

Mojca Pešec

KAKO DO REALIZACIJE NORMATIVNE PARADIGME SAMOUPRAVNEGA PLANIRANJA*

Članek obravnava problem konfliktnosti med strukturo družbenih odnosov in tipi njene regulacije, ki je tudi posledica hkratnega delovanja različnih tipov regulacije (trg, politična moč, ki se odraža prek državnih ukrepov, grupni in osebni interesi ter planiranje kot koordinator naštetih tipov regulacije). To dokazujejo tudi rezultati analize planskih ciljev srednjeročnega razvoja Slovenije. Na tej osnovi se ugotavlja, da je kljub drugačnim proklamacijam indikativno planiranje (v svoji sektorski varianti) še vedno centralni princip planiranja v Sloveniji (Jugoslaviji). Zato je implementacija integralnega planiranja ekonomskega, tehnološkega, prostorskega in socialnega razvoja prva aproksimacija k socializaciji planiranja pri nas.

The author is concerned with the problem of conflicts between structure of relationships and types of their regulation in Yugoslav society. These conflicts are also the consequence of simultaneous acting of different types of regulation such as market, political power, interests of group and individual actors, and planning as coordinator of these types of regulation. The process is argued by the results of goal-analysis of middle-range plan of Slovenian development. The main constatation of goal-analysis is that the indicative planning is still the central principal of planning in Slovenia (Yugoslavia) despite of opposite declarations. So by the author's opinion is the implementation of integrative planning of economical, technological, spatial, and social development the chance for the very first approximation towards the socialization of planning with us.

samoupravno planiranje, družbena regulacija, planski cilji, družbeni konflikti, Slovenija

I. Konfliktnost med strukturo družbenih odnosov in načini njene regulacije

Planiranje deluje kot regulator družbenih odnosov v celotnem povojnem razvoju jugoslovanske družbe, vendar v različnih oblikah in vsebinah, ki so posledica posameznih stopenj družbenega razvoja. Zaradi svoje vloge koordinatorja delovanja drugih regulatorjev lahko pojmujeemo planiranje kot posebni, »sintetični« regulator (višje stopnje).

* Prispevek temelji na raziskovalnih rezultatih raziskave »Sociološka in politološka analiza družbenega razvoja in usmeritve v srednjeročnem planu z vidika dolgoročnega razvoja SR Slovenije«, ISU, Ljubljana, 1982; nosilec raziskave: Mojca Pešec, sodelavec, dr. Duško Sekulić, konsultant: Stane Saksida; naročnik raziskave: Komite za družbeno planiranje SR Slovenije.

V sedanjem obdobju družbenega razvoja, za katero je značilno hkratno obstajanje različnih načinov produkcije,¹ ki »gnezdiyo« drug v drugem, deluje tudi več regulatorjev celovite družbene reprodukcije v funkciji njenega obvladovanja, katere naj bi planiranje koordiniralo. Ti regulatorji so:²

- a) tržišče,
- b) politična moč oziroma državni ukrepi,
- c) interesi organiziranih družbenih skupin,³
- d) osebni interesi ter
- e) planiranje kot koordinator prvih štirih regulatorjev.

Pri preučevanju zgodovinskega razvoja planiranja in načinov spreminjanja principov planiranja v jugoslovanski družbi⁴ ugotovimo, da je bila vsakokratna implementacija novih principov planiranja rezultat razreševanja konfliktov med implementarnimi načini regulacije celovite družbene reprodukcije. Potrebno pa je tudi poudariti, da ni nikoli deloval le posamezen tip regulacije (in tudi ne deluje); govorimo lahko le o dominantni vlogi enega ali več tipov regulacije. Hkratno delovanje različnih tipov regulacije povzroča konflikte predvsem tedaj, ko implementacija posameznega tipa »preseže« dogovorjene in normativno določene meje.

Implementacija enega ali več tipov regulacije se neposredno odraža v normativnih principih planiranja, saj sem že v uvodu opredelila planiranje kot »sintetični« regulator, ki koordinira delovanje vseh drugih, v praksi implementiranih, regulatorjev.

V obdobju centraliziranega planiranja so bili glavni regulator državno-administrativni ukrepi. Po gradbeni obnovi industrije in upoštevanju tržnih elementov v pogojih gospodarjenja se je pojavil konflikt med dosledno regulacijo z državnimi ukrepi na eni strani, ter med vse večjo ekonomsko krepitvijo podjetij in med uvajanjem samoupravljanja na mikro-ekonomskem nivoju (delavski sveti v gospodarskih podjetjih) na drugi strani. Razrešitev tega konflikta je bila možna le prek avtonomije ekonomskih podjetij v procesu odločanja o lastni reprodukciji.

