

Kakve promjene predstoje u našem sistemu društvenog planiranja

Nedeljko Rendulić

Već prilično davno je proklamiran u našem privrednom sistemu princip po kojem neposredni proizvođači i radne organizacije treba da budu osnovni nosioci ekonomske politike u našem društvu, a kod toga prvenstveno osnovni nosioci proširene reprodukcije.

Stavljanje neposrednih proizvođača i ostalih radnih ljudi u centar ekonomsko-političke akcije kao osnovnih nosilaca ekonomske politike, moguće je samo u našem privrednom sistemu, koji se zasniva na striktnom provođenju radničkog i društvenog samoupravljanja u svim oblastima ljudske aktivnosti, kao i na sve većem prenošenju prava i sredstava za proširenu reprodukciju i ličnu potrošnju kroz raspodjelu narodnog dohotka na neposredne proizvođače i radne kolektive. Sistem društvenog samoupravljanja i neposredne socijalističke demokracije postao je osnova našeg cjelokupnog kretanja, glavni oblik upravljanja privrednim i društvenim poslovima.

Iako se naš privredni sistem konstantno razvijao u pravcu sve većeg prenošenja prava, kao i sredstava na radne organizacije i neposredne proizvođače, ipak taj proces nije bio ravnomjeran.

Mi smo daleko brže i smjelije proklamovali neka načela (npr. o osnovnim nosiocima ekonomske politike u oblasti proširene reprodukcije itd.), i na bazi toga prenosili odgovarajuća prava na samoupravne organe i radne organizacije, nego što smo kroz raspodjelu narodnog dohotka vršili i obezbjeđenje sredstava za njihovu realizaciju.

Tako npr. već u Programu SKJ usvojenom na VII kongresu 1958. g. u Ljubljani, u petoj glavi*) spominju se kao osnovni nosioci socijalističkog razvika društva u društvenoj osnovi, tj. u ekonomskoj bazi „na prvom mjestu proizvođači koji proizvode društvenim sredstvima za proizvodnju i radni kolektivi, pa tek onda ostali nosioci ekonomske politike (komune, socijalističke društvene organizacije i socijalistička država).

Međutim, kao što je poznato, stvarno stanje stvari u pogledu osnovnih nosilaca cjelokupne ekonomske politike, pa i u oblasti proširene reprodukcije, bilo je drugačije. Budući da je tih godina stepen centralizacije sredstava za proširenu reprodukciju, i uopće učešće društveno-političkih zajednica, a osobito federacije, u raspodjeli narodnog dohotka doživio svoju kulminaciju, to su tih godina društveno-političke zajednice, a prvenstveno federacija, bile osnovni nosilac proširene reprodukcije i cjelokupne ekonomske politike u našoj zemlji.

Kao primjer godine kada je još koncentracija sredstava za proširenu reprodukciju bila vrlo velika može se spomenuti 1961. g. Te godine je 52% svih investicija u Jugoslaviji financirano iz DIF-ova, a samo iz OIF-a 34%. Iz vlastitih fondova privrednih organizacija financirano je oko 30% svih inve-

*) VII kongres SKJ, Kultura, Beograd 1958. g., str. 303.

sticija, a ostatak otpada na ostale fondove (stambeni, za puteve itd.) i ostala sredstva društveno-političkih zajednica.

Koliki je bio stupanj koncentracije sredstava za investicije pokazuju podaci iz slijedeće tabele:

Prihodi DIF-ova u milijardama dinara u 1961. g.

	Ukupno	Struktura (%)
1. Opći investicioni fond (OIF)		
2. Republički investicioni fondovi (RIF-ovi)	36,1	6
3. Kotarski investicioni fondovi	18,6	3
4. Općinski investicioni fondovi	29,3	5
	599,3	100

Koliki je bio stepen koncentracije sredstava najbolje pokazuje činjenica da je 86% sredstava DIF-ova bilo skoncentrirano u sastavu OIF-a.

Ovakva politika bila je u to vrijeme privremeno nužna jer je trebalo putem OIF-a kanalizirati investicije prvenstveno na nerazvijena područja, kao i na ključne objekte provođenja industrijalizacije zemlje.

Kao posljedica tako visoke koncentracije sredstava u raspodjeli narodnog dohotka između društvene zajednice i privrednih organizacija, ovim posljednjima je ostajalo u razdoblju 1960—1963. g. svega 45% ostvarenog narodnog dohotka, dok je društvenoj zajednici pripadalo cca 55%.

Donošenjem novog Ustava 1963. g. započeo je postepeno proces usklađivanja već ranije navedenih stavova o osnovnim nosiocima ekonomske politike, a naročito u oblasti proširene reprodukcije, i odgovarajućih materijalnih sredstava za realizaciju tih stavova. Tako je već u 1964. g. ukinut niz davanja koja su privredne organizacije plaćale društvenoj zajednici (npr. doprinos na vanredni prihod, doprinos društvenim investicionim fondovima općina i republika, niz privrednih grana i oblasti bio je oslobođen plaćanja doprinosa iz dohotka itd.).

To je imalo za posledicu da u 1964. g. dolazi do znatnih izmjena u odnosima raspodjele narodnog dohotka između privrednih organizacija i društvene zajednice, i privrednim organizacijama ostaje prvi puta preko 50% ostvarenog narodnog dohotka, zapravo 51%, dok društvena zajednica učestvuje sa preostalih 40%.

