3

PLANNING ALS EEN PROCES GEZIEN

3.1. VAN EEN PLANLOZE NAAR EEN PLANMATIGE POLITIEK

Het opstellen van plannen voor de economische en meer in het bijzonder voor de ontwikkelingspolitiek wordt tegenwoordig meer en meer een onderdeel van de overheidsactiviteit. Aan de ene kant breidt het aantal landen zich uit dat deze techniek toepast; aan de andere kant verfijnt en verbetert zich de daarbij gebruikte techniek. In de communistische landen is er een vrij plotselinge overgang geweest van de 'ongeplande' naar de 'geplande' economie. In de andere landen is de overgang geleidelijk geweest. Men kan zeggen dat alle menselijk handelen de neiging heeft meer en meer bewust te geschieden. Zo is het ook met de economische politiek gegaan. Terwijl in de tijd van bijna-laissez-faire de overheid vaak slechts iets deed, nadat er de een of andere moeilijkheid gerezen was – een natuurramp, een oorlog of een ernstige crisis zich voordeed – is geleidelijk het element van vooruitdenken meer bewust geïntroduceerd. Vooruitdenken betekent dat men zich een voorstelling maakt van de meest waarschijnlijke toestand op een in de toekomst gelegen tijdstip. Dit noemen wij tegenwoordig voorspellen en de technieken daarvan hebben zich steeds meer verbeterd. Van de meer naïeve wijzen van voorspelling die bestonden uit het 'doortrekken' van een grafische voorstelling is men gekomen tot een voorspelling op grond van kennis van het mechanisme der maatschappelijke krachten. Deze kennis zelf is van meer intuïtief geleidelijk aan meer expliciet geworden.

In een tweede opzicht heeft ook een verandering van methode plaats gevonden. Aanvankelijk heeft men iedere moeilijkheid op zichzelf bezien en getracht middelen te vinden ter bestrijding van die moeilijkheid. Allengs heeft men de samenhang der economische verschijnselen meer in acht genomen. Zo zijn van elkaar losstaande stukken economische politiek meer en meer geïntegreerd tot één geheel. Begon men bv. in de landbouw met de regeling van afzonderlijke markten, zo heeft men geleidelijk één samenhangende landbouwpolitiek ontwikkeld. Deze is weer verder geïntegreerd met andere delen der economische politiek.

In een derde opzicht is ook nog een ontwikkeling te bespeuren. Men is ook duidelijker de doelen van het ingrijpen gaan zien. Aanvankelijk was de benadering wat meer negatief, gericht op het genezen van bepaalde moeilijkheden. Meer en meer gaat men de economische politiek zien als een activiteit die past in het geheel van het economisch proces

en die eerder gericht is op het teweegbrengen van een gezonde ontwikkeling dan op het genezen van ziektegevallen.

Zodoende zijn de drie hoofdelementen van de planmatige politiek tot ontwikkeling gekomen: het vooruit zien, het coördineren en het bereiken van vooropgestelde doelen. Het opstellen van plannen is geworden tot een normale activiteit naast andere regeringstaken en naast de produktie van diensten en goederen en daarmee tot een der processen die economisch bekeken kunnen worden als een produktieproces. Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de planning vanuit deze gezichtshoek.

3.2. TAKEN VAN HET PLANBUREAU

De instelling die belast is met het opstellen van een plan zal aangeduid worden als een planbureau. In een aantal landen zijn andere namen gebruikelijk. Soms is een geheel ministerie met deze taak belast. Soms noemt men het bureau een 'commissie', doch dit past niet in de gebruikelijke terminologie. Er is wel degelijk sprake van een bureau met een (zelfs vrij groot tot zeer groot) aantal ambtenaren met een volledige dagtaak.

Het 'produktie'-proces van een planbureau heeft verschillende aspecten, die wij met de termen taak, methode, procedure en organisatie zullen aangeven. Deze zullen achtereenvolgens worden besproken. In deze paragraaf worden de taken behandeld. Het gaat inderdaad om meer dan één taak. De hoofdtaak is weliswaar, dat plannen worden opgesteld. Deze kunnen overigens reeds worden onderverdeeld in perspectiefplannen, plannen op middellange termijn – vaak vijfjarenplannen – en korte-termijn-plannen, meestal jaarplannen.