V procesu planiranja pa se je ta konflikt reševal z uvajanjem novega nosilca planiranja (indikativno planiranje). Na normativnem nivoju imamo tako opraviti predvsem z dvema tipoma regulatorjev:

- z državnimi ukrepi, kjer je državna administracija še vedno zadržala monopol nad makro-nivojem;
- z ekonomskimi enotami, ki planirajo samostojno na mikro-nivoju, seveda ob upoštevanju globalnih družbenih usmeritev.

Po drugi strani pa tudi socialna sfera (družbene dejavnosti) ni več ostala pod okriljem državnih direktiv, čeprav so se na tem področju principi samoupravljanja uvajali dosti bolj počasi kot v ekonomskih enotah, kar je tudi posledica financiranja iz posebnih prispevkov in iz proračuna.

Za obdobje indikativnega planiranja je značilna izrazita decentralizacija in fragmentarizacija tako v ekonomski kot tudi v vseh drugih sferah.⁵ Razvoj družbenoekonomskih in družbenopolitičnih odnosov je dosegel stopnjo, ko je decentraliziranost in vsesplošna nepovezanost družbenih producentov (ekonomskih in neekonomskih) zahtevala svojo razrešitev. Razdrobljenost in ločenost družbene reprodukcije je bilo treba preseči. To preseganje pa je bilo mogoče le tako, da so postali jedro odločanja na makro in mikro nivoju delovni ljudje in občani, ki odločajo o vseh procesih življenja in družbene produkcije. Interes organiziranih družbenih skupin se uveljavlja kot normativni princip regulacije. Družbeno delo pa se prav na tej osnovi združuje in povezuje ter normativno postaja sredstvo menjave.

Uvajanje vsakega novega tipa regulacije je dejansko uvajanje politične inovacije. Posledice vsakokratnega inoviranja je normativna redukcija vloge državne administracije ter obsega in vsebine njenih kompetenc. Ob slednji politični inovaciji

je vloga državne administracije in njenih ukrepov reducirana na potrebno koordinacijo ter na upravljanje zadev, ki so posebnega in globalnega pomena za celotno jugoslovansko družbo.

Obča oblika konflikta pa je vedno neustreznost med strukturo družbenih odnosov ter načini regulacije teh odnosov. Normativno uveljavljanje novega tipa regulacije (čeprav je kot neformalni način regulacije deloval že pred tem) pa ima za posledico pospeševanje in razvoj prav tistih procesov, ki so zahtevali njegovo legitimizacijo. Tako imamo vedno sklenjen krog: spremenjena struktura družbenih odnosov zahteva nov tip regulacije, ki potem vpliva nazaj na spreminjanje teh družbenih odnosov.

Uvajanje novega tipa regulatorja ima za posledico normativno redukcijo že implementiranih tipov regulacije. Odnos med vsemi uveljavljenimi tipi regulacije normativno urejajo prav normativni principi planiranja. Večkrat sem že omenila, da se vsak nov tip regulacije uveljavlja počasi, z »learning by doing.« Tako kot vsaka inovacija prihaja v konflikt z regulatorji, ki so v praksi že uveljavljeni.

Tako principi normativne paradigme samoupravnega planiranja v procesu implementacije prihajajo v konflikt s principi centraliziranega planiranja in s prevladujočo »podjetniško« komponento ter sektorsko usmerjenostjo kot posledico indikativnega planiranja.

II. Planski cilji kot eden od odnosov neustrezne implementacije normativne paradigme samoupravnega planiranja

Nedvoumno je, da se noben idejni projekt ne realizira v praksi v celoti ter v čisti obliki. Tako je tudi z normativno paradigmo samoupravnega planiranja, ki se implementira v situaciji hkratnega obstoja (»gnezdenja«) različnih produkcijskih načinov in hkratnega delovanja (tudi konfliktnega) različnih regulatorjev družbenih odnosov. Posledica tega je delovanje različnih principov planiranja:

- sektorsko planiranje ločenega socialnega, ekonomskega in prostorskega razvoja (brez posebne opredelitve tehnološkega razvoja, ki je običajno pomanjkljivo zajet kar v planu ekonomskega razvoja);

- integralno planiranje ekonomskega, tehnološkega, prostorskega in socialnega razvoja;

- »sintetsko« planiranje (neformalno izbran termin), katerega posamezne idejne elemente lahko zasledimo v obliki celovitega programa dolgoročnega družbenega razvoja, medtem ko je teorija in njena operacionalizacija za potrebe implementacije šele v začetni fazi razvoja.