Takvi savovi, da veći dio ostvarenog narodnog dohotka treba da ostane na raspolaganju privrednim organizacijama, odnosno neposrednim proizvođačima koji njima upravljaju, jasno su došli do izražaja na VIII kongresu SKJ, održanom decembra 1964. g. u Beogradu, gdje je u referatu druga Kardelja značajno mjesto bilo posvećeno promjenama u osnovnoj raspodjeli narodnog dohotka i društvenog proizvoda, zatim raspodjeli proizvoda društvenog rada, te proširenoj reprodukciji.

U cilju realizacije politike usvojene na VIII kongresu SKJ, provođenjem privredne reforme krajem srpnja 1965. g. potpuno je ukinuto plaćanje doprinosa iz dohotka, a smanjen je i niz drugih obaveza privrednih organizacija prema društvenoj zajednici (smanjene su stope kamata na poslovni fond, te stope doprinosa iz osobnih dohodaka, a porez na promet je prebačen u sferu potrošnje). Na taj način privrednim organizacijama ostaju kroz raspodjelu narodnog dohotka znatno veća sredstva nego li ranijih godina, a ujedno je ostvarena i osnovna pretpostavka za ostvarenje takve ekonomske politike u kojoj će privredne organizacije i neposredni proizvođači biti osnovni nosioci proširene reprodukcije u našem društvu.

U novim odnosima poslije reforme, privredne organizacije učestvuju u raspodjeli narodnog dohotka sa 71%, dok se udio društvene zajednice smanjio na 29%. Ovi odnosi pokazuju da je učešće privrednih organizacija u raspodjeli narodnog dohotka povećano za 40% u odnosu na prethodno stanje.

Ovakav razvoj privrednog sistema trebao je da prati i odgovarajući sistem društvenog planiranja u našoj privredi, budući da planiranje kao sredstvo ekonomske politike predstavlja svjesno usmjeravanje cjelokupnog procesa društvene reprodukcije u željenom pravcu, kao i predviđanje određenih privrednih aktivnosti i njihovih rezultata.

No, međutim, unatoč našim nastojanjima u traženju puteva i mogućnosti za usavršavanje sistema društvenog planiranja u kojem će mehanizam usklađivanja i usmjeravanja razvoja odgovarati razvoju našeg privrednog sistema zasnovanog na samoupravljanju i robnom karakteru proizvodnje, nismo uspješli do sada izgraditi odgovarajući sistem društvenog planiranja, koji bi bio dovoljno elastičan, i u dovoljnoj mjeri pratio razvoj privrednog sistema.

Ukratko, naš sistem planiranja nije se razvijao u skladu sa razvojem sistema društvenog samoupravljanja.

Naime, naš sistem društvenog planiranja, iako je u praksi bio stalno usavršavan, odgovarao je uglavnom našem privrednom sistemu od pred par godina, kojeg je, kako je već u uvodu istaknuto, karakterizirao visoki stepen centralizacije sredstava, i kada je federacija bila osnovni nosilac proširene reprodukcije.

Zbog toga je naše planiranje imalo, i još uvijek ima, pretežno etatistički karakter, budući je u priličnoj mjeri odvojeno od radnih kolektiva i privrede uopće, a karakteriziraju ga i mnogi elementi administrativne intervencije od strane društveno-političkih zajednica, naročito u oblasti proširene reprodukcije, cijena, vanjsotrgovinskog sistema, primjene neekonomskih metoda usmjeravanja privrede i ostalih djelatnosti itd.

Dosadašnje naše planiranje zasnivalo se na takvoj preraspodjeli narodnog dohotka kojom se uglavnom poreskim metodama vršila centralizacija najvećeg dijela akumulacije, i time onemogućavala realizacija principa o neposrednim proizvođačima i radnim organizacijama kao osnovnim nosiocima proširene reprodukcije. Time je ujedno i negirano tržište kao bitan regulator proizvodnje, a djelovanje tržišnih zakonitosti je potiskivano u mjeri koja je prelazila potrebe i mogućnosti dostignutog stepena razvoja proizvodnih snaga.

Kao posljedica takvog stanja bila je da naši društveni planovi nisu u dovoljnoj mjeri bili zasnovani na objektivnim ekonomskim zakonitostima koje djeluju u privredi.

Pored toga radne organizacije se često nisu u dovoljnoj mjeri zalagale za izvršenje planova jer nisu u dovoljnoj mjeri sudjelovale kod njegovih donošenja, pa ih vrlo često nisu ni smatrale »svojim« planovima.

Takav sistem planiranja nije bio direktivno, administrativno-centralističko planiranje, jer je takav sistem planiranja nespojiv sa sistemom samoupravljanja, ali nije bio ni izv. »indikativno planiranje«, kakvo je najčešće zastupljeno u privredama kapitalističkih zemalja, budući da je bilo dosta elemenata administrativne intervencije, i da naši ekonomski instrumenti i mjere, koji su ranije činili sastavni dio plana, a od 1964. g. Skupština ih donosi istovremeno s planom u vidu posebnog zakonskog propisa, — imaju normativni karakter.

Razvoj sistema samoupravljanja i cijelog privrednog sistema, naročito posljednjih godina, te dostignuti nivo razvoja proizvodnih snaga, onemogućili su dosadašnji sistem planiranja, a novi sistem društvenog planiranja s adekvatnim mehanizmom usklađivanja i usmjeravanja, koji bi odgovarao sve razvijenijim formama samoupravljanja i robnom karakteru proizvodnje, nije bio izgrađen.

