

## ДРУШТВЕНИ ПЛАНОВИ ПРЕМА НАЦРТИМА УСТАВА СР СРБИЈЕ И СФРЈ

Марксово економско учење, које представља теоријску основу организације социјалистичке привреде и темељ идеологије радничке класе, највећим делом је настало као резултат критичке анализе капиталистичког система и грађанске политичке економије. У оквиру те критике, две димензије заузимају нарочито значајно место. Прва се односи на капиталистичко друштво као друштво експлоатације, класно подељено на капиталисте, који стичу дохотке од својине (профит, рента, камата и други облици присвајања вишка вредности), и пролетаријат, класу која своје дохотке добија на основу рада, продајући једину робу коју може продати — радну снагу (најамнине). Друга димензија Марковске критике односи се на капиталистичко друштво као систем робне привреде, у којем се, на супрот све већој организованости појединачних привредних јединица (капиталистичких предузећа) одржава друштвена неорганизованост капиталистичке привреде као целине.

На основу ових елемената, као и практичних потреба друштва још у оквиру капиталистичког система, негативно изражених у различитим облицима криза, чак и најоопштеније дати позитивни принципи организације социјалистичког друштва укључују друштвену свест као битну компоненту привредног система који у њему влада. Историјско искуство социјализма до сада је такву оријентацију потврдило као исправну, али је истовремено веома јасно показало све опасности једностраног односно парцијалног тумачења Марковских схватања. У свом традиционалном моделу, наиме, социјализам је друштвену свест схватио и применио претежно у формалном значењу те речи — као просто присуство субјекта који изражава општедруштвене интересе и као такав је надређен свим осталим. Из таквог приступа настао је систем у којем основни субјект социјалистичке привреде чини држава, као једини и изворни носилац општедруштвених интереса, а директивни планови представљају главни облик усклађивања производних могућности и друштвених потреба. Без обзира на разлике по другим питањима, данас готово све европске социјалистичке земље настоје да привредним реформама већег или мањег обима ублаже слабости таквог система, дајући тиме, поред осталог, закаснелу али још потребну потврду онога што је Југославија открила још средином педесетих година. Изузмемо ли Мађарску, чије су динамичне промене знатно интензивније него у другим социјалистичким земљама, али још у току,

те се о њима не може изрећи дефинитиван суд, разлике између Југославије и ових земаља ипак су остале, утолико што је у Југославији тај систем у целини напуштен, док је у осталим земаљама само модификован односно ублажен.

У почетној етапи, напуштање оваквог система планирања тумачило се неопходношћу ширег деловања закона робне привреде и њоме условљеном децентрализацијом. Криза друштвеног планирања у току шездесетих година, с једне стране, као и изградња новог привредног система, с друге, међутим, показали су да разлике нису квантитативне већ квалитативне, односно да није реч о више или мање планирања, о јаче или слабије израженој друштвеној свести, већ о начину на који се она конституише. Истицање самоуправљања као битне, у односу на капитализам историјски нове садржине производних односа, наиме, питање друштвене свести није постављало на формалан начин, већ је у први план стављало њено друштвено значење за положај произвођача и радног човека као носиоца свих функција у удруженом раду. Тако схваћено планирање није никаква спољашња корекција делатности удружених произвођача коју треба наметати снагом државне власти већ интегрална димензија самих социјалистичких односа, неопходна да би се остварило оно што је Маркс и схватао као одређење будућег друштва — „удружење слободних људи који раде друштвеним средствима за производњу и своје многобројне индивидуалне радне снаге самосвесно троше као једну друштвену радну снагу”. (*Капитал*, том I, ћирилица, Култура, Београд, стр. 42.)

У оваквом, самоуправном привредном систему планирање добија другачији карактер, не само по обухватности која се најчешће има у виду већ и по начину настанка и међусобном односу појединих нивоа планирања. Имамо у виду нарочито следеће моменте:

Прво, планирање није искључива функција нити преокупација засебне мреже хијерархијски повезаних органа, већ саставни део делатности сваког привредног субјекта — од основне организације удруженог рада до федерације.

