

nova razvoja svih subjekata planiranja u okviru ograničenja koje privrednom razvoju cijele zemlje predstavlja stanje u bilanci plaćanja. U okviru tog ograničenja treba izvršiti i usklađivanje planova razvoja svih subjekata planiranja.

Mi smo pomoću input-output modela izvršili i analizu veličine i strukture uvozne zavisnosti jugoslovenske privrede kako bismo subjektima planiranja u Jugoslaviji što detaljnije prikazali ograničenje koje privrednom razvoju Jugoslavije postavlja stanje u bilanci vanjske trgovine Jugoslavije i u okviru kojega oni trebaju uskladiti svoje razvojne planove.

## PRIVREDNOSISTEMSKE DIMENZIJE DRUŠTVENOG DOGOVARANJA O OSNOVAMA PLANA

Ljubomir MADŽAR\*

### 1. UVODNA RAZMATRANJA

Najveći deo skorašnjih i tekućih mera i akcija koje se preduzimaju na planu dalje izgradnje institucionalne osnove našeg društva inspirisan je nastojanjem da se samoupravni oblici regulisanja i usmeravanja društvenih kretanja prošire i u one oblasti života u kojima nisu postojali, pa da na taj način samoupravljanje postane sveobuhvatan i univerzalan organizacioni princip. Samoupravna regulativa na nivoima iznad nivoa osnovnih organizacija udruženog rada operacionalizovana je velikim delom kroz mehanizme samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja. Dogovori o osnovama društvenih planova zauzimaju u tom kontekstu jedno od ključnih mesta.

Za potpuno razumevanje mehanizma dogovaranja i utvrđivanje pravaca njegovog razvitka od posebnog je značaja činjenica da veliki skup razvojnih problema koji se regulišu dogovaranjem ima jasno izraženu hijerarhijsku strukturu (videti Montias 1976). Ta struktura se ogleda u tome što se pitanja koja valja regulisati mogu svrstati u veći broj slojevito poredanih nivoa, s tim što pri prelasku sa višeg na niže nivoe s jedne strane raste broj pitanja koja se u njih prirodno svrstavaju, a s druge strane opada broj subjekata kojih se odgovarajuća pitanja tiču. Tako će se na najvišem nivou naći veoma mali broj pitanja koja se tiču praktično svih samoupravnih organizacija i njihovih zajednica, kao i drugih društvenih subjekata, uključujući čak i pojedince. Na sledećem nivou naći će se već znatno veći broj pitanja, ali se ona neće tičati svih subjekata, nego će moći da se svrstaju u nekoliko grupa, i to tako da se skup pitanja unutar svake grupe odnosi samo na pojedine, iako još uvek široke klase subjekata i odgovarajuće segmente aktivnosti kojima oni upravljaju. Idući tako niz ovu piramidu, doći će se do nivoa koja sadrži vrlo veliki broj pitanja koja su tako strukturirana u (mnogobrojne) grupe da se skup pitanja unutar grupe odnosi samo na relativno mali broj subjekata. Ovako data struktura problema koje valja regulisati dogovornima o osnovama društvenih planova — a isto rezo-

\* Ekonomski fakultet, Beograd i Institut ekonomskih nauka, Beograd

novanje važi i za druge kategorije dogovora — određuje i samu (hijerarhijsku) strukturu dogovora. Ta struktura je zapravo deo objektivno datog ambijenta kome se dogovori, kao odgovarajuće organizaciono rešenje, moraju prilagoditi. Staviše, može se reći da će sistem dogovaranja biti efikasan u onoj meri u kojoj bude strukturiran respektujući upravo opisane karakteristike objektivne stvarnosti na koju se odnosi. Neizbežna hijerarhijska problema određuje dva bitna elementa sistema dogovaranja: 1. opseg pojedinih dogovora, tj. krug pitanja koja u njima treba da budu obuhvaćena i razrešena, i 2. krug subjekata koji treba da budu učesnici u tim dogovorima. Neophodan uslov za racionalno regulisanje ova dva aspekta sistema dogovaranja jeste celishodan raspored funkcija odlučivanja i odgovarajućih ovlašćenja na pojedine subjekte, no to je jedno od najširih sistemskih pitanja koja se tiču opšte društvene organizacije i u koje se ovdé ne može ulaziti.

## 2. MEĐUZAVISNOST DOGOVARANJA NA RAZNIM NIVOIMA

Iz opisane strukture skupa svih procesa odlučivanja o elementima društvenog plana proizilazi da je subjekt koji se nalazi na datom nivou u toj strukturi zainteresovan za sve odluke koje se donose na njegovom nivou i na višim nivoima i da će u njegovom interesu biti da prilagodi svoje ponašanje tim odlukama. S druge strane, njegove odluke će uticati na izvestan broj subjekata koji se nalaze na nižim nivoima i on će biti zainteresovan da, prilikom koncipiranja svojih odluka, anticipira reakcije tih subjekata. Na taj način kroz celu opisanu piramidu subjekata i procesa odlučivanja provlače se mnogostruke veze i interakcije međuzavisnosti. Kako subjekti učestvuju — doduše na razne načine — u odlučivanju na raznim nivoima, oni će za odgovarajuće skupove problema morati da oforme i odgovarajuće preferencije. Tako hijerarhijskoj strukturi problemu odgovara hijerarhijska struktura preferencija. Za iznalaženje racionalnih rešenja u domenu dogovaranja i društvenog odlučivanja uopšte — fundamentalnu važnost ima činjenica da preferencije koje isti subjekt ispoljava na raznim nivoima nisu istovetne i da je respektovanje celine preferencija, sa svim njihovim složenim interakcijama, preduslov demokratskog odlučivanja. Preferencije na višim nivoima, već samim tim što su ispoljene kroz interakcije većeg broja subjekata, imaju prioritet u odnosu na one koje se ispoljavaju na nižim nivoima. Stoga i odluke donesene u vezi sa rešavanjem problema na višim nivoima moraju da se tumače kao ograničenja za procese odlučivanja na nižim nivoima. Tako dogovori o osnovama planova koji obuhvataju veći broj organizacija, odnoseći se na veće segmente privrednih (i drugih) aktivnosti i pokrivajući veću teritoriju, definišu jasno formulisana ograničenja za procese dogovaranja na nižim nivoima. U protivnom, sistem bi bio nekonzistentan. Važno je imati u vidu da ova ograničenja nisu u suprotnosti sa duhom demokratskog samoupravnog odlučivanja jer ona odražavaju ciljeve i vrednovanja upravo onih koji se u njih uklapaju. Jasno je, na primer, da samoupravne organizacije i njihove zajednice mogu da na nivou zajednice kao celine ispolje sna-