To spoznanje in principi planiranja, kot so konceptualizirani v naši teoriji integralnega planiranja,⁶ so bila teoretična izhodišča raziskave, v kateri smo preučevali konvergentnost tako srednjeročnih⁷ kot dolgoročnih⁸ ciljev slovenskega razvoja ter poskušali ugotoviti, v koliko so srednjeročni cilji družbenega razvoja SR Slovenije že realizacija dolgoročnih usmeritev njenega razvoja.⁹

Glede na to opredelitev lahko ugotovimo centralnost ekonomskega planiranja in tudi sicer parcialnega planiranja celotne družbene reprodukcije. Cilji v planih¹⁰ so opredeljeni po posameznih subsistemih¹¹ in celo glede na ožja področja-komponente sistemov), vendar brez ali le z minimalnim številom opredeljenih povezav med subsistemom in njegovim relevantnim okoljem. Parcialnost opredeljevanja ciljev v planih je posledica neupoštevanja (ali upoštevanje le minimalnega dela – z zakoni določenih) interakcij med različnimi subsystemi in sistemi.

Spremembe v okolju so težko ali celo nepredvidljive (sploh za sistemsko okolje), vendar pa morajo biti cilji tako opredeljeni oziroma moramo projicirati razvoj tako,¹² da odpiramo prostor za vključevanje vplivov nepredvidenih in nepredvidljivih sprememb v relevantnem okolju. To pomeni, da je potrebno opredeliti takšne mehanizme in instrumente, ki bodo omogočali implementacijo ciljev (planskih

odločitev) kljub vplivanju (predvsem negativnih) sprememb v relevantnem okolju. Naloga opredeljenih instrumentov in mehanizmov naj bi bila torej ustrezna regulacija zunanjih vplivov in sprememb na izvajanje ciljev v sistemu in/ali v subsistemih.

Gre torej zato, da moramo v vsakem (sub)sistemu opredeljevati cilje, ki se nanašajo na njegove interakcije z okoljem, ali s posameznimi komponentami (elementi) tega okolja. Kajti okolje vpliva neposredno ali posredno na funkcioniranje (sub)sistema, kar seveda ne pomeni, da je to vplivanje enosmerno in konstantne jakosti. Nosilci planiranja v določenem (sub)sistemu morajo planirati zase in za druge v tolikšni meri, v kolikor je njihovo delovanje medsebojno odvisno.

Projekcija razvoja v planih, predvsem v srednjeročnem, v veliki meri pa tudi v scenarijih, ne more biti »projekcija razvoja«, če je osrednja metoda opredeljevanja ciljev ekstrapolacija obstoječih trendov in vztrajanje na obstoječih pogojih. Upoštevati in vključevati mora že tudi željeno in hoteno sliko bodočnosti ter na tej osnovi usmerjati obstoječe trende in spreminjati pogoje. Zato noben nosilec planiranja na določenem področju družbene reprodukcije ne more planirati, oziroma opredeljevati svojih razvojnih ciljev (projekcij), le v okviru in glede na svoj (sub)sistem, temveč tudi glede na druge relevantne (sub)sisteme.

Upoštevanje interakcij z relevantnim okoljem (sub)sistemov pri opredeljevanju ciljev bo vplivalo na to, da bodo cilji, ki opredeljujejo pretoke in odnose v (sub)sistemih, bolj realni in jih bo mogoče tudi implementirati. Omenila sem že, da vplivi zunanjega okolja različno vplivajo na implementacijo ciljev v posameznih (sub)sistemih.¹³

Neupoštevanje (ali minimalno upoštevanje interakcij med (sub)sistemi pri opredeljevanju ciljev ima velikokrat za posledico sprejemanje intervencijskih odločitev (ukrepov), ki v veliki večini kratkoročno (tudi le navidezno) rešujejo protislovja. Ta protislovja so lahko posledica implementacije neustrezno opredeljenih ciljev, neustrezne implementacije opredeljenih ciljev, ali pa negativnih vplivov nepredvidenih ali neupoštevanih sprememb v relevantnih okoljih. Kako naj bodo torej opredeljeni cilji? Tako, da bodo upoštevali obstoječe trende in stanja ter opredeljevali njihovo usmerjanje glede na željene in možne bodočnosti. Le v takšnem smislu bo planiranje izpolnjevalo svoj osnovni smoter: zavestno usmerjanje (spreminjanje) družbenega razvoja, ne pa prepuščanje razvojnim tokovom in njihova legitimizacija v planih šele post festum.