Друго, у оквиру друштвене својине, самоуправљања и расподеле према раду, легитимни су сви интереси, без обзира на ниво на којем се формирају — и појединачни, и посебни и општи, а односи међу њима не заснивају се на линеарној субординацији појединачних и посебних општем. Општи интерес, при томе, није априорно дата константа о којој основне организације удруженог рада, радне организације и њихове асоцијације немају шта да кажу, већ се оформљује уз њихово непрекидно активно учешће. Процес конституисања општег интереса, ипак, не може заменити њега самог, тј. и општи интерес, као и појединачни и посебни, мора бити формално — по врсти акта којим се установљава, и институционално, по субјекту који га носи и одговара за његову реализацију, јасно одређен, иначе се претвара у апстракцију која никог не обавезује.

Треће, планови друштвено-политичких заједница треба да настају као резултат међусобног сучељавања планова и потреба радних организација односно основних организација удруженог рада, које би се у критичним тачкама морало завршити у облику одговарајућих самоуправних споразума и друштвених договора, с једне стране, и њиховог упоређи-

вања с проценама о општедруштвеним потребама и могућностима развоја за посматрани период. Обе компоненте су подједнако значајне. Јер, колико прва својим присуством обезбеђује реалност и стварну друштвену подршку будућем плану, толико друга спречава да се друштвени интерес сведе на механичку средину посебних и појединачних, или, што је још горе, да се неки посебан интерес наметне као општедруштвени.

Четврто, сучељавање појединачних, посебних и општих интереса, и на њима заснованих одговарајућих планова, које и чини есенцију сусретног планирања, мора се обезбедити у поступку доношења планова, док су сви, као пројекције развоја, предмет разматрања и друштвене оцене. На основу сагласности која се у том поступку постигне, сваки од субјеката планирања, коригујући у већој или мањој мери првобитну пројекцију, самостално доноси свој план и сноси одговорност за његову реализацију, пред сопственим радним људима и пред читавом друштвеном заједницом.

Пето, на основу овако утврђених планова предузимају се мере економске политике, које морају бити у складу с њима. Динамичност савремених услова, при томе, често захтева ефикасне и брзе економске мере, те надлежни органи, у складу с тим, морају имати извршан маневарски простор. При свем том, међутим, план се не може игнорисати, он мора обавезивати пре свега онога који га је донео. У том смислу свако битно одступање од усвојених планова друштвено-политичких заједница може се допустити тек пошто прође кроз описани поступак доношења самих планова. Без тог елемента, то јест без обавезности плана за орган који га је донео, план не може имати никакав ауторитет нити вршити било какав утицај на привредна кретања. А то је, на жалост, с нашим планирањем случај већ више година.

Да ли је овакав карактер планирања, нарочито друштвених планова, дошао до изражаја у Нацрту устава СР Србије (чл. 59—60) односно Нацрту устава СФРЈ, чији се чланови 57—58, сем незнатних редакцијских разлика, готово у целини поклапају с њима? Иако је у нацртима устава планирању дато релативно мало места, мој је утисак да јесте и да уставна решења у том погледу заслужују подршку. Ипак, чини се да систем о којем је реч није доведен до краја, односно да није оформљен у мери која је неопходна да би могао бити оперативан и ефикасан. Иако се оно што ћу на крају предложити практично своди на једну реченицу, за њено прихватање или одбијање потребно је погледати главне одредбе оба наведена члана.

Ст. 1, чл. 59. Нацрта устава СР Србије (57. Нацрта устава СФРЈ — пошто су бројеви чланова овог Нацрта само за два мањи од Нацрта републичког на њих се даље нећемо ни позивати) предвиђа да се усклађивање односа у друштвеној репродукцији и усмеравање развоја остварује планирањем на самоуправној основи. Мислим да је као начелна одредаба то у реду. Ст. 2. предвиђа да се планирање и програмирање рада и развоја у основним организацијама удруженог рада удруженим у различите облике организација удруженог рада остварује у односима веза, међузависности и сарадње који произлазе из удруживања рада и средстава, сагласно самоуправним споразумима, што је такође на месту. Ст. 3. предвиђа усклађивање планова и програма рада и развоја између основ-

них и других организација удруженог рада, као и између њих и интересних заједница, што је такође у складу с изложеним начелним ставовима. На питање које је овде предмет расправе односи се, у првом реду, ст. 4. чл. 59. Нацрта устава СР Србије.