žan interes za regulisanje raspodele dohotka, obuzdavanje porasta ličnih dohodaka i jačanje akumulativne sposobnosti privrede; međutim, na nižem nivou, tj. nivou samih organizacija one će u isto vreme moći da dođu u iskušenje da u procesu raspodele u što većoj meri forsiraju lične dohotke, s tim što bi ih, pri eventualnom odsustvu takvih ograničenja, verovatno povećale znatno više. U tom ponašanju nema ničeg kontradiktornog: situacija u kojoj se odlučuje znajući da će se i hiljade drugih subjekata analogno ponašati kvalitativno je različita u odnosu na situaciju u kojoj tih informacija nema. Zato se stabilizacija privrede i ne može prepustiti izolovanim »stabilizacionim naporima« pojedinih organizacija, bez obzira što bi one bile voljne da preduzmu potrebne mere, pa makar i uz određene žrtve, kad bi znale da će tako postupiti i drugi. Ili, svaki građanin u svojstvu učesnika u procesima političkog odlučivanja može da podržava, ako treba i kroz glasanje, mere pooštrenja ili striktnijeg sprovođenja saobraćajnih propisa, a da u isto vreme, kad kao pojedinac napravi prekršaj, nastoji da minimizira ili čak izbegne kaznu. U takvom ponašanju nema ničeg protivrečnog, ono je pristo rezultat različitih preferencija koje isti subjekt ispoljava na raznim nivoima.

Hijerarhijska struktura dogovora o osnovama planova ima i sasvim određene implikacije u pogledu oblika u kome će pojedini interesi biti zastupljeni na raznim nivoima. Tehnologija dogovaranja, i odlučivanja uopšte, ima svoja sopstvena, jednim delom čisto fizička, ograničenja. Broj subjekata koji učestvuju u donošenju pojedinih dogovora ne može preći neke, često sasvim restriktivno postavljene, granice, a povećanje toga broja preko ovih granica više nego proporcionalno povećava verovatnoću konflikata, troškove dogovaranja i vreme da se dođe do konačnog dogovora. Ako povećanje broja subjekata i poboljšava kvalitet odluka, ostaje ozbiljno pitanje da li su efekti tako poboljšanih odluka dovoljni da nadoknade dodatne troškove i povećano vreme dogovaranja. Posle pomenute granice troškovi daleko prevazilaze efekte i dalje širenje kruga učesnika u datom dogovoru posve je neracionalno. To onda znači da ne postoje mogućnosti, ili bar ne u skupu aranžmana koji bi se po bilo kom kriteriju mogli okvalifikovati kao racionalni, da svaki subjekt učestvuje u sklapanju dogovora koji ga se na ovaj ili onaj način tiče. Čak i minimalni zahtevi u pogledu efikasnosti dogovaranja implioiraju delegiranje izvesnih funkcija i ovlašćenja, tako da jedan broj dogovora donose uže grupe subjekata, ali tako da oni odražavaju interese znatno širih skupina subjekata odlučivanja. Odstupanje od ovog načela može drastično da smanji efikasnost celog sistema ili čak da ga ozbiljno kompromituje, a neki do sada uočeni problemi u odvijanju procesa dogovaranja mogu se svesti na nedovoljno respektovanje upravo tog fundamentalnog preduslova racionalnog odlučivanja.

Međuzavisnost između dogovora koji se sklapaju na raznim nivoima me iscrpljuje se činjenicom da ono što se utvrdi na višim nivoima treba da se tretira kao ograničenje prilikom sklapanja dogovora na nižim nivoima. Pored ovog oblika međuzavisnosti javlja se i onaj koji je vezan za parametre. Mnogi parametri odlučivanja mogli bi da se utvrđuju demokratski u dogovorima koji se donose na nivou cele zajednice ili na nivou njenih velikih segmenata, a oni se potom — bez modi-

fikacija i bez ikakvih dodatnih troškova informacija, dogovaranja i odlučivanja — mogu široko koristiti u velikom broju dogovora na nižim nivoima. Pored toga što se na taj način izbegavaju ogromni troškovi njihovog simultanog izračunavanja na velikom broju punktova na nižim nivoima — ne treba smesti s uma da izračunavanje nekog parametra na *jednom* mestu na višem nivou čini izlišnim njegovo izračunavanje na *mnogo* mesta na nižim nivoima — osigurava se i uniformnost ključnih alokacionih indikatora, što veoma mnogo doprinosi ekonomskoj i opštoj društvenoj racionalnosti odgovarajućih aranžmana (Madžar, 1976.). Svrshodna raspodela dogovora na razne nivoe i prilagođavanje njihove sadržine problemima koji se postavljaju na tim nivoima ne samo što rezultira u neslućeno velikim uštedama na troškovima prikupljanja, prerade i čuvanja informacija i ne samo što daje velike efekte po osnovu poboljšanja alokacije koje nužno rezultira iz ujednačavanja parametra, nego bitno vodi i smanjenju stepena konfliktnosti u sistemu: prihvatanje relativno objektiviziranih parametara koji važe za veliki broj subjekata na istom nivou i uklapanje u ograničenja koja su, kao i parametri, produkt dogovora na višim nivoima — znatno sužava prostor za dalja pogađanja unutar krugova subjekata okupljenih oko pojedinih dogovora i sporazuma, a time se bitno smanjuje verovatnoća dugih usaglašavanja pojedinih aranžmana i konflikata koji u vezi sa tim mogu da iskršnu. Pri tom se postiže i osetno skraćenje vremena neophodnog za sklapanje dogovora i sporazuma, sistem se osposobljava za *pravovremeno* generisanje krupnih odluka, a ta vremenska komponenta predstavlja jednu od ključnih dimenzija ne samo uže shvaćene ekonomske efikasnosti nego i opšte društvene racionalnosti. Objektivni ambijenti unutar kojih se odvijaju procesi odlučivanja relativno brzo se menjaju, tako da svako kašnjenje odluka ima za posledicu njihovu neadekvatnost, s obzirom na promene okolnosti, a samim tim i njihove suboptimalne efekte.

