

POLONYA MALİ SİSTEMİ

Prof. Miroslaw ORLOWSKI

Varşova Üniversitesi

I

POLONYA'DA MİLLİ EKONOMİNİN SEVK VE İDARESİ

Polonya malî sistemi mekanizmasının daha iyi anlaşılabilmesi için Polonya Halk Cumhuriyetinde millî ekonomik sevk ve idaresine hâkim prensipleri mümkün mertebe muhtasar bir şekilde açıklamak gereklidir.

Sosyalist ekonomi istihsal vasıtalarının devletleştirilmesi ve memleketin iktisadî kalkınmasının plânlanmasına bağlı bir düzendir. Bu itibarla, ekonominin sevk ve idare sistemi sosyalist sistem prensiplerine adapte olmalıdır. Bu sistem uyarınca millî ekonominin sevk ve idaresi plânlarla yürütülür. Bunlar carî işlerin ve tüm olarak ekonominin gelişmesi ile ilgili işlerin dökümü ve uygulanmasıdır.

Plânlama ve ekonomi üzerinde plânlanmış etki, maliyetler, fiyatlar, ücret ve maaşlar, tasarruflar, yatırımlar gibi belli başlı iktisadî kategoriler arasında orantıları tespit etmeğe ve idame ettirmeğe yönelmiştir. Ekonominin sevk ve idaresi bu orantıların idamesini, plânlanmış faaliyetlerin uygulanması esnasında temin etmeğe mecburdur. Direkt plânlamada, mal ve hizmet müstahsili olarak devlet gerek oligopol tipi bir tekeli, gerekse arz - talep piyasasında temsilci sıfatıyla karar verme kudretine haizdir ki, bilhassa kooperatifler veya fertler gibi diğer müstahsillerin ekonomide önemli bir rolleri yoktur.

Mamaafih, Sosyalist bir devletin özel sektör ile alâkalı olduğu bütün sahalarda devlet özel sektör müstahsilleri üzerinde dolaylı ve plânlanmış bir etki ifa eder. Bu tesir özel sektöre ham madde, elektrik gücü temin etme, bina ve arazi tahsis etme gibi hususlarda, vergi politikası, münâkale (tarifler) ve fiyatlar yolu ile icra edilir. Polonya'da bu plânlanmış tesir ziraî istihsalin çoğunu (Polonya'da ekilebilir toprağın % 35'i

özel ellerdedir) ufak çaptaki üreticileri, artizana ve imalâtçıları kapsar. Şeker pancarı, yağlı tohum ve şerbetçi otu yetiştirenlerle yapılan mukavele sistemi yolu ile veya özel müstahsillerden mübayaa sistemi yolu ile devlet üretiminin sadece istikâmetini değil, aynı zamanda hacmini de nüfuzu altına alır. Devlet bu alanlarda, fiyatlar, özel ikramiye gibi vasıtalar kullanmak veya çiftçilere vasıflı tohum, gübre veya kuru pancar gibi malzeme temin etmek suretiyle hedeflerine erişir. Dolaylı plânlama belli başlı istihsal vetirelerini ve mübadeleyi kapsar ve malların dolaysız tahsisinin mümkün olduğu ve bir gayeye yöneldiği diğer sahaları da içine alır, meselâ yatırım ve sermaye mallarının ithalinde olduğu gibi Merkezî plânlama, ilgili merkezî otoriteler tarafından koordine edilir. Merkezî kararları alan müesseseler şunlardır : Bakanlar Konseyi Plânlama Komisyonu, Bakanlar Konseyi İktisadî Komitesi, Bakanlar Konseyi ve Parlâmento (Sejm). Parlâmento devletin yasama organı olarak sadece bütçeyi tasdik etmekle kalmaz, millî iktisadî plân (yıllık) ve 5 yıllık plânlar gibi iktisadî plânları da tasdik eder. Belirli bir müddet için uygulanacak olan merkezî iktisadî plân, millî ekonominin hususî branşlarına (çoğunlukla bakanlıkların taksimatına göre) için tanzim edilen plânların çerçeveleri ve aynı zamanda devlet bütçesi, devlet malî bilânçosu, kredi plânı, sabit plânı, nakdî gelir ve halkın nakdî gelir ve harcamaları plânı, ve dış ödemeler bilânçosu plânı gibi plânların çerçevesi içinde uygulanır. Bu plânlar millî ekonomideki münferit vetireleri tanzim etmekten başka millî gelirin yaratılması vetiresini ve tahsisini aksettirirler. Nihayet bu plânlar, millî ekonomi bilânçosunun birleştirici kısımlarıdır.