Naime, posljednji zakon o planiranju u našoj zemlji — »Zakon o planskom upravljanju narodnom privredom« donesen je još 1951. g., no razvojem proizvodnih snaga i društvenih odnosa u našoj zemlji postavke toga zakona su već davno prevaziđene.

Zbog svega toga imperativno se nametala potreba da se pride radu na izgradnji novog sistema planiranja koji će odgovarati specifičnim uvjetima našeg privrednog sistema, a u kojem osobito nakon privredne reforme dolaze sve više do izražaja ekonomičnost u poslovanju, proces koncentracije i specijalizacije proizvodnje, koji proizvođače upućuje sve više na međusobno po-

vezivanje i usklađivanje svojih aktivnosti, i u kojem uspješan i koordiniran razvoj čitave privrede postaje bitna potreba proizvođača.

Trebalo je stoga izgraditi takav novi sistem planiranja koji će omogućiti utvrđivanje i dosljedno sprovođenje racionalne ekonomske politike na svim nivoima uz odgovarajuće neposrednije djelovanje ekonomskih zakonitosti, a da to bude u skladu s našim privrednim sistemom zasnovanim na samoupravljanju.

Na temelju višegodišnjeg rada na ovoj problematici u Saveznom je zavodu za privredno planiranje još 1963. g. započet rad (zajedno s izradom tada predviđenog 7-godišnjeg plana 1964—70.*) na izradi novog sistema planiranja.

Rezultat toga rada je nekoliko stručnih elaborata tokom 1964. i 65. g. o novom sistemu planiranja, kao npr.:

- »Prednacrt teza o sistemu planiranja«,
- »Teze o sistemu društvenog planiranja«,
- »Prednacrt osnovnog zakona o društvenom planiranju«, te u nekoliko redakcija
- »Osnove sistema društvenog planiranja (teze).«

Svi ti materijali prošli su kroz vrlo opsežne diskusije u odborima Vijeća Savezne skupštine, u Saveznoj privrednoj komori, Centralnom vijeću Saveza sindikata Jugoslavije, Ekonomskom savjetu Saveznog izvršnog vijeća, linijom planskih organa, te na proširenoj sjednici Saveznog izvršnog vijeća sa predstavnicima Savezne skupštine, Saveznih organa uprave, Republičkih izvršnih vijeća itd.

Rezultat tih diskusija predstavljaju teze o »Osnovama sistema društvenog planiranja« u trećoj redakciji, koja je objavljena početkom 1966. g.

Spomenute teze sastoje se iz 5 dijelova.

U prvom uvodnom dijelu daje se osvrt na dosadašnji sistem planiranja te na kompoziciju i utjecaj elemenata plana i tržišta u proteklom periodu.

U drugom dijelu pod naslovom »Planiranje u uslovima robne proizvodnje« teze sadrže postavke o ulozi i funkcijama plana i tržišta i njihovoj međusebnoj povezanosti i uvjetovanosti, o sredstvima i elementima sistema planiranja, o funkcijama planiranja, o sadržaju planova i karakteru njihove obaveznosti, te postavke o nosiocima planiranja.

Treći dio teza govori o vrstama planova u predloženom sistemu planiranja, te o mjerama za ostvarenje društvenih planova.

U četvrtom dijelu obrađena je problematika postupka izrade, donošenja, praćenja i ostvarenja planova, dok posljednji, peti dio, govori o statusu i oblicima rada planskih organa.

PLANIRANJE U USLOVIMA ROBNE PROIZVODNJE

Prema spomenutim tezama polazna pretpostavka koja determinira koncepciju budućeg sistema planiranja je robni karakter naše proizvodnje.

S obzirom na robni karakter proizvodnje, ekonomski odnosi između radnih organizacija ostvaruju se djelovanjem ekonomskih zakonitosti.

Budući da stihijski djelovanje ekonomskih zakonitosti robne proizvodnje može dovesti do neskladnog privrednog razvoja, pa i do narušavanja načela raspodjele prema radu, to društvena zajednica mora poduzimati odgovarajuće mjere zbog sprečavanja stihijskog djelovanja ekonomskih zakonitosti robne proizvodnje, i to tako da društvenim planovima i drugim mjerama stvori takve uslove privredivanja u kojima će udio kako radnih organizacija tako i pojedinih proizvođača u raspodjeli društvenog proizvoda u maksimalno mogućoj mjeri zavisiti od rezultata njegova rada.

*) Od donošenja ovog plana odustalo se zbog predviđenih promjena u privrednom sistemu, a do kojih je došlo privrednom reformom, i s kojima se moralo računati kod izrade perspektivnog plana. Zbog toga se prišlo izradi novog 5-godišnjeg plana za razdoblje 1966—70, čije se donošenje može uskoro očekivati.

U uslovima robne proizvodnje i cjelokupnog našeg privrednog sistema, sistem planiranja treba se bazirati prvenstveno na funkcioniranju zakona vrijednosti, ali ne na suprostavljanju zakona vrijednosti i planiranja, već na tome da se planiranje temelji na spoznatim zakonima socijalističke robne proizvodnje u našim uvjetima, da se njime potpomogne što optimalnija podjela društvenog fonda rada i sredstava na pojedine privredne oblasti i grane i da se ubrza cjelokupni privredni razvoj.