Овим ставом, у ствари, предвиђа се, бар у начелу, поступак за доношење друштвених планова односно планова друштвено-политичких заједница (општина, покрајина, република). У складу с природом сусретног планирања, овај став фактички има два става, иако је представљен као један. У првом делу односно првој завршеној реченици овог става предвиђа се:

„Радници у удруженом раду и њихове организације удруженог рада и пословног удруживања, заједно с другим радним људима и самоуправним организацијама и заједницама, као и са органима друштвено-политичких заједница и са синдикатима и другим друштвено-политичким организацијама, утврђују друштвеним договором заједничке интересе и циљеве привредног и друштвеног развоја у општини, аутономној покрајини и Републици”.

Чини се да ова реченица прецизно означава оно што је у претходним разматрањима означено као први смер сусретног планирања, онај који иде од појединачног и посебног ка општем. За стварно сусретно, још мање за самоуправно социјалистичко планирање, међутим, то није довољно, те је сасвим логично што иза овог става (у оквиру ст. 4. чл. 59) следи други став:

„На основу ових договора и планова и програма рада и развоја организација удруженог рада, као и на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклађених заједничких интереса, у општини, аутономној покрајини и Републици доносе се друштвени планови ових заједница” (Подвукао А. В.).

Формално је овим ставом круг затворен, односно развијена друга димензија или смер друштвених планова, она која иде од општег ка посебном и појединачном. Прочита ли се овај став, нарочито подвучени делови, пажљивије, и упореди с претходним, одмах падају у очи разлике које постоје између првог и другог смера конституисања друштвених планова. Смер који иде од појединачног и посебног ка општем одређен је садржински, формално и институционално. Почетну основу тог смера, наиме, чине планови основних и других организација удруженог рада — што значи да је јасно шта се планира, у ком облику и ко је субјект планирања. Исто се може рећи и за следећи ниво, у којем се предвиђа и облик планирања (друштвени договори) и субјекти који у њему учествују (радници у организацијама удруженог рада, самоуправним организацијама и заједницама, органи друштвено-политичких заједница, синдикати и друге друштвено-политичке организације), као и садржина планирања (утврђивање заједничких интереса и циљева привредног и друштвеног развоја у општини, покрајини и Републици).

Такав степен одређености, међутим, не постоји у обрнутом смеру конституисања друштвених планова. Да је он неопходан јасно је само по себи, јер се и у самом тексту каже да се друштвени планови у општи

ни, покрајини и Републици доносе на основу наведених друштвених договора, „као и на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклађених заједничких интереса“. Колико год пута читали овај став, у њему нећемо наћи оне елементе које смо нашли на претходним нивоима — ко је субјект планирања, у ком се облику они доносе и шта у себи садрже. Зато се са неколико реченица морамо задржати на сваком од ових питања, подсећајући, пре тога, да је реч о поступку за доношење друштвених планова и о начину за усклађивање појединачних, посебних и општих интереса.

У означеном, по нашем мишљењу критичном, месту још највише има одређености у погледу садржине ове димензије планирања. У питању су, како тамо стоји, „могућности и услови развоја у друштвено-политичкој заједници“. Таква формулација, међутим, вишеструко је неприхватљива. Оставимо ли по страни то што истицање могућности и услова развоја на овом месту ствара привид да основне и друге организације удруженог рада у конципирању својих планова, самоуправних споразума и друштвених договора не морају узимати у обзир могућности развоја у друштвено-политичкој заједници, и што је у облику у којем је дата („могућности и услови“), без икаквих ближих објашњења, делимично плеонастична, ова одредба је неприхватљива, пре свега, због своје друштвене недовољности. Оно што она у себи не садржи, а што би морала садржати, да би социјалистичко друштво било свесно организована заједница, јесу друштвене потребе, посматране и оцењене на нивоу друштвено-политичке заједнице о којој је реч. Зато праву садржину ове димензије конституисања друштвених планова треба одредити управо онако како из описаних обележја самоуправног система планирања и проистиче, дакле не као „могућности и услове“ већ као *могућности и опште потребе развоја у друштвено-политичкој заједници*.