Kajti le iz upoštevanja vseh relevantnih izhodiščnih parametrov lahko planiramo zeleno bodočnost in tako usmerjamo družbeni razvoj (planiramo spremembe in spreminjamo družbo), sicer lahko le post hoc ugotavljamo stihijskост družbenih procesov in stanja, ki bodo daleč od zelenega in hotenega.

Odstopanja od optimalnega planiranja družbenega razvoja (opredeljevanja problemov ustreznih ciljev) so največkrat posledica:

a) zoževanja razvojnih perspektiv zaradi premočne vpetosti v pretekla in sedanja dogajanja ter procese, temu ustrezne pozicije dojemanja in konstrukcije specifične socialne realitete ter vpetosti v obstoječi kategorialni aparat;

b) parcialna obravnavanja celovitih (čeprav posebnih) procesov družbene reprodukcije ter neupoštevanje sistemskih in subsistemskih povezav.¹⁴

Kot posledica takšnega pristopa največkrat ostanejo neraziskane in neupoštevane zveze in pretoki med sistemi, subsistemi ter njihovimi elementi ali pa je upoštevan le manjši del. Zato je nemogoče predvidevati ali kako drugače planirati zveze in pretoke med sistemskimi elementi; torej obravnavati procese v njihovi kompleksnosti, ne pa parcialnosti.

III. Možnosti preseganja neustrezne implementacije normativne paradigme samoupravnega planiranja

Po rezultatih celotne raziskave je kaj lahko ugotoviti, da je poglobitni način samoupravnega planiranja *sektorski pristop* – ob prevladujočem ekonomskem planiranju. Ne le da prevladuje planiranje ekonomije, temveč so tudi drugi sektorji planirani na »ekonomski« način. Poudarek je predvsem na pridobivanju dohodka, manj pa na drugih relacijah v sektorju: relacije med izvajalci in uporabniki, kvaliteto inputov in kvaliteto outputov, kompleksnost učinkovanja outputov itd.

Podobno je že pred leti ugotavljal tudi Sekulić D.¹⁵ Vztrajanje in poudarjanje sektorskega pristopa k planiranju ter »ekonomizacija« planiranja je tudi posledica ekonomskih in družbenih gibanj v 60. letih: osredotočanje na tržno usmerjeno ekonomijo, visoka decentralizacija institucionalne ureditve, ter posamično in parcialno reševanje protislovij in konfliktov. V tem obdobju je bila ekonomija kot znanstvena disciplina najbolj razvita (druge družbene znanosti so bile bolj ali manj šele na začetku svoje konceptualizacije ali pa še niso v zadostni meri razvile instrumentarija za aplikacijo raziskovalnih rezultatov in znanstvenih dognanj v prakso), njeni izsledki pa so bili široko uporabni v planiranju in ekonomski politiki. Še dokaj nizka stopnja kompleksnosti družbenega sistema (ob veliki fragmentiranosti) je tudi omogočala predstavo o odločilnem pomenu ekonomske sfere za celotni družbeni razvoj (mehanična delitev družbe na sfero proizvodnje in sfero porabe oziroma na ekonomske in neekonomske dejavnosti). S planiranjem ekonomske sfere se je prek ukrepov distribucije in redistribucije dohodka določal tudi razvoj in razvojne prioritete družbenih dejavnosti (družbene porabe). Z naraščanjem kompleksnosti družbe je predstava o determiniranosti njenega razvoja zgolj z razvojem ekonomske sfere vse manj sprejemljiva in očitna.

Kljub temu pa je ekonomistični pristop k planiranju še vedno poglobitna praksa. Res je bil tovrsten pristop zgodovinska nujnost, ki jo je pogojevala relativna nerazvitost družbenih znanosti in neuporaba že razpoložljivih rezultatov ter nerazvitost alternativnega koncepta planiranja in seveda pomanjkanje strokovnjakov za planiranje, ki ne bi bili ekonomisti.

Tako pa se danes soočamo s situacijo petrifikacije določene stopnje razvoja prakse planiranja, ki je normativno sicer presežena, v praksi pa še ne. Ekonomistični pristop k planiranju celovite družbene reprodukcije vpliva na konceptualizacijo samih planskih ciljev, čeprav je določanje planskih ciljev politično dejanje; kdo in kako odloča, pa je izraz družbenih in političnih odnosov v sistemu.