Er zijn daarnaast echter nog andere taken, al hangen deze min of meer samen met de hoofdtaak. Als tweede taak kan het verrichten van voorbereidende onderzoekingen worden genoemd. Als derde het opstellen van regels en standaardcijfers voor de planbureau's op lager niveau, bv. van ministeries of van lagere publiekrechtelijke lichamen: provincies, gemeenten of, in een federale staat, de staten. Een vierde taak zal bestaan uit het uitbrengen van incidentele adviezen over onderdelen van de economische politiek. Deze taak kan, zoals duidelijk is, een zeer breed en uiteenlopend terrein bestrijken. Natuurlijk zal niet elk onderdeel van de economische politiek het terrein van het planbureau zijn. Veel zal tot het werkterrein van ministeries of lagere publiekrechtelijke lichamen behoren. Typisch tot het terrein van het Planbureau behoren alle vraagstukken waarbij meer dan een dergelijke gespecialiseerde instelling betrokken is, omdat daar het element van de coördinatie nodig wordt. Om soortgelijke redenen zullen vele vraagstukken van internationale economische politiek advies van het Planbureau behoeven.

In een aantal landen – soms alleen in het verleden, soms ook thans nog – behoort het ook tot de taak van het Planbureau om de uitvoering van het plan te controleren. Er is verschil van mening over, of dit inderdaad zo moet worden gezien. Naar onze opvatting is deze controle de taak van de uitvoerende macht, d.i. de regering en haar orga-

nen (ministeries), terwijl het planbureau een adviserende en niet een uitvoerende rol moet spelen. Het vergelijken van de werkelijke ontwikkeling met de door het plan gewenste is voorts een taak van het bureau voor de statistiek. Het is wel denkbaar, dat de bestaande statistische gegevens niet toereikend zijn. Dan zullen meer geschikte nieuwe gegevens moeten worden verzameld.

3.3. METHODEN VAN PLANOPSTELLING

Wij zullen de uitdrukking methode hier opvatten in de beperkte zin van de wetenschappelijke werkwijze bij het opstellen van de plannen en de later te bespreken 'procedure' er niet onder verstaan. Daar een zeer groot deel van het werk nodig voor het opstellen van plannen gewijd wordt aan het cijfermatig weergeven van de meest gewenste ontwikkeling, vormt het werken met cijfermatige samenhangen een zeer belangrijk onderdeel van het planwerk. Toch kan dit nooit gebeuren zonder dat begrip aanwezig is voor de aard van het onderwerp. Dit betekent dat een belangrijke rol moet worden gespeeld door uiteenlopende deskundigen op het gebied van de techniek en de sociale wetenschappen, dus ingenieurs en andere technici van uiteenlopende specialisatie, economisten, sociologen, deskundigen op het gebied van het recht, de politieke wetenschappen, de psychologie en de pedagogie en de volkenkunde of de culturele anthropologie. De nadruk zal daarbij weliswaar meestal komen te liggen op de economie. De technici zullen vooral in de gespecialiseerde voorbereiding bij bedrijven en ministeries een hoofdrol spelen. De nieuwere sociale en geesteswetenschappen zijn veelal nog niet in staat om hun inzichten te vertalen in concrete voorstellen, ofschoon er belangrijke uitzonderingen zijn en dit in de toekomst anders kan komen te liggen. Overigens spreekt het vanzelf dat bijna steeds enkele figuren die niet gespecialiseerde deskundigen zijn, doch die uitmunten door hun intuïtieve kennis van zaken, hun energie en hun vermogen tot communicatie een rol van betekenis zullen spelen bij de opstelling van goede plannen. Evenals de goede ondernemer is de goede staatsman, politicus of planner meer dan een deskundige in de zuiver intellectuele zin van het woord.

De behandeling van de cijfermatige samenhangen brengt de planwerkzaamheden tenslotte op het terrein van de wiskunde. Deze laatste kan zowel op primitieve wijze als op zeer gespecialiseerde wijze wor-

den beoefend. Typerend voor de primitieve aanpak is het proberen, doch het is bekend genoeg, dat soms in zeer geavanceerde werkwijzen het proberen een ruime plaats inneemt. Dit is bv. het geval bij de thans veel toegepaste mathematische programmering, maar evenzeer bij gewone aftrek- en deelsommen of bij de zgn. integratie (in wiskundige zin). Tot de wiskundig-economische methoden die veelvuldig worden gebruikt bij de huidige planopstelling behoort behalve de reeds genoemde programmering en de differentiaal-, integraal- en differentierekening ook de thans zo populaire aanvoer-afvoer- of input-outputmethode, ontworpen door Leontief en in de Sovjet-Unie bekend onder de naam van balansmethode. Wiskundig is zij een vorm van algebra van lineaire (en eventueel niet-lineaire) vergelijkingen tussen een groot aantal onbekenden. Sommige van de meest abstracte delen van de wiskundige economie maken daarnaast gebruik van de groepentheorie.