Из наведеног става, даље, тешко је утврдити ко је субјект овог дела процеса планирања. Логичким тумачењем његовог значења у склопу целине ст. 4. чл. 59, пре свега, на основу речи „заједнички“, могло би се тврдити да су субјекти исти као и у претходном, дакле основне и друге организације удруженог рада, самоуправне заједнице, органи друштвено-политичких заједница, синдикати и друге друштвено-политичке заједнице. Међутим, да ли је о томе реч? Сам уставотворац нас у том погледу доводи у сумњу, јер насупрот оваквом тумачењу стоји чињеница да он ову димензију не изједначаје с претходном, јер јасно каже да се друштвени планови доносе на основу друштвених договора (којим се утврђују заједнички интереси и циљеви привредног и друштвеног развоја у друштвено-политичкој заједници), „као и на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклађених заједничких интереса“ (подвукао А. В.). Оставимо ли по страни текст нацрта и проблем размотримо садржински, јасно је да субјекти нису исти као у друштвеном договарању, јер друштвени договори не морају бити свеобухватни, већ се могу диференцирати, како на регионалној тако и на гранској основи, док могућности и потребе развоја које се имају у виду у друштвеним плановима морају за дату друштвено-политичку заједницу бити општег карактера. Делимично се то види и из

текста Нацрта, јер се у првом делу ст. 4, чл. 59. говори о *заједничким интересима и циљевима*, а у другом о *усклаћеним заједничким интересима*, али је то ипак недовољно да би се означила садржина која је, по нашем мишљењу, у питању.

И најзад, пре него што учинимо позитиван предлог, констатујмо да је институционално, по облику у којем се опредмећује, ова димензија конституисања друштвених планова апсолутно неодређена. Да би се „на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклаћених интереса” могли доносити друштвени планови, наиме, и једно и друго, и могућности и услови (по нашем мишљењу и потребе) и усклаћени заједнички (по нашем мишљењу за ту заједницу — општи) интереси морају бити и *формално утврђени*, односно *институционално фиксирани у облику неког акта*, исто онако као што су то интереси појединачних основних и других организација удруженог рада у облику њихових планова (боље рећи: нацрта планова) и њихови заједнички (али не увек и општи) интереси у облику друштвених договора.

Повежу ли се сва три момента, лако се може реконструисати целина за коју се залажем. У самоуправној социјалистичкој привреди планирање је саставна компонента привредне делатности сваког субјекта, те постоји мноштво планова, различитих како по субјектима који их доносе и облику у којем се изражавају тако и по садржини. Да би планирање које својом укупношћу стварају било *систем*, а не механички збир, између ових планова мора постојати усклаћеност. Та усклаћеност треба да се остварује у поступку за доношење свих планова, који мора бити синхронизован и обухватити све нивое планирања. Тога ради, субјекти планирања морају бити издиференцирани, пошто се иначе не може разграничити ни садржина планова ни одговорност за њихову реализацију. У нацртима устава СФРЈ и СРС јасно су идентификовани носиоци и облици појединачних и посебних планова, односно субјекти планова основних и других организација удруженог рада и субјекти друштвених договора, док то није случај са садржином и субјектом планирања у размерама друштвено-политичких заједница. А то значи да систем планирања није доведен до краја, односно да није обезбеђен јасан и непротивречан механизам за усклађивање појединачних, посебних и општих интереса у процесу друштвеног планирања. При томе, још једном понављам, имам у виду поступак за конституисање и усаглашавање планова, нивое примарног сагледавања друштвених интереса, а не и субјекте који формално усвајају планове, јер је чл. 298. изричито предвиђено да друштвени план доноси Скупштина републике, из чега се може закључити да ће одговарајућу надлежност имати покрајинске и општинске скупштине. За Скупштину СФРЈ такву надлежност предвиђа чл. 256. Нацрта устава СФРЈ.