Tako se adekvatnijim strukturiranjem dogovora, tj. takvim oblikovanjem njihove konfiguracije koja će biti u skladu sa hijerarhijskom strukturom odgovarajućih problema, postižu četiri velike i izuzetno značajne kategorije efekta. To su uštede na, najšire definisanim, troškovima odlučivanja, izbegavaju se gubici alokacione efikasnosti vezane za šarenilo i ekonomski neopravdanu varijaciju parametara, izbegavaju se opasni i, ponekad, vrlo veliki gubici na vremenu i smanjuje se stepen konfliktnosti u sistemu. Svi ti efekti mogu se interpretirati kao veliki dobitci koji bi proizašli iz racionalnog uređivanja sistema dogovaranja. Cela ova analiza normativnog je karaktera, a odstupanje stvarnog sistema od teorijski utvrđene, al i praktično ostvarive, norme predstavlja, s jedne strane meru stvarnih gubitaka u odnosu na tu normu, a s druge strane meru efekata koji se daju ostvariti daljim usavršavanjem i dogradnjom sistema dogovaranja.

Da bi dogovori o osnovama planova doista potvrdili svoj društveni smisao neophodno je da budu sprovedeni u život, a to podrazumeva da svaki subjekt dosledno izvršava obaveze koje je kroz njih preuzeo. Bar tni uslova treba da budu ispunjeni da bi se o uspešnoj implementaciji uopšte moglo govoriti. *Prvo*, mora postojati neki sistem kontrole. O tome se malo razmišljalo i nedovoljno raspravljalo, a još manje nešto

činilo na praktičnom planu. Ne izgleda uverljivo da bi se optimalni raspored dogovora po raznim nivoima i optimalni raspored problema i subjekata na razne dogovore mogao sam od sebe i posve spontano oformiti. Kontrolni mehanizmi, specijalno prilagođeni potrebi praćenja dogovora, moraju se ugraditi kao trajni elementi u naš institucionalni sistem. *Drugo*, za prekršioce dogovora moraju postojati sankcije. Zakonom o udruženom radu, kao i drugim sistemskim zakonima, ove sankcije su predviđene i čak se govori o naknadi materijalne štete koja bi eventualno proizašla iz nedisciplinane, tj. neispunjavanja fiksiranih obaveza od strane nekog subjekta. No poznato je da u našem pravnom sistemu primena sankcija na društvene subjekte, čak i kad je za to bilo mnogo opravdanja, nije nikada bila lak posao i sa ne malim teškoćama, osobito kad su u pitanju dogovori na višim nivoima, treba računati i ubuduće. *Treće*, nijedan dogovor neće moći da fiksira sve moguće mere koje valja preduzeti u procesu realizacije. Neki dogovori će definisati najvažnije mere, a neki u mere neće uopšte ni ulaziti. To znači da će neko morati da bude ovlašćen da vrlo operativno, bez pogađanja i dogovaranja, tako reći dnevno, preduzima mere neophodne da bi se realizovali dogovori. Na nivou federacije, republika i drugim višim nivoima to će značiti neophodnost osposobljavanja mobilnih i akciono sposobnih organa ekonomske politike koji će se obavezati da ostvare ono što je fiksirano u dogovorima, koji će u tu svrhu biti opremljeni odgovarajućim instrumentarijem i koji će imati ovlašćenja za operativno delovanje. Ovakav pristup podrazumeva da se u svakoj skupini srodnih i međusobno povezanih problema mogu jasno izdvojiti oni njihovi aspekti koji se tiču širih društvenih vrednovanja i krupnih interesa pojedinih velikih grupa unutar zajednice i da se, samim tim, faza realizacije i koncepcijski i vremenski može jasno odvojiti od faze formiranja krupnih strateških opredeljenja. To, na žalost, nije uvek slučaj. Čak i oblikovanje najvažnijih načelnih stavova sadrži situacije u kojima opšti interes i interes svakog uključenog subjekta zahteva korišćenje nekih sredokrača, minimiziranje kolektivnog pogađanja, uštedu na vremenu i izbegavanje jačih konflikata. Drugim rečima, postoje situacije u kojima su visoko poželjni elementi operativnosti čak i kad je u pitanju usklađivanje najkrupnijih interesa i definisanje strateških opredeljenja na nivou društva kao celine ili njegovih pojedinih segmenata. S druge strane, i sam proces implementacije dogovorenih ciljeva i zadataka nije neutralan u odnosu na različite, ne retko vrlo značajne, društvene interese i vrednovanja. Otuda i veliko, no sasvim razumljivo, iskušenje da se demokratski procesi dogovaranja prenesu i na fazu implementacije i da se na taj način, poboljšavajući možda zastupljenost pojedinih interesa i demokratski celog procesa, znatno smanji efikasnost u realizaciji dogovorenih ciljeva. Zato su u svetu tako brojni slučajevi demokratizacije raznih procesa odlučivanja koja bitno poboljšava raspodelu odgovarajućih efekata, ali po cenu takvog smanjenja efikasnosti koje sve relevantne subjekte dovodi u lošiji položaj od objektivno mogućeg. Formiranje i realizacija ciljeva i opredeljenja može se, stoga, zamisliti kao jedinstven proces. Konkretnije, to je čitava kasnada različitih nivoa, počev od onog na kome se usaglašavaju interesi i stvaraju veliki kompromisi, pa do onog koji se sastoji od tekućih dnev-

nih odluka vezanih za sprovođenje dogovorenih opredeljenja u život. Na svakom od tih nivoa prepliću se elementi interesa i vrednovanja, s jedne, i operativnog odlučivanja s druge strane. Na višim nivoima preovladava — ali ne do stepena isključive dominacije — prva, a na nižim nivoima druga. Obe komponente su visoko poželjne jer prva odražava demokratičnost a druga efikasnost. Kako to često biva kad je u pitanju više poželjnih elemenata, one se delimično isključuju tako da orijentacija na jednu ide donekle na uštrb druge. Zato se postavlja krupno pitanje granice do koje će preovladavati komponenta vrednovanja, a preko koje će — verovatno nikad do isključivosti — dominirati komponenta operativnosti i efikasnosti. Ovo fundamentalno pitanje ne samo da nije do kraja rasvetljeno u vezi sa inaugurisanjem sistema dogovaranja, nego, reklo bi se, njegov značaj nije ni sagledan u onoj meri u kojoj je to sa stanovišta daljeg usmeravanja institucionalne izgradnje doista neophodno.

