11

DE PROCEDURE VAN DE NATIONALE PLANOPSTELLING

11.1. ENKELE GEBRUIKELIJKE PROCEDURES

Wij hebben in par. 3.4 de procedure van de planopstelling gedefinieerd als de aard en de volgorde der contacten die het planbureau opneemt met de buitenwereld. Wij zullen thans iets meer in bijzonderheden treden t.a.v. deze procedure. Om te beginnen vermelden wij enige procedures die wijdverbreid worden toegepast.

Het eerste contact met de buitenwereld dat bij de planopstelling meestal wordt gelegd is dat met de regering over de algemene doelstellingen van de economische politiek en de beperkingen t.a.v. het toepassen van bepaalde middelen. In de Sovjet-Unie werden gewoonlijk door de regering een aantal richtlijnen verstrekt t.a.v. de produktie van de belangrijkste goederen, zoals staal, steenkool, electriciteit, een aantal agrarische produkten, textielgoederen enz. Het contact was vermoedelijk er een in meerdere stadia, d.w.z. een overleg, waaruit voor het planbureau de zgn. controlecijfers resulteerden. Een der functies van het bureau kan dan reeds zijn om eventuele tegenstrijdigheden te verwijderen uit dit geheel van hoofddoelen. In een aantal ontwikkelingslanden is een soortgelijke procedure gevolgd. In de laatste tijd zijn overal daarbij ook enige meer macro-economische begrippen gebezigd. Daaronder is de na te streven groeivoet van het nationale inkomen een zeer belangrijk gegeven. In Turkije zowel als in de Verenigde Arabische Republiek werd dit groeipercentage uitdrukkelijk bij dit eerste overleg vastgesteld en wel op 7% per jaar.

Bij de verdere uitwerking van het plan worden contacten gelegd met wat in onze terminologie van de middenfaze de sectoren en de regionen werden genoemd. In de praktijk betekent dit veelal dat met een aantal ministeries en een aantal lagere publiekrechtelijke lichamen wordt overlegd. Het laatste overigens slechts in grotere landen met iets van een federale structuur of met op andere wijze vrij machtige lagere overheidslichamen. De ministeries treden enigszins op als tusseninstanties met de produktieeenheden, waarbij in een strak georganiseerd land als de Sovjet-Unie deze laatste eerst nog in grotere eenheden – trusts of combinaten – waren verenigd. In landen met een belangrijke particuliere sector zullen in bepaalde gevallen ondernemersorganisaties of kamers van koophandel deze rol spelen. Het wordt nu algemeen als wenselijk gevoeld dat ook de werknemersorganisaties daarbij betrokken worden. Soms zijn er, zoals in Nederland, gecombineerde organisaties van werkgevers en werknemers of, zoals in meer