Ekonominin sevk ve idare mekanizması üç safhada işler : plânların tanzimi, kararların alınması ve plânların uygulanması. Plânların tanzimi safhası ayrıntılı araştırma, etüd ve muhtelif değişkenlerin plânlanmasını gerektirmektedir. Bu safha plân taslağı koordinasyonunun sadece merkezî devlet otoriteleri arasında değil aynı zamanda muhtelif organlar veya mahallî ve ihtisaslaşmış otoriteler arasında yapılmasını gerektirir. Böylece, plân taslaklarının tanzimi safhasında rol alan plânlama organları, Bakanlar Konseyi Plânlama Komisyonu, mahallî, bölge ve voyvodalık halk konseyleri başkanlıkları plânlama komisyonları, münferit devlet daireleri, plânlama bölümler, (bakanlıklar veya Kültür Fizik ve Turizm Devlet Komitesi gibi diğer merkezî organlar) ve sanayi teşekkülleridir (Kombine sanayi dalı)¹. Karar alma safhası plân taslaklarının merkezî otoriteler (ba-

1) Sanayi teşekkülü (Kombine sanayi dalı) burada Polonya dilindeki "Zjednoczenie" karşılığı olarak kullanılmıştır. Bu tâbir benzer veya aynı prosese tâbi malları istihsal eden firma ve teşebbüslerin meydana ge-

kanlıklar, banka ve idarî organlar) vilâyetler ve voyvodahklar seviyesinde koordine edilmesini gerektirmektedir. Polonya'da ekonomi sevk ve idaresinin ademî merkeziyete doğru yönelişi faaliyetlerin ve bu faaliyet hakkında karar alma hakkının merkezî organlardan köyler² dahil olmak üzere mahallî otoritelere tedricî transferi şeklinde aksetmektedir.

Ademî merkeziyet vetiresi işlerin sadece idarî hiyerarşi'de alt kademelere transferinden ibaret olmayıp, gerekli malî kaynakların bu mahallî otoritelere tahsisini de kapsamaktadır. Bunun anlamı şudur : meselâ sağlık hizmetleri ve eğitim sahalarındaki belirli işler idarî otoritelerin mahallî organlarına transfer edildikleri zaman gerekli malî kaynaklardan aynı zamanda genel bütçeden bu organlarca tahsis edilmektedir.

Ademî merkeziyet sadece plân taslaklarının tanzimi safhasına tekâbüle etmez. Ademî merkeziyete doğru yöneliş, belki de daha da şumullü olarak plânın uygulanması esnasında görülür. Mahallî idare mekanizması kendisine tevdi edilen işleri bağımsız bir şekilde icra etmeye ne derecede hazırlıklı olursa ademî merkeziyet derecesi o nisbette artar. Bunun sebebi, mahallî idarenin ilgili organlarının özel alanlarda bağımsız ve rasyonel kararlar almaya muktedir vasıflı kadroya sahip olmaları ve bağımsız iktisadî faaliyeti yürütebilmeleri halinde yerinden yönetim idaresinin imkân dahiline girmesidir. Bu şartlara uymayan ademî merkeziyet menfî neticeler husule getirir. Vasıflı personelin mevcut bulunmadığı durumlarda, hazırlıklı bulunmayan mahallî organa karar yetkisini nakletmektense, merkezî devlet organlarında muhtelif eksperler istihdam etmek ve ekonomiyi merkezî olarak idare etmek daha kolaydır. İlgili plânlama dökümanlarının benimsenmesi ve kabulü nispeten kolaydır. Parlâmento (Sejm) Bakanlar Konseyi, mahallî Halk Konseyleri gibi organların etkin bir şekilde ve zamanlı çalışmasını gerektirir. Plân tatbikatının en zor safhası şüphesiz ki plânın değişen iç ve dış durumlara uydurulması ve gerekli esnek modifikasyonların yapılmasıdır, (bilhassa dış ticaret alanlarında).