### 3. DIMENZIJE SISTEMA I LIMITIRANOST KAPACITETA ZA DONOŠENJE ODLUKA

Fundamentalna karakteristika ekonomskih, pa i drugih društvenih procesa jeste ograničenost resursa na kojima se oni temelje, ograničenost vremena unutar koga valja postići neke rezultate i, najopštije rečeno, ograničena sposobnost produkovanja bilo kakvih efekata. Resursa, pa i vremenska ograničenja dobila su svoje zasluženno mesto u standardnoj ekonomskoj teoriji. Staviše, dobar deo teorije interpretira se kao skup postulata i saznanja o tome kako date ciljeve ostvariti u što većoj meri i uslovima ograničenih mogućnosti generisanja odgovarajućih efekata. Međutim, i pored toga što je ta kategorija ograničenja dobila krupno mesto u ekonomskoj teoriji, neka druga ograničenja ostala su neadekvatno ili nikako obuhvaćena i tek u novijim teorijskim stremljenjima nalaze postepeno svoje mesto. Reč je o ograničenoj sposobnosti svakog subjekta odlučivanja da prikuplja, transformiše i čuva informacije, zatim o ograničenoj sposobnosti razvijanja neophodnih algoritama pomoću kojih se na osnovu informacija izračunavaju odluke kao i o samoj ograničenoj sposobnosti izračunavanja, i najzad, reč je o ograničenoj sposobnosti odlučivanja, kao aktivnosti u kojoj se faktički osmišljavaju i valorizuju sve prethodne faze — od prikupljanja informacija do izračunavanja alternativnih varijanti za odlučivanje. U standardnoj teoriji implicitno je bila pretpostavljena neograničena sposobnost odlučivanja — a to se vidi po tome što se nigde ne javljaju ograničenja koja bi se odnosila na tu sposobnost — a za troškove informacija i odlučivanja bilo je, više implicitno nego eksplicitno, pretpostavljeno da su jednaki nuli. Ova druga pretpostavka bila je logički korelat one prve. Prirodno je da je to moralo dovesti do izvesnog broja dubokih iskrivljavanja u modeliranju ekonomskih procesa. Iz tako iskrivljene slike morale su slediti i neadekvatne ekonomsko-političke preporuke kao i pogrešne implikacije u pogledu poželjnih pravaca institucionalne izgradnje. Tako je i moglo doći do tako čvrstih

i ozbiljnih insistiranja na nekim izrazito neracionalnim a i a priori neprihvatljivim rasporedima funkcija odlučivanja kao što su oni u ekstremno koncipiranim centralističkim sistemima.

U iznalaženju racionalnih institucionalnih rešenja mora se, dakle, početi od saznanja da je kod svakog subjekta ograničena sposobnost za donošenje odluka, a da je ukupna sposobnost donošenja odluka kojom raspolaže jedno društvo raspoređena unutar svih njegovih delova i efektivno locirana upravo kod pojedinih subjekata. Otuda će racionalni biti oni aranžmani koji omogućavaju da se cela ta sposobnost iskoristi, tj. koji, pored ostalog, podrazumevaju dovoljno visok stepen decentralizacije u procesima odlučivanja. Visoki stepen centralizacije svodi se na nepotrebno insistiranje da se isuviše mnogo odluka donese na jednom ili nekoliko punktova čiji je kapacitet ograničen, dok kapacitet odlučivanja ostalih mnogobrojnih punktova ostaje nedovoljno iskorišćen. Neefikasnost takvog institucionalnog rešenja više je nego očigledna.

Ranije je istaknuto da sistem dogovaranja omogućava i inkorporira visok stepen decentralizacije pa se po tom osnovu može oceniti kao zadovoljavajući. Međutim, time još nije dobijen potpun odgovor na pitanje da li on garantuje efikasnu upotrebu ograničene sposobnosti odlučivanja kojom raspolaže ekonomski sistem. I pored toga što su funkcije odlučivanja decentralizovane i tako reći difuzno rasute po celom sistemu, kod dogovaranja se javlja jedan drugi problem. Naime, mnogi dogovori obuhvataju veći broj subjekata nego što je neophodno i sadrže rešenja za veći broj problema nego što bi bilo striktno potrebno i sa društvenog stanovišta racionalno. To je delimično uslovljeno i okolnošću da su u nekim slučajevima egzogeno određeni i broj subjekata i sadržina dogovora. Te egzogene determinante deo su institucionalne strukture sistema i lako se mogu prilagoditi u cilju povećanja njegove ekonomske efikasnosti i društvene racionalnosti.

Lako je pokazati negativne efekte preterane obimnosti materije koju valja regulisati nekim dogovorima (i samoupravnim sporazumima). Ako je materija koja treba da čini sadržinu dogovora isuviše obimna, onda će to nužno značiti da su u nju, pored važnih, uključeni i manje važni problemi koji bi mogli da se prepuste dogovorima na nižim nivoima ili mehanizama tekućeg, rutinskog upravljanja privrednim i drugim društvenim aktivnostima. Povećanje materije koju pokriva dati dogovor čini ceo problem odlučivanja bitno složenijim, povećava troškove informacija i odlučivanja i u osetnoj meri onemogućava da se stvarno značajni problemi, koji čine samo deo sadržinski hipertrofiranih dogovora, detaljno razmotre i adekvatno reše.

