim zemljama i fetišizam slobodnog poduzeća u kapitalističkim zemljama dva su ekstrema sukoba u pogledu planiranja. Tinbergenova je zasluga da je predstavu o nepomirljivosti ova dva principa srušio konkretnom analizom iskustva planiranja u kapitalističkim i socijalističkim zemljama. S druge strane, planeri planiraju aktivnost ekonomskih subjekata oko sebe, a rijetko svoju vlastitu aktivnost i njenu ekonomsku vrijednost, a Tinbergenova je zasluga da je i tu aktivnost podvrgao ekonomskoj analizi, bez obzira što su rezultati analize ekonomske vrijednosti planiranja ostali dosta neodređeni.