Ekonominin yukarıda açıklanan sevk ve idare sistemi devletin genel faaliyetlerini kapsar. Bu noktada millî ekonominin sevk ve idaresine, yani devlet teşebbüslerinin işletme sistemine geçebiliriz. Bu alanda üç seviye, teşkilât yapısının üç katı vardır : teşebbüs, teşekkül (Kombine Sana-yi Dahı) ve hükümet (münferit teşebbüslerin bağı olduğu merkezî dev-

tirdiği bir birliği kastetmek için kullanılır. Zjednoczenie terimi başka dillerdeki yayınlarda, birlik, şirket, tröst, vs. olarak çevrilmiştir. Ancak kombine terimi teşekkülün karakterini daha iyi aksettirmektedir.

2) Polonyada en küçük idarî ünite.

let otoritesi) Meselâ, bir yanda Ağır Endüstri Bakanlığı, öte yanda turizm endüstrisi teşebbüslerinden mes'ul Kültür Fizik ve Turizm Komitesi bulunabilir. Her durumda teşebbüs temel teşkilât birimidir. Her büyük teşebbüs kendi özel hukukî statüsü olan, döner sermaye ve öz varlık olarak mülke sahip bağımsız bir varlıktır. Böyle bir teşebbüs devletten alınan ve elde ettiği kârın da katılması ile artan kendi malî kaynaklarından başka banka kredisi de alabilir. Teşebbüsün mâlik olduğu malî kaynaklar ve alabildiği banka kredileri plânlanmış istihsal hedeflerine varmak için kullanılır. Teşebbüslerin bağımsızlık derecesi farklıdır ve istihsal prosesi ile istihsal hacmine bağlıdır. Meselâ, Cracow yakınlarında, Polonya'nın en büyük demir - çelik fabrikası olan Lenin kompleksi boyut ve millî ekonomideki öneminden dolayı nispeten yüksek bir bağımsızlık derecesine sahiptir. Diğer taraftan bu sanayi devri istihdam ettiği işçilerin fazlalığından ötürü mahallî ekonomide de büyük bir rol icra eder. Çalışan işçilerin ihtiyaçlarının temin edilmesi gereği mahallî otoritelerin kollektif istihlâk (Sağlık hizmetleri, eğitim, kültür, spor, turizm, v.s.) sahasında yaptıkları harcamaları arttırmaktadır.

İhracat için istihsal yapan ve sayıları gitgide artan diğer büyük teşebbüslere, yabancı müşterileri ile vasitasız ihracat ilişkilerinde bulunmalarına yetki verilmektedir. Bundan istifade ederek ihtisaslaşmış dış ticaret teşebbüslerinin bir kaide olarak mecburî olan aracılıklarından kurtulmaktadır. Bu şekilde işleyen teşebbüslerin bir örneği "H. Cegielski" işletmesidir (deniz motorleri ve esas itibariyle ihraç edilen diğer makinelerin üreticisidir.)