Mnogo su brojnije i potencijalno opasnije implikacije povećanja broja subjekata koji su okupljeni oko pojedinih dogovora. Pre svega, sa porastom prosečnog broja subjekata koji se javljaju kao partneri u sklapanju dogovora automatski se povećava i prosečan broj dogovora po subjektu. Međutim, sa porastom broja dogovora po subjektu raste i pritisak na njegov ograničeni kapacitet odlučivanja: stavljen u situaciju da se angažuje u prevelikom broju procesa kolektivnog odlučivanja, dati subjekt neće biti u mogućnosti da u većini njih, ili čak ni u jednom, da svoj puni stvaralački doprinos. Isto tako, prevelik broj subjekata po dogovoru i dogovora po subjektu imaće za posledicu da

se subjekti uključuju i u one dogovore za koje nemaju niti mnogo interesa niti dovoljno znanja i informacija, i, obrnuto, da se oko dogovora okupljaju i subjekti čiji je doprinos mali, što dovodi do situacije da gubici koji se javljaju usled glomaznosti samog mehanizma odlučivanja budu veći od eventualnih dobitaka koji se javljaju po osnovu širenja informacione osnove i povećanja demokratičnosti tako donesenih odluka. Treba uočiti da se preteranim nagomilavanjem subjekata oko nekih dogovora (i sporazuma) gube neke važne prednosti decentralizacije: okupljanje većeg broja subjekata u zajedničkom rešavanju velikog broja problema doista predstavlja svojevrsnu centralizaciju odlučivanja koja podrazumeva preterano koncentrisanje na određenom broju punktova subjekata koji odlučuju i pitanja o kojima se odlučuje. Ako bi se išlo ovim pravcem u daljem razvijanju sistema, stvorile bi se dosta krupne, institucionalno određene, aglomeracije subjekata koje bi regulisale veliki broj ekonomskih i drugih odnosa i koje bi, stoga, predstavljale punktove jednog specifičnog centralizovanog odlučivanja. Ta vrsta centralizma bila bi, međutim, u nekim važnim aspektima inferiorna u odnosu na standardni centralizam klasičnog tipa. Ti punktovi bili bi, naime, opterećeni svim komplikacijama koje proističu iz kolektivnog odlučivanja i prirodnog pluralizma interesa koji u njima treba da dođe do izražaja. U standardnim centralističkim rešenjima osnovni — i, kako izgleda, nepremostivi — problem sastoji se u neophodnosti pribavljanja prerađene i korišćenja nesavladivo velike mase informacija i u donošenju tako velikog broja odluka koji ozbiljno udara u granice limitiranih kapaciteta za tu važnu aktivnost. U centralizovanim aranžmanima koji se oformljuju oko raznih vrsta dogovora, pored svih tih problema javljaju se i oni koji neminovno proističu iz velikog broja subjekata čije se efektivno angažovanje u donošenju odluka mora nekako obezbediti. Ako se pri tom jasno ne definišu procedure odlučivanja i način na koji se uzimaju u obzir individualni interesi i preferencije, može se razviti beskrajn proces pogađanja i mukotrpnog usklađivanja interesa koji apsorbuje toliko resursa i vremena i stoga stvara tolike troškove da se velikim delom kompenziraju, ili čak potpuno ponište, potencijalne prednosti sistema. Naravno, moguće teškoće vezane za ovaj specifični vid centralizacije znatno su ublažene činjenicom da su aglomeracije koje se oformljuju oko pojedinih dogovora ipak relativno male, i, posebno, male u odnosu na sistem kao celinu.

Kod nas se, zbog specifičnog pravnog regulisanja materije dogovaranja, upravo opisani problem postavlja u nešto oštrijoj formi. Dogovori, naime, obavezuju samo one subjekte koji ih potpišu i nije moguće, na bazi delegiranja nekih funkcija i ovlašćenja, stvarati dogovore koji će imati snagu sličnu onoj što je imaju zakoni i koja će obavezivati čitave, prikladno definisane, klase subjekata, nezavisno od toga da li su baš sami stavili svoj potpis na dogovore ili ne. S druge strane, iz činjenice da se ipak neki uži krugovi subjekata dogovaraju o stvarima koje podrazumevaju akcije mnogih drugih, dogovorima neobuhvaćenih subjekata, proističu neki dosta složeni problemi praktične realizacije onoga što je dogovoreno i mogućnosti ozbiljnog ugrožavanja stabilnosti sistema.

Ograničeni kapaciteti odlučivanja bitno će, dakle, uticati na pravce razvijanja našeg sistema dogovaranja. Taj uticaj će se oseliti ne samo u vezi sa brojem dogovora i brojem subjekata okupljenih oko pojedinih dogovora i ne samo u vezi sa sadržinom (posebno njenim obimom) dogovora nego i u vezi sa načinom na koji će se dogovori oblikovati, tj. sa samom procedurom dogovaranja. Proces iznalaženja zajednički prihvatljivih rešenja nisu jednoznačno i jednom zauvek dati i mogu se i sami oblikovati na mnogo raznih načina. Takođe je važno da oni, shvaćeni kao (kolektivne) aktivnosti koje na osnovu raspoloživih informacija produkuju odluke, nisu jednako efikasni: uz dati nivo, makar kako definisane, demokratičnosti jedni će iziskivati više vremena i resursa nego drugi i jedni će sa većom verovatnoćom generisati konflikte između zainteresovanih subjekata — sa svim nepovoljnim implikacijama u pogledu ekonomske efikasnosti i društvene racionalnosti rešenja — nego što je to slučaj sa drukčije koncipiranim procesima. To znači da i najšire shvaćeno odlučivanje, a unutar njega dogovaranje kao njegov specifičan oblik, ima sopstvenu svojevrsnu tehnologiju, koja se mora respektovati kao i svaka objektivna, a za upravljanje relevantna osobenost alokacionih mehanizama. Ta tehnologija s jedne strane ograničava intenzitet i ritam procesa odlučivanja i limitira broj i efektivnu sadržinu odluka i njihovu raspoređenost u vremenu, a s druge strane jasno diferencira alternativne procedure odlučivanja sa stanovišta njihove efikasnosti u nesmetanom produkovanju odluka. Oblast utvrđivanja procedure odlučivanja i iznalaženja takvih rešenja koja će, ne smanjujući demokratičnost, povećati efikasnost, predstavlja jedno široko, nepoznato i praktično još nedotaknuto područje istraživanja. Kako je njegova relevantnost za ekonomsku politiku očigledna, jasan je i prioritet sa kojim ga treba tretirati u politici usmeravanja daljeg naučnoistraživačkog rada.