Prema tome, plan i tržište, odnosno planiranje i samoupravljanje ne isključuju se, već čine u novom sistemu planiranja jedinstvo i međusobno se uslovljavaju, dopunjuju i čine organsku cjelinu. Kod toga planiranje nastupa zbog ubrzavanja privrednog razvoja, kao i da potpomogne objektivne razvojne procese.

Privredni razvoj, odnosno realizacija objektivno uslovljenih ciljeva mogla se ostvariti i bez posredstva planiranja, slobodnim djelovanjem ekonomskih zakonitosti, samo što bi u tom slučaju njihovo ostvarenje trajalo često nesrazmjerno duže vrijeme i iziskivalo daleko više sredstava i napora.

Da bi se to izbjeglo, planom kao svjesnim usmjeravanjem robne proizvodnje treba obezbijediti ubrzanje privrednog razvoja, kao i racionalnu raspodjelu ukupnog društvenog rada na pojedine djelatnosti, odnosno realne proporcije razvoja pojedinih djelatnosti. Kod toga planiranja treba razvoj sagledati na dužji period, vodeći kod toga računa da neposredni proizvođači i cijela privreda treba da kao osnovni nosioci proširene reprodukcije budu zainteresirani za donošenje planova. To će se postići tako da ciljevi plana izražavaju zajedničke interese i težnje nosilaca ekonomske politike, a njihovo ostvarenje da se načelno sprovedi samoupravnom akcijom proizvođača, kao i djelovanjem ekonomskih zakonitosti tržišta.

No, međutim, budući da zakon vrijednosti i ostale ekonomske zakonitosti robne proizvodnje djeluju u uslovima samoupravljanja i društvenog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju na specifičan način, to ne treba mehanički prenositi metode ispoljavanja tih zakonitosti, kako se one javljaju u društvu zemljama, već treba naučnim metodama izučavati djelovanje tih zakonitosti u specifičnim uslovima naše socijalističke robne proizvodnje, te koristiti rezultate tih saznanja.

U pogledu sredstava i elemenata sistema planiranja u tezama se konstatira da sredstva i elementi sistema planiranja nisu samo planovi i direktne mjere za njihovo ostvarenje već tu spadaju i sve mjere aktivnosti nosilaca proširene reprodukcije oko usklađivanja i usmjeravanja razvoja na svim nivoima, zatim svi oblici kooperacije među radnim organizacijama, kao i »svaka smišljena aktivnost radnih organizacija i njihovih asocijacija: na podjeli rada, na kooperaciji, pa i na utvrđivanju drugih međusobnih odnosa.«*)

Nadalje, kao bitan element sistema planiranja javljaju se svi elementi informiranja svih nosilaca ekonomske-političkih odluka (neophodnost svestranih analiza, istraživanja tržišta na temelju kojih će radne organizacije biti upoznate s uslovima i mogućnostima plasiranja svojih proizvoda, i to kako sadašnjih tako i perspektivnih, zatim o napretku tehnike, o suvremenim dostignućima u oblasti organizacije rada itd.).

Ovakav pristup utvrđivanju sredstava i elemenata sistema planiranja pomalo začuđuje i izgleda da je preširoko postavljen, jer na taj način planiranje se gotovo izjednačava sa cjelokupnom ekonomskom politikom, što je svakako netačno budući da ekonomska politika »predstavlja skup aktivnosti svih nosilaca društvenog procesa reprodukcije u ekonomskoj i vanekonomskoj sferi«**), a planiranje je samo jedno od sredstava ekonomske politike, i nikako se ne može poistovetiti s ekonomskom politikom.

U dijelu teza koji govori o funkcijama planiranja, u tezama se daje vrlo originalno i prihvatljivo rješenje o obavezosti i načinu djelovanja novog sistema planiranja, baš s obzirom na specifičnosti našeg privrednog sistema zasnovanog na samoupravljanju.

*) Savezni zavod za privredno planiranje: »Osnove sistema društvenog planiranja (teze)«, Beograd, 1966. g., str. 12.

**) dr J. Sirotković: »Privredni sistem i društveno planiranje Jugoslavije«, Zagreb, 1964. g., str. 13.

Prema prijedlogu novi sistem planiranja temeljito bi se na 3 osnovne planske funkcije nosilaca ekonomske-političkih odluka. To su:

- 1) obaveza svih nosilaca ekonomske-političkih odluka da moraju planirati, odnosno programirati razvoj svoje aktivnosti,
- 2) njihova obaveza da u mogućoj i potrebnoj mjeri moraju svoje planove međusobno usklađivati,
- 3) da odgovorno rade na ostvarivanju svojih planova.

Ovo konkretno znači da se predviđa obaveza svih radnih organizacija (a ne samo privrednih), kao i njihovih asocijacija, te društveno-političkih zajednica da obavezno moraju planirati, i to na taj način da samostalno donose svoje planove.

Vrlo je pozitivna zamisao o obavezi usklađivanja planova jer će se na taj način u najvećoj mjeri izbjeći slučajevi neusklađenosti planova koje smo imali u dosadašnjoj praksi, kada nam planovi kako radnih organizacija tako i društveni planovi društveno-političkih zajednica nisu bili međusobno usklađeni, što je imalo niz negativnih posljedica, kao npr.:

— da je na istoj sirovinskoj bazi temeljilo svoje planove nekoliko radnih organizacija, odnosno komunala, a sirovinska baza je odgovarala kapacitetima i potrebama samo jedne od njih;

— slučajevi neorganiziranog istupanja naših vanjskotrgovinskih poduzeća na inostranim tržištima, od čega su korist izvlačili inostrani partneri, itd.