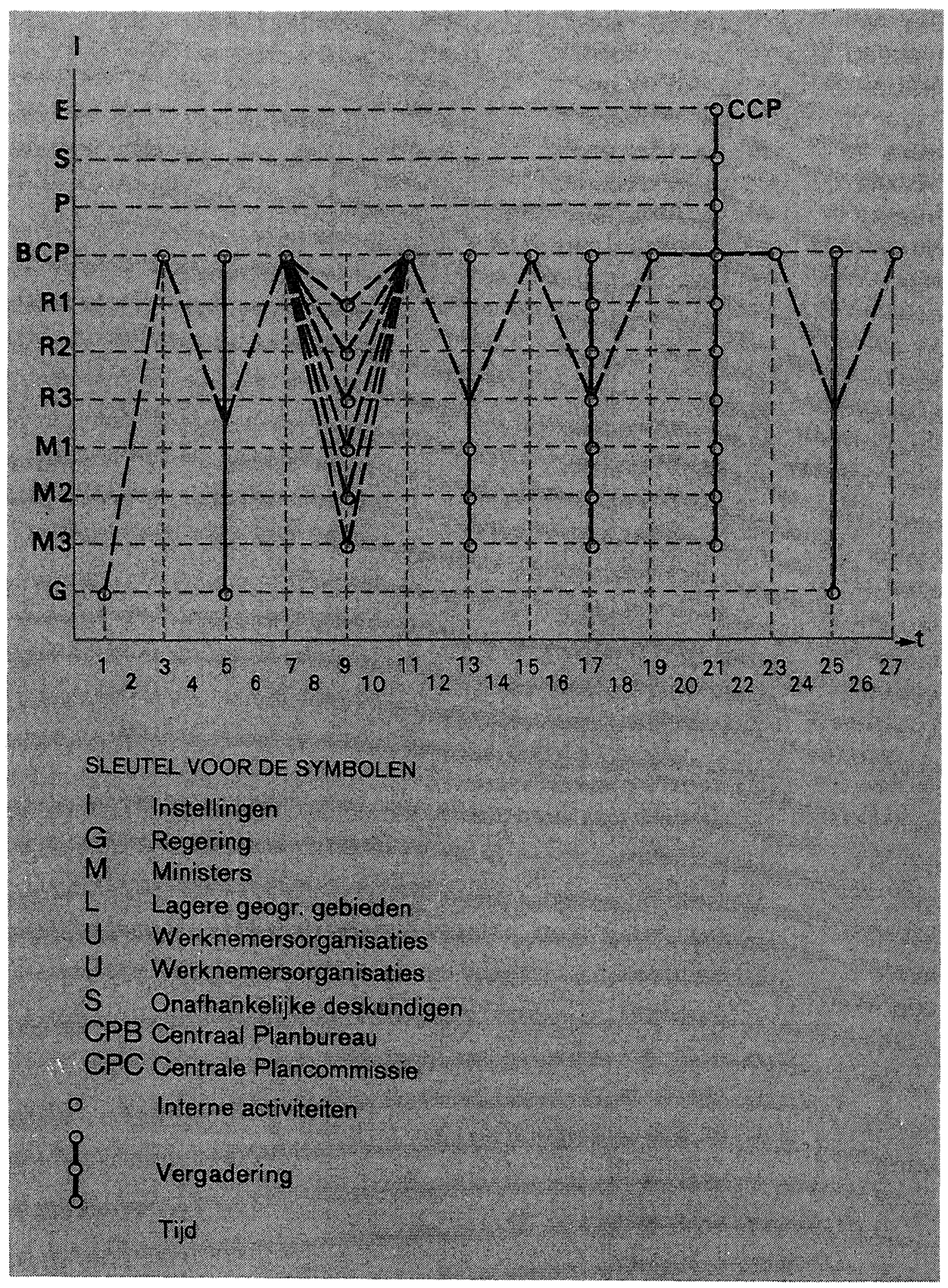
dan een Westeuropees land, Economische Raden, waarin deze beide partijen zijn vertegenwoordigd, in Nederland bv. nog geflankeerd door onafhankelijke deskundigen.

In verschillende landen, bv. Frankrijk en Turkije, bestaan er, permanent of ad hoc, een groot aantal commissies die elk een bepaalde bedrijfstak behandelen en die binnen het kader van algemene richtlijnen, door het planbureau opgesteld – eventueel in overleg met de ministeries –, de ontwikkeling van die tak in globale zin bezien. Op een zeker ogenblik kan dan overgegaan worden tot de microfaze, waarbij afzonderlijke projekten worden beoordeeld en geselecteerd. In de communistische landen wordt systematisch van alle produktieeenheden een voorstel tot verdere ontwikkeling gevraagd, dat doorgegeven wordt naar de genoemde hogere eenheden en tenslotte bij het planbureau, al of niet geamendeerd, aankomt. In landen met een particuliere sector van betekenis zal dit niet zo systematisch gebeuren. Aan de ene kant zullen belangrijke projekten tot het stichten van nieuwe ondernemingen aan regeringsinstanties worden voorgelegd, in verband met de noodzakelijke vergunningen, eventuele financiële tegemoetkomingen e.d. De grote massa van kleinere en van uitbreidingsinvesteringen aan de andere kant wordt in deze landen nu meer en meer bekend uit een steekproefsgewijze enquête naar de investeringsplannen, waaruit een statistisch beeld van de totale activiteit wordt verkregen, echter zonder dat criteria worden toegepast aangaande de 'aantrekkelijkheid' van de projekten.