#### 4. PRIVREDNOSISTEMSKJE IMPLIKACIJE PONASANJA U PROCESIMA DOGOVARANJA

Dogovaranje podrazumeva zajednički napor u identifikovanju krupnih, dinamički efikasnih razvojnih alternativa, ali i pogađanje oko toga kako će odgovarajući rezultati biti podeljeni. Prvi element dogovaranja može se okvalifikovati kao stvaralački, aktivan i, uslovno rečeno, proizvođački, a drugi kao pasivan i neproizvođački. Koji će od ta dva elementa preovladati zavisiće od toga da li su neke bitne komponente ove distributivne faze dogovaranja društveno regulisane ili je ceo proces prepušten neformalizovanoj, nepreciziranoj i mnogim rizicima opterećenoj proceduri međusobnog pogađanja pojedinih subjekata. Interakcije koje tim povodom nastaju između pojedinih subjekata mogu biti dugotrajne, mogu da dovedu do velikog broja različitih rešenja od kojih su mnoga neefikasna i sa individualnog i sa društvenog stanovišta i — što je naročito nepovoljno i što je već ranije analizirano — mogu usloviti da do rešenja, bez obzira kakva su, dođe sa znatnim zakašnjenjem. Višoka je i verovatnoća da će u tim interakcijama — kako je ranije tako-

de pokazano — doći do snažnijih konflikata. Neki od pomenutih defekata, posebno prihvatanje suboptimalnih rešenja i njihovo donošenje sa velikim zakašnjenjem, direktno su povezani sa pojavom konflikata koji iz te pojave, zapravo, i rezultiraju. No, konflikti imaju i drugih nepovoljnih efekata, posebno na planu kvarenja različitih odnosa između aktera u procesima odlučivanja i, s tim u vezi, opšteg smanjenja društvene stabilnosti. U nekim konstelacijama važi teorema nemogućnosti koju je dao Arrow (1963), a u drugim javlja se visoka verovatnoća razornih konflikata (Johansen 1977, 1978).

Situacije u kojima je svaki subjekt stavljen u položaj da njegovo učestvovanje u nekom zajedničkom dobitku zavisi od mere u kojoj se bori za svoj sopstveni interes, a protiv interesa drugih subjekata — takve situacije objektivno stimuliraju najrazličitije sukobe i nameću svakom subjektu određenu agresivnost u ponašanju, a samim tim sistematski stvaraju vrlo duge i ponekad iscrpljujuće procese sukobotrpnog usaglašavanja heterogenih stavova i interesa. U tom kontekstu visoko je relevantno Johansenovo (1978) zapažanje da procesi pogađanja imaju jedno posebno obeležje: za razliku od nekih drugih alokacionih mehanizama i sistema odlučivanja, skup mogućih ravnotežnih rešenja ne svodi se na jedan elemenat, a tako identifikovana višeznačnost rešenja i predstavlja osnovu za pojavu konflikata. Više rešenja zadovoljava uslove ravnoteže, svaki će subjekt nastojati da se izbori za ono koje je najbolje sa stanovišta njegovih posebnih interesa. Pod ravnotežnim rešenjem Johansen podrazumeva ono za koje će svi subjekti *ex post*, kad im u celosti bude poznato, konstatovati, da su njihove individualne akcije, preduzete u procesu traženja rešenja, za njih optimalne i sada, u svetlu novih informacija što proističu iz činjenice da je definitivno rešenje već poznato. U Johansenovom modelu, naime, svaki subjekt preduzima izvestan broj akcija nastojeći da (zajedničko) rešenje bude za njega što povoljnije ali ne znajući kako će ono na kraju i *de facto* izgledati. U principu je moguće da subjekti preduzmu i akcije za koje se *ex post*, kad se oformi i sazna definitivno rešenje, ispostavi da nisu bile u njihovom interesu i da bi ih revidirali da su na vreme raspolagali ovim naknadnim informacijama. Ta želja za revidiranjem znak je neravnoteže datog rešenja: doista, ono se u sledećoj rundi neće ponoviti jer će subjekti, upravo zbog ispoljene želje za revizijom, preduzeti drukčije akcije i tako produkovati novo, drukčije rešenje. Atribut ravnoteže sastoji se, dakle, u odsustvu želje za revizijom, a višeznačnost ravnotežnih rešenja predstavlja objektivnu osnovu za pojavu konflikata. Jasno, odsustvo želje za revizijom interpretira se u ovom kontekstu ne kao zadovoljstvo sa konačno oformljenim rešenjem — sa njim mogu da budu nezadovoljni čak svi subjekti — nego kao izraz saznanja da, s obzirom na akcije drugih subjekata, ništa povoljnije nije moglo da se izbori.

Johansen daje i matematičku formalizaciju procesa pogađanja koji eventualno treba da dovedu do zajedničkog rešenja, i to tako da svaki subjekt kroz to rešenje ostvari veće ekonomske efekte nego što bi bili efekti dobijeni na osnovu nezavisne, izolovane akcije. Johansenova analiza odnosi se na slučaj dva subjekta, ali se ona uz minimalne dodatne pretpostavke može proširiti na slučaj više subjekata. Matematička for-