Maamafih, yukarıda misâli verilen teşebbüs tarzında bağımsız faaliyet, istihdam, maaş ve ücretler, istihsal maliyeti, fiyatlar, alıcı seçimi, istihsalin temel profilini ve klasifikasyonunu değiştirme gibi meseleleri kapsamamaktadır. Bu problemlerin çözümünü yüksek otoriteler tespit ederler (bunlar, spesifik teşekküller (kombine sanayi dalları), bakanlıklar ve hattâ Bakanlar Konseyi Plânlama Komisyonu, fiyatlarla ilgili meseleleri tedvire memur Devlet Komiteleri, Çalışma ve Ücretler Bakanlığı veya Bakanlar konseyi gibi organlardır). Son zamanlarda teşebbüslerin karar alma özgürlüğünü arttırıcı bazı tedbirler alınmıştır. Müstehlik malları piyasasındaki durumun ve bu alanda halk ihtiyaçlarının daha büyük çapta nazarı itibare alınması gerekli olduğu durumlarda, işletmelerin karar alma özgürlüğünün kapsamını arttırıcı bazı teşebbüslerde bulunmuştur. Bu problemin çözümü pek o kadar kolay değildir. Sosyalist plânlı ekonomi çerçevesi içinde bir devlet teşebbüsündeki ücret seviyesi dalgalanmalarını kabul etmek güçtür, çünkü bu seviye sadece işletmeye de-

Şil işletmenin iktisadî durumuna bağlıdır. Netice itibariyle teşebbüsün iktisadî durumu her zaman kötü işletmeciliğin bir sonucu değildir. Bir teşebbüse işçilerini işten çıkarmak veya ücretleri benzer teşebbüslerdeki ücret seviyesinin altına düşürme yapmak ve bunu işçilerden tamamen müstakil sebeplerle yapmak hususlarında özgürlük vermek güçtür. Aynı şekilde üretimi mikro-ekonomik açıdan verimsiz olan teşebbüsleri kapamak ve işçilerini ya işten atmak, ya da diğer yerlerdeki değişik tipte işlere transfer etmek güçtür. Sosyalist bir devletin plânlı ekonomisi işçi vatandaşlarına aynı mahiyette bir iş için benzer maaş ve ücret seviyesi sağlamaya mecbur ise, bu yukarıdaki durumda aynı istihsal prensibine sahip olan teşebbüslere, ücretlerin kendilerince tespiti özgürlüğünü vermek zordur. Bu yukarıdaki sebepten dolayı, Polonya sanayi sevk ve idare sisteminde, prensip olarak yeknesak maaş ve ücret sistemi, her iktisadî dal için merkezî otoriteler tarafından tespit edilmektedir. Aynı zamanda konut yapımı gibi maddî (ikramiyeler) ve taltif gibi gayri maddî çeşitli müşevvikler uygulanmaktadır. Birlikte istihsal esasına göre aralarında satıcı - alıcı olarak işbirliği yapan aynı istihsal dalına mensup teşebbüsler, teşekküller, (kombine endüstri dalları) halinde teşkilâtlanarak sui generis sosyalist sektörleri meydana getirirler. Bir endüstri dalının görevi millî ekonominin belirli bir dalında devletin iktisadî politikasını yürütmek ve kendisine bağlı olan teşebbüslerin tespit edilmiş istihsal görevlerini yerine getirmelerini sağlamaktır. Bir teşekkül kendine bağlı olan teşebbüsleri aynı zamanda kontrol eder, karşılıklı menfaatlerini koordine eder ve kendisine tevdi edilen istihsal emir ve görevlerini teşebbüslere iletir. Böylece teşekkül millî ekonominin bir branşının sadece sevk ve idare organı olmayıp, bir kamu otoritesi olarak yetki sahasına sahip olduğundan ekonomik idarenin bir organıdır, yeni bir kamu otoritesinin sahip olduğu emir verme ve yasaklama yetkilerine haizdir. Bu noktada devlet teşebbüslerinin meydana getirdiği sosyalist teşekküller ve kapitalist şirketler arasındaki fark belirir. Teşekküllerde idarî elemanlar istihsal prosesi elemanlarına hâkimdir.