Да би се отклонио овај недостатак, односно да би се одредио субјект који у поступку доношења планова релативно самостално утврђује могућности и потребе привредног и друштвеног развоја у размерама читаве друштвено-политичке заједнице о којој је реч, на располагању су, чини се, три могућности. Тај би субјект, пре свега, могла бити сама скупштина друштвено-политичке заједнице, која и доноси план, затим би то

могао бити Општи сабор Републике (чл. 334. Нацрта устава СРС) односно Општи сабор СФРЈ (чл. 286. Нацрта устава СФРЈ), и, најзад, ту функцију могли би, бар у начелу, у почетној фази имати одговарајући заводи за друштвено планирање. Пошто је релативна прихватаљивост ових решења приближно једнака редоследу којим смо их поменули, побимо од најмање прихватаљиве.

Заводи за друштвено планирање вероватно ће одмах бити одбачени као могући субјекти за примарну процену могућности и потреба привредног и друштвеног развоја. У свом данашњем облику они ту функцију, сасвим сигурно, не би ни могли да носе, те њихово одбацивање може бити поткрепљено многим аргументима, од њихове кадровске оспособљености до релативне политичке и друштвене моћи којом располажу већ више од једну деценију. Одговор, ипак, није тако прост како се на први поглед чини, и то из најмање три разлога. Прво, и такви какви су, заводи за планирање представљају центре у којима се концентрише највећи број показатеља привредног и друштвеног развоја и чине његове пројекције, свеједно колико се и како доцније измене. А то значи да су и до сада, бар у почетној фази, они процењивали могућности и потребе привредног и друштвеног развоја. Друго, у тим проценама, без обзира на формалне и институционалне моменте, што захваљујући непосредним везама са скупштинама друштвено-политичких заједница и њиховим извршним телима, што као последица традиције, они су ипак имали релативно самосталан политички ауторитет у изражавању и конституисању друштвене свести (општих друштвених интереса). Најзад, треће, чињеница да је тај ауторитет данас доста скроман ни најмање не значи да он мора остати таквим; напротив, многи добри разлози могли би се навести у прилог потребе његовог повећања, јер је то, сасвим сигурно, и услов повећавања друштвеног ауторитета планирања као целине. Зато се чини да заводи за друштвено планирање у члановима који се односе на ову материју свакако треба да буду поменути, свеједно да ли ће им се поверити или не функција примарног процењивања могућности и потреба привредног и друштвеног развоја.

Други субјект који по нашем мишљењу долази у обзир за примарну процену могућности и потреба привредног и друштвеног развоја јесу, како смо поменули, општи сабори. Иако против оваквог решења говоре два крупна разлога — прво, што је општи сабор доста хетерогено и глобално тело, те самим тим неоперативан, и друго, што због одсуства перманентног рада неће располагати свим релевантним чињеницама — по свом политичком ауторитету његова квалификованост за наведену функцију тешко се може оспорити. Штавише, имајући у виду да примарне процене могућности и потреба друштвеног и привредног развоја у оквирима друштвено-политичких заједница не морају садржати све елементе које и сам план, односно да се могу тицати само глобалних опредељења и као такве изразити и у облику резолуција, које општи сабори према нацртима свих устава и могу да доносе, релативна тежина поменутих разлога против оваквог решења знатно опада, утолико пре што се они могу компензирати укључивањем одговарајућег завода за друштвено планирање у фазу припрема резолуције.

Као субјект који у поступку припрема и усклађивања планова може носити функцију примарне процене могућности и потреба друштвеног развоја, најзад, и са најмање образложења, могле би се јавити скупштине одговарајућих друштвено-политичких заједница, које према нацртима устава друштвене планове и треба да доносе. Против оваког решења говори само један разлог — спајање функције носиоца једног, општег интереса, с функцијом усклађивања свих интереса. Релативну тежину овог момента, ипак, не треба прецењивати, јер је у новом политичком систему које нацрти инаугуришу Скупштина Републике (и федерације), не само по слову Нацрта устава СРС и СФРЈ, већ и по њиховом саставу и начину њиховог рада — „орган самоуправљања и највиши орган власти у оквиру права и дужности Републике (федерације)” — чл. 297. Нацрта устава СРС и чл. 254. Нацрта устава СФРЈ.