In het vervolg van dit boek zal een tussenweg bewandeld worden tussen de meest primitieve probeermethoden en de meest ingewikkelde gelijktijdige oplossing van alle vergelijkingen die het stelsel bepalen. Dit zal geschieden door gebruikmaking van achtereenvolgende benaderingen, die zowel in de wiskunde als in de economie en overigens in menige andere wetenschap een grote rol spelen. Voor de toepassing op de planopstelling zal in dit verband worden gesproken van de planopstelling in fazen of stappen.

3.4. DE PROCEDURE VAN DE PLANOPSTELLING

Aan het woord procedure zal, evenals aan het woord methode, in deze tekst een beperkte betekenis worden gegeven. Wij zullen er onder verstaan de aard en de volgorde der contacten die het planbureau opneemt met de buitenwereld. Onder de aard verstaan wij daarbij in de eerste plaats de instellingen of personen met welke contact wordt opgenomen en de graad van medebeslissing die deze instellingen of personen bij dat contact hebben. De aard van een contact kan dus bv. zijn een contact waarbij vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers worden aangehoord zonder dat zij medebeslissen. Het kan ook zijn dat met deze vertegenwoordigers tezamen tot een besluit wordt gekomen. Het contact kan echter ook een contact zijn met technische deskundigen. In het algemeen kan men zich planopstellingen denken zonder enig contact met de buitenwereld tot planopstellingen waarbij een zeer groot

aantal contacten wordt opgenomen. In het algemeen zijn er twee soorten overwegingen waarom contacten nuttig kunnen zijn. Zij kunnen informatie opleveren en zij kunnen een zekere invloed van belanghebbenden betekenen en daarmee een zeker element van democratie vertegenwoordigen.

Het is duidelijk dat onder de vele mogelijkheden van contacten en hun volgorde er procedures zijn die beter en andere die slechter zijn, gemeten naar de maatstaven van kwaliteit van het plan, benodigde tijd, de mate van medewerking die men er voor verkrijgt enz. Het zal ook duidelijk zijn, dat het van de structuur van de op te lossen vraagstukken en daarmee van de volkshuishouding en van de economische politiek afhangt welke procedure de beste is. Wij zullen daarom eerst zeer uitvoerig op die structuur ingaan en pas nadien iets over de procedure kunnen zeggen (vgl. hoofdstuk 11). Overigens bevinden zich onze kennis en ons inzicht in deze zaken eerst in een beginstadium. Veel werk moet nog worden gedaan, alvorens hierover bevredigende stellingen kunnen worden verdedigd.

3.5. DE ORGANISATIE VAN DE PLANOPSTELLING

Wij zullen eveneens aan het woord organisatie in onze tekst een beperkte betekenis verlenen. Daaronder zullen wij verstaan de hiërarchische verhoudingen waarin de bij de planning betrokkenen staan tot elkaar en tot de rest van het regeringsapparaat. De verhoudingen binnen het planapparaat zullen wij als de interne, die tot de rest van de regeringsmachine als de externe organisatie aanduiden.

De interne organisatie heeft dus bv. betrekking op de vraag welke afdelingen een planbureau moet hebben; eventueel welke geografische en functionele decentralisatie daarbij zal kunnen worden toegepast. Bij functionele decentralisatie zal men in dit verband vooral moeten denken aan decentralisatie naar bedrijfstakken (in de ruimste zin) of sectoren, zoals wij ook zullen zeggen. Tot de interne organisatie behoort ook het aangeven van de ambtelijke niveau's waarop de beoefenaren van de planning hun werk moeten doen – dus welke rangen zij ongeveer moeten hebben. Het is duidelijk dat ook deze organisatie zal afhangen van de structuur van het op te lossen vraagstuk; daarbij speelt dan verder bv. de grootte van het land, de aard van zijn bedrijfstakken en van zijn economisch regime een rol. Er zijn zekere parallellen tus-

sen de organisatie van de maatschappij zelf en van zijn planbureau, omdat dit laatste in bepaalde opzichten een microkosmos is die de macrokosmos van de werkelijkheid weerspiegelt.

De externe organisatie bepaalt de verhouding tot de regering, de ministeries, de lagere publiekrechtelijke organisaties enz. Van wie ontvangt het planbureau opdrachten, van wie kan het bij de uitvoering van zijn taak medewerking verlangen; op welke wijze onderhoudt het contact met de verschillende instellingen die bij zijn werk betrokken zijn — dit zijn vragen van externe organisatie. Zij grenzen op ettelijke punten aan de vragen van procedure die wij in par. 3.4 stelden. Opnieuw geldt dat de beste organisatie slechts kan worden bepaald nadat de structuur der vraagstukken die moeten worden opgelost en de beste daartoe aanwezige methoden vaststaan.