Glavne pomanjkljivosti sektorskega pristopa k planiranju ob poudarjeni vlogi ekonomskega planiranja so torej:

- zgolj ekonomski pristop k planiranju ne zadovoljuje v celoti niti planiranja relacij in procesov v ekonomskem sektorju, toliko manj v socialnem, prostorskem in tehnološkem;
- planiranje predvsem kvantitativnega odnosa med inputom in outputom, v manjši meri ali pa sploh ne planiranje kvalitete outputa in njegovih učinkov;
- ekonomski pristop k planiranju temelji na planiranju produkcije za trg: iz tega sledi, da so vsi produkti med seboj zamenljivi – generalno sredstvo menjave je denar, ne pa delo;
- sektorski pristop prav tako ne upošteva tehnološkega planiranja kot planiranja posebnih procesov in relacij, temveč ga vključuje v plan ekonomskega razvoja;
- omejuje se na planiranje znotraj posameznih sektorjev, ne planira pa niti relacij med sektorji (razen ekonomske determiniranosti drugih sektorjev – glavna determinanta je dohodek), niti ne pušča odprtega prostora za potencialne vplive procesov v relevantnih okoljih.

V sedanji situaciji je eden od načinov preseganja sektorskega pristopa k planiranju dosledna realizacija normativne paradigme samoupravnega planiranja: *integralno planiranje* ekonomskega, tehnološkega, socialnega in prostorskega razvoja.

Vendar pa integralno planiranje, kljub upoštevanju različnosti razvojnih področij in poskusu njihove sinteze, še vedno gradi na dominantni vlogi ekonomije, čeprav je ta dominantnost posredno in neposredno povezana tudi z drugimi področji reprodukcije. Tako je integralno planiranje prva aproksimacija k planiranju celote in hkrati poskus »socializacije« planiranja v smislu večjega upoštevanja »ne-ekonomskih« področij družbene reprodukcije ter postopno odmikanje od redukcije teh področij z golj na ekonomske kategorije.

Značilnost takšne (sektorske) prakse planiranja je, da izčrpava večino svoje kreativnosti na postopku (proceduri) planiranja, ne pa na teoriji in logičnih problemih. Sploh ob realizaciji principov normativne paradigme samoupravnega planiranja lahko ugotavljamo osredotočanje naporov predvsem na dosedanje konsenze – na osnovi sprejetih sporazumov in dogovorov, manj pa na kvaliteto baze odločanja; torej na to, o čem se sporazumeva in dogovarja. Akcija je institucionalizirana in racionalizirana, treba pa bi bilo racionalizirati še akcijsko bazo. V celotni zgodovini planiranja jugoslovanske družbe nihamo med dvema skrajnostima: med principi odločanja ter med bazo odločanja. Neposredno odločanje kot princip angažiranja vseh delovnih ljudi in občanov je institucionaliziran v sedanji normativni paradigmi; nadaljnje napore je potrebno osredotočiti na teoretično osmislitev in utemeljitev baze odločanja.

Ob navedenih pomanjkljivostih ali še ne dovolj razvitih načinov delovanja obeh omenjenih principov (sektorski, integralni) realizacije normativne paradigme samoupravnega planiranja se postavlja vprašanje, v kateri smeri nadaljevati. Iz povedanega tudi sledi, da je potrebno osredotočiti napore predvsem na razvijanje tehnik spoznavanja vseh procesov, ki so predmet regulacije planiranja kot sintetičnega regulatorja. Omenila sem že, da s tem mislim »**sintetsko**« planiranje.

Zahtevo po »sintetskem« planiranju najdemo zaenkrat v glavnem le v različnih dokumentih Zveze komunistov Jugoslavije v obliki terminalnega cilja in vizije jugoslovanske družbe: kot materialno in duhovno bogate družbe oziroma asociacije svobodnih proizvajalcev. Ta terminalni cilj je izhodišče planiranja sprememb, ki naj funkcionalno spreminjajo družbeno strukturo v smeri zelenega stanja. Ne morem zanikati, da omenjeni principi planiranja in institucionalno preživete normativne paradigme planiranja v svojih utemeljitvah niso opredeljevale istega terminalnega cilja. Dejstvo je, da v nobeni dosedanji teoriji planiranja niso bili dovolj izdelani, še manj pa v praksi implementirani principi preseganja razdrobljenosti in nepovezanosti nosilcev planiranja, ki delujejo v kompleksnih in celovitih procesih družbene reprodukcije.