Упореде ли се предности и недостаци сваке од наведених солуција, чини се да оптималну треба потражити у комбинацији прве са једном од наредне две, јер би се тим путем стручне и оперативне предности завода за друштвено планирање могле сјединити с политичким ауторитетом општин сабора односно скупштина. Прихвати ли се, уз то, захтев за диференцирањем носилаца појединих нивоа интереса у фази њиховог усклађивања и усаглашавања планова различитог нивоа, у чему и лежи главна предност сусретног планирања, чини се да би најбоље решење било оно које би објединило заводе за друштвено планирање с општим саборима. Уколико се таква солуција оцени прихватљивом, други део ст. 4. чл. 59. Нацрта устава СР Србије (и чл. 57. Нацрта устава СФРЈ) могао би, приближно, гласити:

*„На основу ових договора и планова и програма рада и развоја организација удруженог рада, као и на основу могућности и општих потреба развоја у друштвено-политичкој заједници, утврђених од стране општег сабора друштвено-политичке заједнице на предлог одговарајућег органа за друштвено планирање, и на тој основи усклађених заједничких интереса и општих потреба рада и развоја, скупштине општина, аутономних покрајина и републике (за савезни устав: република и федерације) доносе друштвене планове општине, аутономне покрајине и Републике (за савезни устав: републике и федерације)”.* (Курзивом су означени делови који се разликују од садашњег текста Нацрта устава СР Србије. — А. В.).

На тај начин — у последњем делу наведеног става преузели смо формулацију из чл. 57. Нацрта устава СФРЈ, зато што нам се чини прецизнијом, јер већ на том нивоу утврђује ко доноси друштвене планове — развојно би се процес усклађивања интереса и усаглашавања планова различитог нивоа од њиховог усвајања односно доношења. Самим тим створио би се простор неопходан за поштовање једног од напред наведених принципа самоуправног планирања — да непосредну одговорност за реализацију сваког плана — с обзиром на њихову бројност и разноврсност — сноси, пре свега, орган који их је донео. У том смислу, чини се да ст. 1, чл. 60. Нацрта устава СРС (чл. 58. Нацрта устава СФРЈ) не би требало да остане такав какав је предложен. Маколико, наиме, изгледало сагласним с начелима система, прогласити раднике у организаци-

јама удруженог рада и радне људе у другим самоуправним организацијама и заједницама одговорним „за остваривање заједничких интереса и циљева утврђених плановима и програмима рада и развоја својих организација и заједница, као и заједничких интереса и циљева утврђених самоуправним споразумима и друштвеним договорима које су закључили са другим самоуправним организацијама и заједницама”, такав став, ако није само декларативан, извесно није довољан за обезбеђење реализације усвојених планова.

Не упуштајући се у детаљније разматрање ове материје, пошто подела одговорности проистиче из поделе надлежности и права, чини се да би овај члан требало да има четири става. Први, начелан, у којем би се на генералан начин установило да су за реализацију усвојених планова одговорни они који их доносе. Други, у којем би се, слично садашњем ст. 1. чл. 59, установила непосредна одговорност радних људи и самоуправних органа организација удруженог рада за планове које сами доносе и самоуправне споразуме које закључују, као и заједничка одговорност — са органима друштвено-политичких заједница, синдикатима и другим друштвено-политичким организацијама — за остварење друштвених договора којима су приступиле. У истом ставу могла би се нормирати и њихова обавеза да својим радом и делатношћу доприносе остварењу друштвених планова, иако она не може имати непосредно дејство, јер ће они то и иначе чинити ако се поклапа са њиховим интересом (што план и треба да обезбеди) или ако се утврди њихова конкретна, а не начелна обавеза. У трећем ставу, по нашем мишљењу неопходно, морала би се нормирати одговорност скупштина друштвено-политичких заједница за остварење усвојених друштвених планова, не само зато што их оне усвајају већ и зато што располажу овлашћењима да предузимају мере за регулисање привредне активности. У складу с тим, садашњи став 2. чл. 59. Нацрта устава СР Србије могао би бити ст. 4 овог члана, или би с предложеним ст. 3. могао заменити места.

У сваком случају, уставне одредбе о друштвеном планирању, и у најначелнијем облику у којем су дате, не смеју оставити нејасним или спорним ко је одговоран за остварење друштвених планова, јер ће у том случају, баш као и доста година уназад, остати спорно, неразвијено и неефикасно и само друштвено планирање.

*Др Александар М. Ваџић*