malizacija može se, takođe, lako prevesti na jezik verbalne ekonomske analize. Polazeći od pretpostavke da je zajednička akcija poznata i precizno određena u svim svojim aspektima, geometrijsko mesto tačaka koje predstavljaju moguća ravnotežna rešenja i čije pojedine komponente mere individualne dobitke pojedinih subjekata, mogu se predstaviti kao površina u jednom prostoru čiji je broj dimenzije jednak broju subjekata. Analitički je pogodno sve te dobitke meriti ne u apsolutnom iznosu nego kao *datatne* ili *diferencijalne dobitke*, tj. kao razlike između ukupnih dobitaka što bi se ostvarili kroz zajedničku, dogovornu, fiksiranu akciju i onih — po pretpostavci — po logici stvari manjih, nego dobitaka što bi proistekli iz samostalnih izolovanih i nekoordiniranih akcija. Konačan ishod tj. stvarni izbor jednog konkretnog rešenja iz skupa mogućih ravnotežnih rešenja nije poznat i zavisi od akcija svih oko dogovora okupljenih subjekata. Pretpostavljajući da svaki subjekt ima mogućnost da blokira zajedničku akciju, tj. da spreči njenu realizaciju ukoliko oceni da njegov interes ne dolazi u njoj adekvatno do izražaja, dolazi se do sledećeg rezultata: ukoliko subjekti najave takve pretenzije u pogledu individualnih dobitaka da je zbir tih zahteva veći od ukupnog dobitka i ukoliko ne nađu načina da se pretenzije redukuju i usklade, zajednička akcija će propasti i svaki će izgubiti diferencijalni dobitak, tj. biće sveden na one, po pretpostavci manje, efekte koji se mogu ostvariti individualnom, nekoordiniranim akcijom. S druge strane, rešenje nije jednoznačno, i, pored smanjenja sopstvenih pretenzija, uvek postoje mogućnosti da do neophodnog usklađivanja dođe tako što će *drugi* smanjiti *svoje* zahteve i tako ukupnu sumu svesti u okvire objektivno datog i po pretpostavci poznatog dobitka. Upravo na ovom punktu javljaju se osnovni problemi u vezi sa pogađanjem i spontanim traženjem zajedničkog rešenja koje u sistemu dogovaranja igra kardinalnu ulogu. Subjekti, naime, neće pokazivati spremnost da redukuju sopstvene zahteve sve dok se neophodno usklađivanje može osigurati na osnovu smanjenja učešća *drugih* subjekata u zajednički ostvarenom efektu. Sa individualnog stanovišta uvek je superiorna ona alternativa koja uspeh zajedničke akcije, pa prema tome i individualni dobitak koji će iz nje proizilaziti, osigurava na bazi ustupaka i odgovarajućih odricanja kod drugih subjekata. Kako se ponašanje svih drugih subjekata karakteriše visokim stepenom neizvesnosti i kako se, stoga, uvek javljaju izvesne mogućnosti da se usklađivanje obezbedi na račun drugih, to uvek postoji i određeni interes da se, makar i uz izvestan rizik, osujeti zajednički poduhvat tako što se forsiraju alternative koje se temelje ne na sopstvenim nego na tuđim ustupcima. Tako mehanizam pogađanja objektivno podstiče takvo ponašanje u kome se sopstveni interes štiti i forsira na način koji može da ugrozi zajedničku stvar.

Zbog svega toga pogađanje mora da se odvija u nekoliko rundi. Svesni da data runda nije definitivna i da će sigurno uslediti nova ukoliko se pojedinačni zahtevi ne usklode u okvir koji je određen veličinom zajednički ostvarenog efekta, subjekti će biti objektivno stimulirani, a logikom situacije čak i prinuđeni, da u početnim rundama startuju sa povećanim zahtevima, tj. sa takvim zahtevima za koje se već unapred može reći da se neće uklopiti u apriorno određene okvire. Ti povećani

zahtevi služiće, s jedne strane kao sredstvo za obezbeđenje što većeg sopstvenog učešća u raspodeli, a s druge strane kao činilac koji treba da obezbedi prostor za eventualne ustupke u narednim rundama. Na taj način su već od samog početka pripremljeni svi uslovi za vrlo postupno i dugo usklađivanje pretenzija i interesa. Sporost odlučivanja ugrađena je, dakle, u samu strukturu aranžmana koji se temelji na pogađanju, a količina resursa koju apsorbuje samo odlučivanje mora, već zbog toga, biti veća nego u nekim alternativnim aranžmanima.

Aranžman zasnovan na pogađanju generiše još jedan vid stimulacije. Znajući da za svakog subjekta postoji alternativa nepreduzivanja zajedničke akcije i da je zajednička akcija, čak i ako pruža relativno mali neto dobitak, superiorna u odnosu na individualne poduhvate, svi subjekti biće zainteresovani da svoje pretenzije postavе sa mnogo odlučnosti i čvrstine i da, pri tom, stvore utisak nepokolebljivosti i jasne rešenosti da od svog zahteva nimalo ne odstupe. Takvo ponašanje doista može da bude korisno za pojedinačnog aktera jer povećava verovatnoću da će drugi akteri načiniti ustupak i tako podneti teret usklađivanja radi realizacije zajedničkog poduhvata. Stavljani u dilemu da li da pristanu na relativno skromne neto dobitke ili ostanu i bez njih zbog neizvođenja zajedničkog poduhvata, drugi subjekti — bar takav utisak može da ima subjekt o kome je reč — ispoljiće sklonost ka iznalaženju kompromisa po svaku cenu. Drugim rečima, pogađanje je aranžman u kome se u dovoljno velikom broju tipičnih situacija može da isplati strategija ucene u procesu odlučivanja i u kome je, stoga, ocenjivačko ponašanje objektivno stimulirano. Neki procesi odlučivanja ponekad su čak tako institucionalizovani da svaki pojedinačni učesnik u njima ima pravo veta; u tom slučaju mogućnosti ucene su najveće, asocijalno — u smislu opozicije prema drugim učesnicima — ponašanje najviše je stimulirano, procesi odlučivanja najteže se odvijaju, a zbog svega toga kvalitet odluka i efikasnost celog sistema koji se zasniva na tom tipu odlučivanja može ozbiljno da trpi. Opasnost je utoliko veća što svaki učesnik ima izvesne mogućnosti da blokira ili bar znatno oteža zajednički poduhvat, što su prilično velika iskušenja da se iskoristi ta dovoljno velika i u osnovi destruktivna moć i što svi subjekti, pogrešno stimulirani, mogu kao celina razviti takve vidove interakcija i takve oblike ponašanja da aranžman kao celina može da postane izuzetno neefikasan.

Iz tako postavljenog procesa kolektivnog odlučivanja proističu, dakle, dva oblika pogrešne stimulacije: 1. postavljanje većih zahteva nego što je, s obzirom na logiku situacije, normalno i prihvatljivo i 2. nastojanje da se sopstveni stav predstavi čvršćim nego što u stvari jeste i nego što bi trebalo da bude. To znači da u međusobnim interakcijama subjekti odašilju informacije čija je svrha pre da prikriju ili iskrive nego da osvetle i egzaktno odslučaju pravo stanje stvari. Javlja se, drugim rečima, jedan značajan element informacione neefikasnosti koji je uslovljen činjenicom da su subjekti stimulirani da šalju pogrešne informacije. Nije teško uvideti da će se stimulacija u pravcu deformisanja informacija pojaviti ne samo u vezi sa veličinom i čvrstinom zahteva, nego i u vezi sa drugim stvarima. U realnim situacijama eventualne pretenzije na neke efekte u fazi raspodele biće »analitički« dokumento-