Realizacija ovako usklađenih planova stavlja se u zadatak svim nosiocima ekonomske politike koji su te planove donijeli. Budući da su ih samostalno donijeli, odnosno planove asocijacija radnih organizacija, kao i društvene planove društveno-političkih zajednica, kao njihov zajednički dogovor, proizlazi i njihova moralna obaveza da se bore za ostvarenje vlastitog, a ne od drugog nametnutog plana.

No, međutim, realizaciju planova ne treba posmatrati samo kao moralnu obavezu radnih organizacija i društveno-političkih zajednica, već uspješna realizacija predstavlja i njihov zajednički interes.

Ukoliko su planovi pravilno postavljeni i međusobno usklađeni, sigurno je da će predstavljati interese njihovih nosilaca, koji će i s materijalne strane biti zainteresirani za njihovu uspješnu realizaciju.

Sadržaj društvenih planova je determiniran ustavnom odredbom prema kojoj se osnovni zadatak planiranja sastoji u usklađivanju privrednog razvoja. Iz toga proizlazi obaveza društvene zajednice da planiranjem usmjerava i usklađuje razvitak privrede i materijalne osnove drugih društvenih djelatnosti, odnosno da obezbijedi dinamičnu ravnotežu i proporciji između proizvodnje i potrošnje, između privrednih i ostalih djelatnosti.

Time je ujedno i posredno određen i sadržaj društvenih planova.

Planom treba prvenstveno utvrditi osnovne pravce razvoja koji će na temelju studioznih analiza realnih mogućnosti i potreba zemlje osigurati najpovoljniju dinamiku privrednog rasta, povećanje produktivnosti rada, nacionalnog dohotka, životnog standarda, akumulativne sposobnosti zemlje, uključivanje zemlje u međunarodnu podjelu rada itd.

Tezama o novom sistemu planiranja predviđa se potreba da plan treba sadržavati neophodne kvantitativne pokazatelje, kao npr. stopu rasta proizvodnje i društvene produktivnosti rada, proporcije osnovne raspodjele narodnog dohotka, osnovnu strukturu i efikasnost investicija, ekonomske odnose s inostranstvom, parametre povećanja životnog standarda, proizvodnju manjeg broja ključnih proizvoda (npr. energija, čelik, pšenica itd.), koje bi zajedno s osnovnim proporcijama trebalo u pravilu utvrditi u rasponima.

Iako se objektivno postavljeni rasponi ne mogu postavljati proizvodno, već su objektivno određeni, ipak bi vjerovatno bilo bolje rješenje kada bi spomenuti kvantitativni pokazatelji i osnovne proporcije bili u planovima iskazani u nekoliko varijanata, osobito u nacrtima (prijedlozima) planova, kako bi nosioci ekonomske-političkih odluka mogli već prilikom donošenja planova sagledati ekonomske posljedice koje proističu iz raznih varijanti realizacije plana.

Već je ranije kod objašnjenja sredstava i elemenata sistema planiranja istaknuto mišljenje da se u tezama sistem planiranja gotovo identificira s ekonomskom politikom.

U prilog takvoj tvrdnji govori i tačka 5. poglavlja »Sadržaj planova i karakter njihove obaveznosti« spomenutih teza o novom sistemu planiranja, u kojoj se decidirano navodi da plan sadrži (»formuliše«) ekonomsku politiku.

O tome da se ne smije poistovećivati cjelokupna ekonomska politika i planiranje kao sredstvo ekonomske politike, dano je već ranije objašnjenje, pa nema potrebe ovdje ponavljati.

Bilo bi vjerovatno daleko realnije da se umjesto toga sistemom planiranja na naučno fundiranim osnovama utvrdi razvojna politika i uslovi privredivanja koji će omogućiti najoptimalniji razvoj.

Predloženim novim sistemom planiranja planovi dobivaju drugi karakter u pogledu njihove obaveznosti. Oni ne mogu imati obavezni administrativni karakter, jer je to nespojivo sa sistemom samoupravljanja na kojem počiva cijeli naš privredni sistem.

No, međutim, budući da radne organizacije i društveno-političke zajednice donose svoje planove, kao izraz vlastitih, odnosno zajedničkih interesa, to su organi svake radne organizacije ili društveno-političke zajednice odgovorni svojim samoupravnim organima, odnosno predstavničkim tijelima za izvršenje samostalne planom postavljene zadatka, odnosno za poduzimanje potrebnih mjera za njihovu realizaciju.

Kod toga planovi širih društveno-političkih zajednica treba da predstavljaju zajedničke interese, usklađene stavove i težnje radnih organizacija i nižih društveno-političkih zajednica, pa će u tom slučaju svi nosioci ekonomske politike biti i ekonomski zainteresirani za njihovo izvršenje, a sami ti planovi bi imali karakter moralno-političke obaveznosti.

U tezama se nadalje govori o nosiocima planiranja, i kod toga se ponavljaju već od ranije poznati stavovi sadržani u raznim aktima naših najviših predstavničkih tijela ili društvenih organizacija (npr. »Rezolucija o osnovnim smjernicama za dalji razvoj privrednog sistema«, »Rezolucija o smjernicama za izradu 7-god. plana«, materijali VIII kongresa SKJ itd.) prema kojima su neposredni proizvođači (u širem smislu, tj. zapravo svi radni ljudi) udruženi u svoje radne organizacije i njihove asocijacije osnovni nosioci ekonomske politike, pa naravno i planiranja kao sredstva ekonomske politike, u našoj zemlji.