Ekonomi sevk ve idaresinin üçüncü derecesi hükümet otoritesidir. Bunlar kaideten bakanlıklardır. Bunlar bir ölçüde kapitalist firma fonksiyonlarını ifa etmek iseler de, birçok hallerde istihsal projesinin değiştirilmesi, teşebbüslerin kapatılması, istihdamın artırılması, maaş ve ücretlerin yükseltilmesi gibi bağımsız kararlar almaya yetkilidirler.

Merkezî plânlama sisteminde millî ekonomi yönetimi sadece emir verme yetkisine haiz olma demek değildir. Sosyalist iktisadî sistemde yani istihsal vasıtalarının devletleştirildiği sistemde yönetim, kaynak ve

görevlerin tahsisini ve aynı zamanda karmaşık piyasa ilişkilerini nazarı itibare almaya mecburdur. Polonya'da iktisadî vetirelerin çoğunluğunun kaynak tahsisi çerçevesi içinde yürütülmesine ve görevlerin devlet tarafından tespitine rağmen, piyasa ekonomisinin bazı elemanlarının da mevcudiyeti hatırlanmak gerekir. Bunlar ferdî istihlâk (aileler) ve özel sektör, istihsalin ve döner sermayenin devletleştirilmemiş cephesi gibi alanlardır. Bu faaliyet ödeme karşılığında şahısların maddî üretimde bulunmaları veya hizmet görmeleri mahiyetinde olan iktisadî faaliyettir. Ferdî istihlâk sahasında müstehliklerin serbest seçim hakkı devletin piyasada karar verme serbestisini kısıtlayan nihaî faktördür.

Millî ekonomi kıtlık ekonomisi safhasından bolluk ekonomisi safhasına geçtikçe müstehlik tercihi daha fazla önem kazanır. Bu durum ekonominin sevk ve idare metodlarında değişiklikleri gerektirir. Memleketin iktisadî durumu değiştikçe eski kaynak tahsisi metodlarını, müstehlik ihtiyaçları hacminin "tepeden" tespit edilmesi metodlarını terk etmek ve uygun fiyat politikası tatbiki yolu ile daha esnek yönetim metodunun tatbikine geçmek gereklidir. (meselâ fiyatların düşürülmesi veya yükseltilmesi, kira terimleri ile satış yapmak, müşteri kredisi vermek v.s. gibi). Harbi takip eden ilk yıllarda talep o derecede fazla olmuşturki piyasaya arz edilen mallar kalitelerine bakılmaksızın hemen satılmışlardı. Bu durum müstehliklerin kuyruklarda bekledikleri zamanlarda meydana gelmiştir. Ancak şimdi müstehlikler birçok mal ve hizmetlerin tüketimi açısından oldukça müşkülpesent olabilmektedirler. Plân uygulayan bir devlet artık, modası geçmiş olduğundan dolayı müstehliklerin satın almak istemedikleri düşük kaliteli mal veya malların stokların büyüyebileceği ihtimalini hesaba katmak zorundadır. Böylece devlet mal ve hizmet arz ve istihsalini halkın aktüel ihtiyaçlarına göre ayarlamak zorundadır. Bu ancak devlet yönetiminin piyasa analizi tekniklerini islah etmesi ve piyasanın doyumluluğunu kuvvetlendirebilmek, genel veya kısmî dengeyi idame ettirebilmek için dikkatli bir şekilde hazırlanmış maliye, kredi, fiyat ve ithâlat politikası gibi tedbirler takımı ilk piyasadaki duruma tesir icra etmesi ile imkân dahiline girer. Bu gayeyle hareket eden devletin iktisadî yönetimi bazı özel malları ve hizmetleri halka maalemtmek için reklâm gibi vasıtaları etkili bir şekilde kullanmalıdır.

Tercüme eden : **As. Bora OCAKÇIOĞLU**