Als het plan min of meer klaar is, komen er contacten van algemene aard, veelal met een daartoe in het leven geroepen Planraad of Centrale Plancommissie, waarin hoge vertegenwoordigers van de regering een plaats bekleden, ministers dan wel hoofdambtenaren, die het plan moeten goedkeuren. De procedures lopen uiteen in verschillende landen. In sommige landen verkrijgt een plan kracht van wet, zoals in de communistische landen, doch bv. ook in Turkije. In andere landen verenigt zich alleen de regering er mee. Deze laatste consultaties worden soms weer voorafgegaan door raadplegingen van bv. de particuliere sector of lagere publiekrechtelijke lichamen.

In illustratie 28 is een voorbeeld van een procedure gegeven, die overigens niet op alle punten met een bestaande procedure overeenkomt.

Fig. 28. *Voorbeeld van een procedure van planopstelling.*



11.2. DE OPTIMALE PROCEDURE: BEGINSELEN

In de meeste landen, communistische en andere, is het aantal contacten met de buitenwereld talrijk en een niet gemakkelijk te overzien geheel van stappen. Vooral wanneer de methode van planopstelling die van passen en meten is, maakt het geheel een haast chaotische indruk en zelfs in details afdalende beschrijvingen geven vaak nog niet een zeer duidelijk beeld van wat er nu eigenlijk geschiedt. De tijd is bepaald aangebroken, dat meer systematisch de vraag wordt gesteld naar de 'optimale' procedure, d.i. degene die met de geringste kosten en moeite tot een plan leidt dat aan zekere eisen van realisme en consistentie voldoet.

Over deze vraag is nog weinig nagedacht en er zijn daarom slechts enkele voorlopige opmerkingen over te maken.

Het schijnt nuttig om eerst de rechtvaardiging van de contacten met de buitenwereld te formuleren. Deze heeft twee hoofdpeilers, die men zou kunnen aanduiden met het democratische recht en de benutting van de aanwezige kennis. Er is een zeker recht van alle betrokkenen, over wier wel en wee tenslotte het plan zal beschikken, om te worden gehoord. Het is daarnaast in het belang van een goede planopstelling dat van alle aanwezige kennis wordt gebruik gemaakt, in het bijzonder van de detailkennis op technisch en menselijk gebied die bij de eigenlijke 'cellen' van de maatschappij aanwezig is. Weliswaar stuit men daarbij reeds aanstonds op de moeilijkheid, dat veelal de meest deskundigen ook de meest belanghebbenden zijn. Daarom is het niet zeker – naar het oordeel van de schrijver vaak bepaald niet wenselijk – dat de besluiten ook worden genomen door deze groepen.

Er is dan als hoofdprobleem van de optimale procedure het vraagstuk in welke volgorde (eventueel dus ook met welke herhaling) de betrokkenen moeten worden gehoord; als een belangrijk nevenprobleem, hoe de betrokkenen moeten worden vertegenwoordigd en hoeveel tussentrappen daarbij doelmatig zijn. Het is nl. duidelijk dat de betrokken groepen vaak zo talrijk zijn, dat zij slechts op georganiseerde wijze in de planprocedure kunnen worden opgenomen.

Het antwoord op deze vragen is, zoals gezegd, bepaald nog niet duidelijk. Doch enkele karakteristieken en methoden zijn wel in schets aan te geven. Zo zal het ongetwijfeld afhangen van de doelen en nog meer van de middelen der ontwikkelingspolitiek, welke volgorde der contacten de beste is. De middelen zelf kunnen door hun aard de

belanghebbende groepen groeperen. Indien bv. middelen worden toegepast, die alle investeerders op niet-discriminerende wijze betreffen, is er voor dezen reden om hier gezamenlijk te worden gehoord. Indien middelen worden toegepast die alleen bepaalde sectoren of regionen aangaan, heeft men met kleinere groepen te maken.