Pored njih, kao nosioci planiranja javljaju se još i društveno-političke zajednice, kao koordinatori zajedničkih interesa, opće razvojne politike, općih uslova privredivanja, itd., s time da njihovi planovi budu izvedeni iz interesa svih radnih ljudi i radnih organizacija.

VRSTE PLANOVA U NOVOM SISTEMU PLANIRANJA

Tezama o novom sistemu planiranja predviđeno je postojanje 7 vrsta planova. To su:

1. planovi radnih organizacija,
2. planovi njihovih asocijacija,
3. planovi federacije,
4. planovi republika,
5. planovi komunala,
6. regionalni planovi,
7. prostorni planovi.

PLAN RADNE ORGANIZACIJE treba biti osnovni ekonomski instrument njenog privredivanja, kojim ona utvrđuje svoju poslovnu i razvojnu politiku, kao i sredstva za njihovu realizaciju. Kod toga treba posebnu pažnju posvetiti dugoročnoj politici osnovne raspodjele dohotka u cilju vršenja proširene reprodukcije i podizanja životnog standarda članova svog kolektiva.

Svoje planove, odnosno dugoročne programe svog razvoja, radne organizacije donose samostalno. Vremenski period za koji će radne organizacije donositi svoje planove utvrđuju one također samostalno prema specifičnim uvjetima svoje struke u širokom dijapazonu, od dugoročnih programa preko srednjoročnih planova do tekućih jednogodišnjih planova.

Radna organizacija može za duži period da utvrdi osnovne pravce svog razvoja, a za kraći period da donosi određentije planove. Ovi planovi ne moraju biti vezani vremenski uz društvene planove odgovarajućih društveno-političkih zajednica, ali se zato u tezama predviđa obaveza radnih organizacija da trebaju izraditi i dio svog plana (odnosno programa) i za period za koji društveno-političke zajednice donose svoje planove.

U planovima radnih organizacija treba pored ostalog prema realnim mogućnostima i potrebama predvidjeti mogućnosti i prednosti kooperacije i specijalizacije, te uključivanja u podjelu rada u zemlji, a prema mogućnostima i u međunarodnu podjelu rada.

PLANOVI ASOCIJACIJE RADNIH ORGANIZACIJA. Kod funkcija planiranja je već iznijeta obaveza nosilaca ekonomsko-političkih odluka da moraju svoje planove u mogućoj i potrebnoj mjeri međusobno usklađivati.

Prema tome proizlazi i obaveza radnih organizacija da moraju svoje planove međusobno usklađivati, i to kako po teritorijalnom principu tako i po liniji asocijacija radnih organizacija.

U tezama se pod asocijacijama podrazumijevaju udružene radne organizacije iste ili komplementarnih djelatnosti, prema specifičnostima svoje djelatnosti.

Prema tome bi planovi asocijacija radnih organizacija trebali izražavati na bazi usklađenih stavova svojih članova, a u skladu sa integracionim procesima u privredi, razvojnu politiku pojedinih privrednih grupacija.

PLANOVI FEDERACIJE. Na nivou federacije predviđen je sistem kontinuiranog planiranja, u kome je osnovni oblik plana srednjoročni plan za razdoblje od 4 do 7 godina.

Kontinuirano planiranje sastoji se u tome da se donese jedan srednjoročni plan, npr. petogodišnji plan za razdoblje od 1966. do 1970. g. Zatim se svake godine izrađuju bilanci i analize poslovanja radnih organizacija i analize ostvarenja srednjoročnog plana. Ujedno se vrši i analiza predvidljivih uslova privredivanja za predstojeću godinu, kao i predviđanja tendencija razvoja.

Na temelju tih analiza, po potrebi, npr. po isteku 1—2 godine, a ne u ranije određenim periodima, vrše se neophodne izmjene u srednjoročnom planu. Plan se produžava novim zadacima za daljnjih 1—3 godine, a na osnovu prethodnih analiza vrše se potrebne korekcije plana, odnosno intervencije radi njegove realizacije.

Korekciju plana vršiti ćemo ukoliko plan nije bio realno postavljen, bilo da je postavljen preskromno bilo prenapregnuto, a za ocjenu će nam poslužiti analiza privrednog razvoja u promatranom proteklom periodu.

U obratnom slučaju, ako se na bazi analiza konstatira da je plan realno postavljen, a privredni razvoj zaostaje za realnim mogućnostima, poduzet će se potrebne intervencije za ubrzanje privrednog razvoja u skladu s realnim mogućnostima i postavkama plana.

Pored osnovnog srednjoročnog plana koji sadrži osnovne elemente razvoja, novim sistemom planiranja predviđena je mogućnost izrade detaljnih parcijalnih planova srednjoročnog razvitka u skladu s osnovnim srednjoročnim planom (npr.: plan razvoja po pojedinim privrednim oblastima: industrija, poljoprivreda itd., uključujući tu i neprivredne djelatnosti).

Dugoročno planiranje na nivou federacije nije predviđeno kao izrada i donošenje dugoročnih programa cjelovitog privrednog razvoja, već je predviđeno da se takvi programi donose na nivou republike.

Na nivou federacije predviđena je izrada dugoročnog programa razvoja (10—15 g.) za pojedine djelatnosti, odn. grane, kao npr.: energetika, saobraćaj i sl.