Konceptualizacijo principov »sintetskega« planiranja zahteva tudi implementacija principa združenega dela, ki jo v veliki meri ovira prav nepovezanost nosilcev planiranja oziroma agensov družbene reprodukcije; njihova poglobljena usmerjenost predvsem na ekonomsko reprodukcijo, ne pa na celovito (problem preobrazbe profitno usmerjenega podjetja v organizacijo združenega dela, v kateri si združeni delavci zagotavljajo pogoje za celovito družbeno reprodukcijo).

V situaciji, ko prevladuje sektorsko in predvsem ekonomsko planiranje celovite družbene reprodukcije, ko je princip združenega dela šele na začetku svoje implementacije, in ko je koncept »sintetskega« planiranja šele v obliki idejnega izhodišča (znan je željeni rezultat), lahko ponudim le nekaj okvirnih črt, ki naj bi jih vgradili v konceptualizacijo »sintetskega« planiranja.

Temeljno izhodišče »sintetskega« planiranja je institut združenega dela; njegova realizacija pa ni združljiva niti z nepovezanostjo in ločenostjo agensov druž-

bene reprodukcije (organizacije združenega dela, ki so na različnih stopnjah kontinuuma med čisto podjetniško usmerjenostjo in sposobnostjo zadovoljevanja potreb delavcev po celoviti reprodukciji) niti s sektorskim pristopom k planiranju. Sektorsko planiranje ni nič drugega kot izraz nepovezanosti agensov družbene reprodukcije v načinu regulacije.

Zato naj bi v konceptualizaciji principov »sintetskega« planiranja izdelali najprej instrumente, ki bi prispevali k preseganju nepovezanosti agensov v družbeni reprodukciji:

- upoštevanje realnih relacij med različnimi sektorji in znotraj njih;
- odpiranje prostora za realizacijo akcij enega sektorja ali subsystema skozi mehanizme drugega sektorja ali subsystema;
- anticipacija posledic, ki jih lahko sproži realizacija akcij enega subsystema v drugih subsystemih;
- oblikovanje mehanizmov za ustrezno regulacijo vplivanja potencialnih sprememb v okolju;
- anticipacija pritislovij in konfliktov ob stalnem preučevanju odnosa med družbeno reprodukcijo in načini njene regulacije ter vsaj nakazovanje smeri njihovega razreševanja;
- odpiranje prostora za bodoče potencialne odločitve, ki jih ni mogoče vnaprej predvideti.

Implementacija navedenih principov je osnova za nadaljnje korake k »sintetskemu« planiranju kot planiranju kompleksnih strategij za doseganje kompleksnih rezultatov v preobrazbi naše družbe.

Vsaka dosedanja nova normativna paradigma planiranja je bila način razreševanja konflikta med stopnjo razvoja družbene strukture ter med načinom njene regulacije. Zato je implementacija normativne paradigme samoupravnega planiranja sestavni del uresničevanja programa celovite družbene preobrazbe in kot taka po eni strani normativno že presega obstoječe stanje in procese (kot proces odločanja oziroma oblika novega načina regulacije), po drugi strani pa je še vedno vpeta v obstoječe odnose in strukture (kot baza, vsebina odločanja). To pomeni, da je bil v največji meri realiziran tisti del normativne paradigme, ki ga lahko označimo kot politično inovacijo. Zakaj je temu tako, ni težko ugotoviti. Ta del zaobsega relacije, ki so formalno opredeljene (zakoni o planiranju): to je proces dogovarjanja med nosilci (agensi) družbene reprodukcije, ki je v planski paradigmi tudi najbolj razdelan. Konceptualno nerazdelan pa je ostal velik del teoretskih in metodoloških vprašanj vsebine planske regulacije; torej tisti del, ki bistveno posega v spreminjanje relacij med družbenimi agensi (nosilci) in v družbeno strukturo.

Nadaljnje izgrajevanje planske paradigme samoupravnega planiranja ne bo odvisno le od konceptualizacije »sintetskega« planiranja kot načina implementacije normativne paradigme, temveč tudi od angažiranja družbenih znanosti pri konceptualizaciji in implementaciji »sintetskega« planiranja. V mislih imam predvsem sociologijo planiranja, ki naj ne bi osredotočala svojih naporov le na izgradnjo tehnik regulacije, temveč tudi preučevala procese in družbene strukture ter njihove interese, ki zavirajo tako povezovanje nosilcev družbene reprodukcije kot implementacijo kompleksnih načinov regulacije.