vana brojnim nalazima u vezi sa mnogim relevantnim aspektima položaja u kome se nalazi dati subjekt, ta dokumentacija će biti iskrivljena i pristrasna na način koji u najvećoj mogućoj meri pogoduje veličini pretenzije i iluziji o njenoj čvrstini, a krajnji rezultat svega toga biće kvarenje informacione osnove odlučivanja za koju je ranije konstatovano da baš kod dogovaranja predstavlja veliku potencijalnu prednost. Implikacije za dalju izgradnju sistema dogovaranja prilično su jasne: umesto da se procedure po kojima se odvijaju ti komplikovani i sa nekoliko strana rovití procesi kolektivnog odlučivanja prepuste u potpunosti snalazljivosti i inicijativi samih zainteresovanih subjekata i da, tako, budu faktički nestructurirane, neinstitucionalizovane i neuredene, one moraju biti predmet permanentne i vrlo temeljno koncipirane društvene intervencije koja će, s jedne strane, osigurati demokratsko ispoljavanje i usaglašavanje interesa, a s druge bar neophodni minimum efikasnosti i brzine u donošenju odluka. Ovo pitanje zahteva temeljna izučavanja, ali izgleda da rešenje treba tražiti u pravcu regulisanja i formalizovanja pojedinih faza u dogovaranju i definisanju nekih demokratski utvrđenih ograničenja preko kojih ti procesi neće moći da se izlivaju. Društveno neregulisani, procesi pogađanja biće opterećeni iskrivljivanjem informacija i iskušenjima da se pribegne uceni kao naizgled efikasnom sredstvu za realizaciju sopstvenih uskih ciljeva: učesnici se čak mogu naći u situaciji da pretinje, kao potencijalne mere, moraju i de facto da primene kako bi stekli reputaciju čvrstih i nepokolebljivih aktera pogađanja i kako bi prilikom sklapanja narednih dogovora ostvarili za sebe što veće dobitke. Stoga institucionalizovanje pogađanja može da prouzrokuje pojavu potencijalno opasnih strategija — shvaćenih kao strukturiran i predvidiv skup pravila odlučivanja u sklapanju serije dogovora raspoređenih u vremenu — koje u nekim situacijama podrazumevaju stvarno miniranje zajednički korisnih poduhvata samo da bi se za ubuduće i u drugim poduhvatima stvorila reputacija čvrstog partnera i u proseku poboljšao položaj u zajedničkim akcijama. Razvijajući takvu strategiju kod većine ili čak svih učesnika, sistem na najneposredniji način generiše ekonomske gubitke i raspoložive resurse kanališe u inferiorne upotrebe.

\*  
\* \*

Sistem dogovaranja ima veliki potencijal i značajne latentne prednosti. U isto vreme on sadrži i potencijalne opasnosti koje bi ga mogle ozbiljno ugroziti ako bi došle do izražaja. Njegov dalji razvitak krije, stoga, u sebi mnogo različitih mogućnosti, što povoljnih, što nepovoljnih. Koje će od tih mogućnosti doći do izražaja — suštinski zavisi od pravaca kojima će krenuti svesna akcija društva, i to upravo u domenu njegovog daljeg razvoja i usavršavanja. Dogovaranje se neće razviti, a još manje usavršiti, spontano i samo od sebe. Kad bi to bio slučaj ono bi se odavno samo od sebe razvilo. Njegovo razvijanje mora da bude briga nekih dovoljno snažnih, a dugoročno i na sistem kao celinu orijentisanih ekonomskih i političkih činilaca i institucija koje će biti svojevrсна personifikacija društvene svesti i koji će se, razvijajući sis-

tem, i sami razvijati — kao deo sistema i kao njegova pokretačka snaga. Bez takvog shvatanja prirode sistema došlo bi do pojave takvih procesa odlučivanja koji bi, stihijno se odvijajući, proizveli velike ekonomske i druge gubitke kao i svi decentralizovani a društveno ne-usmeravani mehanizmi. Ako bi poruku cele do sada prezentirane argumentacije trebalo sažeti u jednu rečenicu, onda bi to bilo da dogovaranje nije nikakva zamena za svesno usmeravanje društvenog razvitka nego mehanizam koji takvo usmeravanje u vrlo visokoj meri iziskuje i pretpostavlja.

Primljeno: 25. 9. 1980

Prilvačeno: 10. 11. 1980

#### CITIRANA LITERATURA

1. Arrow Konneth J., *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York, 1963. 2nd edition.
2. Johansen, Leif, *Lectures on Macroeconomic Planning*, Vol. I, General Aspects, North-Holland, Amsterdam, 1977.
3. Johansen, Leif, *The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining*, Memorandum from the Institute of Economics, University of Oslo, Oslo, 1978.
4. Madžar Lj., »Alokacija resursa i efikasnosti privređivanja«, *Ekonomist*, No. 3, 1976, 507-523.
5. Montias, J. M., *The Structure of Economic Systems*, Yale U. P., New Haven and London, 1976.

#### SOCIAL COMPACTS, ECONOMIC PLANNING AND THE ECONOMIC SYSTEM

Ljubomir MADŽAR

#### Summary

New developments in the Yugoslav economic system were more or less inspired by an endeavour to create self-management decision mechanisms in those spheres of social life which have been the domain of the state, and thus to make self-management a universal organizational principle. Self-management agreements and social compacts are the forms in which this new type of democratization of social life is operationalized; among them, compacts and agreements connected with social plans occupy the prominent position.

The set of problems on which numerous decisions have to be taken is hierarchically structured. This implies that the set of social compacts and self-management agreements has to be hierarchically structured as

well. Higher-level compacts and agreements should provide the relevant constraints and specify a number of parameters to be built into the lower-level arrangements. This provides for the necessary coordination among the decisions of different subjects and raises the overall efficiency of the system while safeguarding its democratic values.

The capacity of any system to generate decisions is limited. This means that it should be economized and that the system of compacts and agreements has to be structured accordingly. A number of suggestions concerning this issue are put forward.

Compacts and agreements imply bargaining as a means of resolving conflicts of interests. Bargaining is characterized by a number of inefficiencies which have to be seriously taken into account in the development of the institutional system of Yugoslavia. Being a largely decentralized device, the system of compacts and agreements will need more overall steering and coordination.