Prema tome federacija ne bi ubuduće donosila tekuće jednogodišnje društvene planove, već namjesto njih, kako je već spomenuto, samo analizu uslova privređivanja za tekuću godinu, kao i predviđanja tendencija razvoja.

Osnovni srednjoročni plan federacije trebao bi da sadrži:

- ciljeve razvojne politike,
- osnovne odnose u raspodjeli nacionalnog dohotka,
- osnovne pravce razvoja i odgovarajuću strukturu investicija, imajući u vidu i osnovne strukturne probleme, te uključujući i vanjskotrgovinsku razmjenu,
- pravce i metode uključivanja u međunarodnu podjelu rada,
- osnove regionalnog aspekta razvoja Jugoslavije, a kod toga naročito razvoja njenih nerazvijenih područja,
- osnovne elemente politike mijenjanja socijalno-ekonomske strukture,
- politiku razvoja produktivnosti rada,
- uslove privređivanja i osnove za promjenu u mehanizmu privrednog sistema vezane za ostvarivanje plana.

U vezi s uslovima privređivanja treba istaći da je vrlo pozitivna zamisao u tezama prema kojoj bi se instrumenti ekonomske politike utvrđivali po pravilu za srednjoročni period i ne bi se često mijenjali, kao što smo imali do sada slučajeve u našoj praksi. U kraćim periodima moglo bi doći do promjena instrumenata samo u izuzetnim slučajevima neophodnih korekcija.

To je uostalom i preduslov za uspješan sistem srednjoročnog planiranja, jer u uslovima stalnog mijenjanja instrumenata ekonomske politike, kao i uopće uslova privređivanja, i najbolje postavljeni planovi vrlo brzo postaju neaktuelni.

Za ostvarenje postavki saveznog plana federacija se koristi zakonskim propisima kojima će se regulirati osnovni uslovi poslovanja privrednih organizacija, kao i rada radnih organizacija društvenih djelatnosti, te posebno određenim finansijskim sredstvima za intervencije u privredi, zatim za financiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih krajeva, kao i za učestvovanje u investicijama od bitnog značaja za usklađivanje i usmjeravanje privrednog razvoja.

Ovo je dobro zamišljeno, samo treba paziti da ta sredstva budu svedena na najnužniju i razumnju mjeru, kako ne bi takva mjera ekonomske politike bila u suprotnosti s proklamiranim načelima o osnovnim nosiocima ekonomske politike, a naročito u oblasti proširene reprodukcije.

PLANOVI REPUBLIKA. Sistem planiranja na nivou republika je isti kao i kod federacije s tom razlikom da je na nivou republike predviđeno da one utvrđuju svoju dugoročnu razvojnu politiku.

Inače planiranje na nivou republike bazira se na ovim principima:

- republike samostalno planiraju svoj privredni i društveni razvoj i donose potrebne mjere u okviru svojih nadležnosti za ostvarenje tog razvoja,
- republike međusobno usklađuju svoje planove i programe, i kod toga međusobno surađuju (npr. donošenje nekih zajedničkih parcijalnih planova ili programa razvoja pojedinih područja ili djelatnosti i sl.),
- svojim planovima utvrđuju razvoj onih društvenih službi koje su od općeg značaja za republiku ili šira područja republike, i obezbjeđuju usklađenost razvoja ovih službi u cjelini,
- svojim planovima utvrđuju politiku bržeg razvoja svojih nedovoljno razvijenih krajeva, te samostalno utvrđuju sredstva i način ostvarivanja te politike.

PLANOVI KOMUNA. Budući da radne organizacije samostalno donose svoje planove, to plan komune mora biti zajednički dogovor svih radnih organizacija na njenom području. Svoje planove komuna će zasnivati na planovima radnih organizacija, i na temelju njihovih samostalnih planova donositi zaključke o potrebnim mjerama za podsticanje tog razvoja.

Tu se prvenstveno radi o problemima koje treba rješavati zajedničkim snagama svih stanovnika i radnih organizacija u komuni, i koji predstavljaju zajedničke interese. To su problemi životnog standarda i infrastrukture uopće (lokalni saobraćaj, problem organizacije snabdijevanja, komunalne službe, znanstvske usluge, itd.), kao i problem cjelokupnih društvenih službi (prosvjeta, zdravstvo, kultura itd.).

Kod toga komune trebaju razvijati međukomunalnu suradnju, a osobito susjedne komune, koje trebaju međusobno surađivati, usklađivati svoje planove, utvrđivati zajedničke probleme i pronalaziti načine njihovog rješavanja.

REGIONALNI PLANOVI predstavljaju zajedničke planove više komuna na jednom širem području (u okviru jedne ekonomske regije). Njima treba za pojedine ekonomske regije utvrditi na bazi komparativnih i drugih uslova specifičnu društveno-ekonomsku fizionomiju, uključujući tu i pravce razvoja pojedine regije.

Naročito moraju sadržavati politiku razvoja nedovoljno razvijenih područja, zajedničke probleme infrastrukture za više komuna, analizu lokacionih faktora koji će predstavljati naučno pripremljenu podlogu za donošenje investicionih odluka itd.

Iako time sadržaj regionalnog planiranja nije iscrpljen, niti definiran, svakako je pozitivno da je u prijedlogu novog sistema planiranja zastupljeno i regionalno planiranje, a s obzirom na nedovoljnu praksu i iskustva u toj oblasti planiranja potrebna su daljnja istraživanja u cilju konkretizacije primjene tih vrsta planova.