Kompleksnost in kompliciranost spreminjanja družbenih odnosov in družbene strukture dokazuje hkratno delovanje različnih tipov in principov posamične regulacije, ki izhajajo iz različnih, največkrat konfliktnih, temeljnih postavk. Različni principi regulacije so posledica različnih (tudi konfliktnih) interesov, kar se negativno odraža tako v procesih usklajevanja, kot v funkcioniranju sistema. Problem ni v soglasnosti o terminalnih¹⁶ ciljih jugoslovanske družbe, temveč v operacionalizaciji strategij za njihovo doseganje. Nesoglasje o tem ima predvsem ne-

gativne posledice za funkcioniranje sistema, ki kljub temu deluje; vendar po principu kumulacije težav in kriz, ki izsiljujejo bolj smotrne rešitve. Torej po principu »learning by doing«, ki je bolj počasen in z veliko izgubo energije, vendar zanesljiv. Delovanje po tem principu je verjetno razumljivo in opravičljivo le do določene stopnje razvoja družbe. Vendar menim, da je jugoslovanska družba kljub različnim stopnjam regionalnih razvojev dosegla oziroma dosega zgornjo mejo funkcioniranja sistema prek reševanja (ne vedno tudi razreševanja) negativnih situacij in procesov, in da se mora usmeriti na oblikovanje in implementacijo strategij za doseganje pozitivnih sprememb v smeri terminalnih sistemskih ciljev..

¹ Družbenoekonomske formacije običajno opredeljujemo po dominantnem načinu produkcije; vendar moramo hkrati upoštevati tudi elemente drugih načinov produkcije (preteklih in bodočih), čeprav se le-ti pojavljajo v spremenjenih (preteklih) ali okrnjenih oziroma še ne dovolj razvitih oblikah (bodoči). V jugoslovanski (in seveda tudi v slovenski) družbi lahko ugotovimo obstoj elementov treh produkcijskih načinov:

- a) naravni, predkapitalistični produkcijski način (neposredno zadovoljevanje potreb);
- b) blagovna produkcija v obliki socialistične blagovne produkcije (produkcija kot sredstvo za reprodukcijo presežne vrednosti);
- c) socialistični produkcijski način (delo kot ustvarjanje in delo za zadovoljevanje obstoječih in oblikovanje novih racionalnih potreb).

Več o tem v Saksida Stane, Dokler Janez in sodelavci (1980): Alternativne bodočnosti Slovenije do leta 2000, ISU, Ljubljana.

² (Saksida S., Dokler J. in sodelavci, 1980: 17–18).

³ Med sociologi je prvi opozoril na konfliktno naravo hkratnega obstoja prvih treh regulatorjev profesor Goričar Jože na posvetovanju »O konfliktih v jugoslovanski družbi«, Portorož, 1972.

⁴ Bolj obsežno in podobno v:

Ardalan, C. (1980): Workers' Self-Management and Planning: The Yugoslav Case, World Development, Vol.8, (pp. 623-638).

Bošnjak Vesna in sodelavci (1977-a): Konceptualizacija indikatorjev socialnega razvoja za potrebe planiranja, ISU, Ljubljana.

Horvat Branko:

Saksida, Bošnjak, Sekulić, Burns (1978): Comparative Perspective on Planning in Yugoslavia, Prispevek za IX. Kongres ISA, Uppsala.

Oblike zgodovinskega razvoja planiranja:

– centralizirano planiranje, ki je bilo pod vplivom konkretne sovjetske prakse (1945-1951);

– indikativno planiranje, ki je povezano z ustanavljanjem delavskih svetov v tovarnah in uvajanjem samoupravljanja; (1945-1965/70);

– samoupravno planiranje, katerega normativni okviri so Ustava 1974, zvezni (1976) in republiški (1980) zakon o planiranju (1970); teoretični vidki in načini systemske aplikacije so v grobem obdelani, celoten proces implementacije pa je šele na začetni stopnji in je v glavnem omejen na parcialna področja.

⁵ Uporabljam uveljavljeno klasifikacijo sfer ali tudi tim sektorjev družbene reprodukcije: ekonomski, socialni, prostorski.