Er zijn enkele hogelijk abstracte uitspraken te doen over de methode met behulp waarvan men de optimale procedure te weten kan komen. In zekere zin is het opstellen van de plancijfers een wiskundig vraagstuk, nl. het oplossen van een zeer groot aantal vergelijkingen die (a) de technische bindingen weergeven waaraan het economisch proces gebonden is en (b) de voorwaarden van het bereiken van maximale welvaart onder de nevenvoorwaarden (a). Afhankelijk van de structuur van deze vergelijkingen zal de berekeningsgang verschillend zijn; bij elke stap is een bepaalde soort informatie nodig die wellicht uit een contact moet worden verkregen. Het is dus denkbaar dat de kortste procedure als resultaat van de vaststelling van de structuur der vergelijkingen wordt gevonden.

Een zeer eenvoudige illustratie van deze gedachte is te vinden in illustratie 29 (pag. 183), betrekking hebbend op een vraagstuk dat in bijlage F (geval A) nader beschreven is.

Wij zijn nog maar in de eerste stadia van het hiertoe nodige onderzoek. Niettemin kan men zich voorlopig behelpen met het volgen van de in de hoofdstukken 6–10 uiteengezette fazen van de planning en zich bij elke daarvan afvragen, welke contacten min of meer natuurlijk zijn bij de uitvoering van deze fazen. Men doet dan ongeveer datgene wat zojuist is besproken: het vertalen van de structuur der berekeningen in een procedure. In de in paragraaf 11.1 gegeven schets van de veelal gevolgde procedures zal men ook deze structuur terugvinden.

11.3. DE TE CONSULTEREN GROEPEN

Als het juist is dat alle betrokkenen moeten worden gehoord en dat van hun kennis gebruik moet worden gemaakt – onder handhaving overigens van een hoge efficiëntie –; als het waar is dat de betrokkenen daarbij georganiseerd moeten worden naar de functies die zij in het produktieproces vervullen, dan kan daaruit een lijst worden afgeleid van de groepen die in de contacten moeten worden betrokken. Deze lijst zal de economische, sociale en geografische structuur van de volkshuishouding weerspiegelen en bovendien van zeer grote (macro-)groepen naar kleinere moeten afdalen, overeenkomstig de werkzaamheden in de verschillende fazen der planwerkzaamheden.

Zoals reeds opgemerkt, zullen daarbij allereerst contacten moeten bestaan met de vertegenwoordiging van de bevolking als geheel, als hoedanig wij de regering zullen beschouwen. Uiteraard is twijfel mogelijk over de vraag of in een gegeven concreet geval een concrete regering inderdaad de bevolking vertegenwoordigt. Wij moeten deze vraag hier laten rusten. In de macro-faze is dit contact het allesbeheersende, waarbij overigens nog de zeer brede organisaties van de voornaamste sociale groeperingen zouden kunnen worden gevoegd: werkgevers-, werknemers- en consumentenorganisaties.

In de middenfaze zal het gaan om de contacten met de vertegenwoordigers der grote sectoren en regionen. Dit kunnen enerzijds zijn de ministeries belast met het beleid t.a.v. die sectoren – landbouw, verkeer, industrie, handel, onderwijs – en die regionen – in grote landen de deelregeringen van 'staten' of hoe zij genoemd worden. Men kan anderzijds ook hier denken aan de 'vrije' organisaties van boeren, verkeersbedrijven, industrie, handel en onderwijs, en aan de corresponderende vakbeweging van de werknemers. Er kan een bijzondere reden zijn om de vertegenwoordiging van 'probleemgebieden' te raadplegen.

In de microfaze komen dan de contacten met afzonderlijke overheidsdiensten, met grote bedrijven die projekten willen uitvoeren, met kleinere geografische eenheden aan de orde; daarbij rijst de vraag, in hoeverre het planbureau direct met deze zeer talrijke instanties zou moeten spreken dan wel of dit voor het planbureau geschiedt door de hogere niveau's – ministeries of statenregeringen enz. Ook stelt zich hier het probleem van wat wij de organisatie van het werk genoemd hebben: in hoeverre moeten binnen de planorganisatie 'par-

tiële' planbureau's – voor sectoren of regionen of lagere eenheden – worden opgenomen, in hoeverre moeten deze partiële planbureau's als buitenwereld worden beschouwd? Wij komen hier vanzelf op dit volgende onderwerp.