PROSTORNO PLANIRANJE. Od prostornih planova do sada je u našoj praksi bila jedino primjena urbanističkih planova u pojedinim većim gradovima, iako su postojali odgovarajući zakonski propisi o urbanističkom planiranju.

Sada se prostornim planiranjem želi osigurati racionalno korištenje prostora na pojedinim užim ili širim područjima (utvrđuje se najbolji prostorni raspored osnovnih privrednih kapaciteta, mreža naselja, objekata društvenih službi, usmjerava proces urbanizacije itd...)

Ovi planovi su dugoročni planovi, donose se za vremenski period od 20—30 godina, a mogu se izvršenjem pojedinih srednjoročnih planovi kontinuirano produžavati.

Način njihovog donošenja je u načelu isti kao i kod društvenih planova.

MJERE ZA OSTVARIVANJE DRUŠTVENIH PLANOVA čine svi instrumenti ekonomske politike od radnih organizacija do federacije, pri čemu osnovni element čini neposredna privredna i druga organizirana, u osnovi usklađena, djelatnost radnih organizacija u okviru postojećeg privrednog sistema, djelatnost preko koje se u krajnjoj liniji ostvaruju svi društveni planovi.

Društvena zajednica će i dalje intervenirati raznim mjerama ekonomske politike, kao npr. kontrolom cijena, kod deviznog i vanjskotrgovinskog sistema, monetarno-kreditnom politikom itd...

DONOŠENJE PLANOVA, PRAĆENJE NJIHOVOG IZVRŠENJA, TE OBLICI RADA PLANSKIH ORGANA

Donošenje planova treba se zasnivati na demokratskim principima, tako da planovi društveno-političkih zajednica i radnih organizacija mogu biti usvojeni samo od predstavničkih tijela tih zajednica, odnosno organizacija. Na taj način planovi dobivaju karakter zajedničkog dogovora svih nosilaca ekonomske politike na određenom području i snagu društvene obaveze, i postaju osnova za sprovođenje usvojene ekonomske politike.

Kod izrade planova društveno-političkih zajednica planski organi komponiraju cjelinu plana, imajući u vidu pojedinačne koncepcije nosilaca ekonomske politike, kao i cjelovito sagledane uslove, mogućnosti i ekonomsku cjelishodnost razvoja.

Organi za planiranje dužni su predlagati alternativna rješenja, kako bi predstavnički organi mogli odabrati najoptimalnija rješenja, poslije čega bi se pristupilo definitivnoj izradi plana.

U novom sistemu planiranja posebnu ulogu ima funkcija koordiniranja planova, što mora doći do izražaja još u fazi izrade planova na svim nivoima. Kod toga zavodi za planiranje treba da budu intenzivno povezani s privredom, pri čemu će se vjerovatno razviti i novi organizacioni oblici organa za planiranje.

Organi za planiranje dužni su uz prijedlog plana da izrade i odgovarajuću dokumentaciju, koja s ovim analizama čini sastavni dio plana.

Praćenje izvršenja planova zadatak je planskih organa, koji su dužni u određenim vremenskim periodima podnositi predstavničkim organima izvještaje o izvršenju donijetih planova, kao i uopće o privrednim kretanjima u proteklom periodu. Kod toga su planski organi dužni da daju analize uzroka eventualnog neizvršenja plana, kao i prijedloge što bi trebalo poduzeti radi realizacije planom predviđenih zadataka, uključujući kao krajnju mjeru mogućnost korekcije planova.

Na kraju svakog planskog perioda za koji je plan bio donesen podnosi se završni izvještaj predstavničkim organima o ostvarenju plana u cjelini.

Organi za planiranje u svome radu treba da se služe najnovijim metodama planiranja, kao što su npr. metode međusektorske analize, linearno programiranje itd.

U prijedlogu novog sistema planiranja nije izradena tehnika i metodologija planiranja, što će biti jedan od primarnih zadataka planskih organa ukoliko Savezna skupština usvoji predloženi sistem planiranja. Ovo će osobito biti aktuelno za izradu metodologije planiranja neprivrednih djelatnosti, budući da planovi trebaju dobiti karakter planova razvoja svih društvenih djelatnosti.

ZAKLJUČAK

Osnove sistema društvenog planiranja u obliku teza predstavljaju krupan napor u cilju pronalaženja rješenja za usklađivanje sistema planiranja s cjelokupnim privrednim sistemom naše zemlje, i ujedno zadatak koji je barem u svojoj prvoj fazi uspješno obavljen.

Same teze ne predstavljaju još definitivno izgrađen nov sistem planiranja, ali zato pružaju vrlo solidnu osnovu za široku diskusiju o novom sistemu planiranja.

Kao što je i autor ovog napisa iznio nekoliko primjedaba na predloženi novi sistem planiranja, sigurno je da će kao rezultat široke diskusije o novom sistemu planiranja biti donijet novi zakon o društvenom planiranju u Jugoslaviji, kojim će biti reguliran kvalitativno novi sistem planiranja u našoj zemlji usklađen s razvojem privrednog sistema i samoupravljanja.

Gotovo sa sigurnošću se može kod toga tvrditi da će predložene teze koje su bile predmet razmatranja u ovom napisu činiti kostur novog zakona o društvenom planiranju u Jugoslaviji.