⁶ Baumgartner, Tom in sodelavci (1975): A Systems Model of Conflict and Change in Planning Systems with Multi-Level, Multiple Objective Evaluation and Decision Making, General Systems, Vol. XX, (pp. 167-187);

Bošnjak, V. in sodelavci (1977-a);

Bošnjak, V. in sodelavci (1977-b): Vrednote v procesu planiranja, ISU, Ljubljana;

Kardelj Edvard (1979): O sistemu samoupravnega planiranja, DZS, Ljubljana;

Saksida Stane (1970): Razmerje med ekonomskim in družbenim razvojem v Sloveniji, Posvetovanje o konceptu dolgoročnega ekonomskopolitičnega razvoja v Sloveniji, Celje;

Saksida Stane in sodelavci (1981): Dialektična teorija planiranja (neobjavljen rokopis); ISU, Ljubljana.

⁷ Družbeni plan SR Slovenije za obdobje 1981-1985 (1981): Uradni list 12/1981, Ljubljana.

⁸ Dolgoročne cilje smo opredelili na osnovi razpoložljivih scenarijev ali zasnove scenarijev dolgoročnega razvoja Slovenije, ki so bili izdelani v okviru projekta »Slovenija 2000«:

– Sociološki scenarij:

Saksida, S., Dokler, J. in Sodelavci (1980): Alternativne bodočnosti Slovenije do leta 2000, ISU, Ljubljana;

Saksida, S. (1981): Teze za drugi del scenarija o razvoju slovenske družbe, ISU, Ljubljana;

– Ekonomski scenarij:

Sočan, Lojze in sodelavci (1980): Ekonomski razvoj Slovenije do leta 2000, IER, Ljubljana;

– Prostorski scenarij;

Gosan, L. in sodelavci: Dolgoročni prostorski razvoj SR Slovenije (zasnova scenarija), Komite SR Slovenije za družbeno planiranje, Ljubljana;

– Elementi tehnološkega scenarija:

Frlec, B. in sodelavci (1981): Prispevek k vprašanju razvoja proizvodnih zmogljivosti na področju kemije in sorodnih področij do leta 2000, (tipkopis);

Peklenik, J. (1981): Prispevek k vprašanju razvoja industrije in njeni organiziranosti do leta 2000, Informativni bilten št. 2, Ljubljana.

⁹ Bolj podrobno analizo in raziskovalne rezultate glej v dveh elaboratih omenjene raziskave:

Mojca Pešec (januar 1982, julij 1982): Sociološka in politološka analiza družbenega razvoja in usmeritve v srednjeročnem planu z vidika dolgoročnega razvoja SR Slovenije, ISU, Ljubljana.

¹⁰ Te ugotovitve veljajo v glavnem za večino obravnavanih ciljev; izvzeli bi lahko le dolgoročne cilje družbenega razvoja – opredeljene na osnovi sociološkega scenarija, ki opredeljujejo posamezne probleme in potrebe akcije (strategije) dosledno po vseh sistemskih nivojih.

¹¹ V preučevanju procesa planiranja izhajamo iz teorije sistemov in teorije odločanja.

¹² Najstvo predvsem kot posledica ugotovljenih pomanjkljivosti oziroma kot kritika v sedanji praksi planiranja, ki temelji na empiričnih rezultatih omenjene raziskave.

¹³ V srednjeročnem planu Slovenije je tak primer prestrukturiranje gospodarstva. V ciljnih, ki opredeljujejo to problematiko, so premalo (ali največkrat sploh ne) upoštevane interakcije med sub. sistemi. V ciljnih, ki opredeljujejo prestrukturiranje, ni upoštevana možnost redistribucije resursov kot način realizacije te osnovne razvojne usmeritve.

¹⁴ Parcialno obravnavanje in planiranje omogoča institucijam, ki so kreatorji planov v posameznih subsistemih:

a) nadaljevanje produciranja obstoječih odnosov in struktur; kajti nihče ne planira lastnega ukinjanja ali radikalnih sprememb (to je po mojem mnenju eden glavnih vzrokov, zakaj je velik del srednjeročnih ciljev oblikovan na osnovi ekspanzije obstoječega stanja), s tem, da je raznovrstno prilagajanje in izkrivljanje prvotnih namer sprememb poseben problem, kako se birokratske strukture spopadajo s spremembami;

b) ohranjanje nespremenjenih odnosov med subsistemi;

c) otežkočanje kontrole s strani uporabnikov storitev.

¹⁵ Bošnjak, V. in sodelavci (1977-b).

¹⁶ Terminalni cilj je tisti cilj, iz katerega ne moremo izpeljati po redu višjih ciljev in je zaključek logične poti izvajanja ciljev.