

İş Alemi Kamu Politikalarına Nasıl Etki Edebilir?*

John D. Sullivan**

Dünyanın çeşitli yerlerinde birçok ülke demokrasiye geçiş sürecinde yol almaktadır. Demokratik gelişmenin seyri ülkeler arasında değişmesine rağmen, her ülkedeki demokratikleşme süreci iş alemi ile hükümet arasındaki ilişkileri esaslı biçimde değiştirmektedir.

Örneğin, Meksika'da son zamanlarda seçimlerin libere edilmesi, muhalefet partilerinin parlamentoda temsilini genişletmiş, böylece, yürütmenin yasama üzerindeki hakimiyeti sona ermiştir. Sonuç olarak, politika geliştirme sürecinde genellikle dışlanan küçük işletmeler şimdi seslerini duyurma fırsatına kavuşmuşlardır. Meksika firmaları ve onların odaları, çıkarlarının hükümet nezdinde temsil edilmesi için yeni yollar üzerinde düşünmektedirler. Endonezya, Bulgaristan ve Nijerya gibi çeşitli ülkelerde de benzer değişiklikler olmaya devam etmektedir.

Yıllardan beri Center for International Private Enterprise (CIPE), ülkelerinde ekonomik ve siyasi reformlara katkıda bulunan çeşitli iş odaları ve piyasa odaklı stratejik araştırma merkezleriyle birlikte çalışmıştır. İş aleminin hükümet nezdinde demokratik bir biçimde temsilini sağlama konusunda edinilmiş bu tecrübeler, benzer değişiklikleri yaşamakta olan di-

** Uluslararası Özel Girişim Merkezinin (*The Center for International Private Enterprise, CIPE*) Direktörü.

ğer ülkelere örnek teşkil edebilir (Benzer değişiklikler içersinde olan diğer ülkeler konusunda bu değişikliklerden ders alabilirler). Aşağıda tanımlanan tecrübelerin çoğuna ilişkin detaylı bilgiler CIPE'nin (<http://www.cipe.org>) internet sayfasından öğrenilebilir.

İş Aleminin Çıkarları

İş alemi durağan değildir. Her ülkede, iş aleminin farklı grupları arasında ciddi derecede farklı ilgiler ve politika hedefleri vardır. Küçük firmaların, işçi-işveren (çalışma) ilişkileri, vergi politikası, sağlık gibi konularda büyük uluslararası firmalardan farklı ilgi ve çıkarları bulunmaktadır. Politika konuları, kronizm ve diğer faktörler de iş aleminin ilgilerinin (çıkarlarının) çeşitli kamplara parçalanma derecesini ve pazar ekonomisinin temelini oluşturan değişimin derecesini belirleyen göstergelerden biridir.

Temel ayrımlardan birisi firmaları uluslararası ticaretle iştigal edenler ile ithalat korumasına bağımlı olanlar şeklinde ikiye ayırmaktır. Çoğu ülkelerde, uzun dönem süren dışa karşı korumacılık, iç pazarın avantajlarından hoşlanan fakat dünya pazarında rekabet edemeyen kârlı, imtiyazlı endüstrileri büyütüştür. Bu tür düzenlemelerden hoşlanan bürokratların varlığı rüşvet ve yolsuzluğu teşvik etmiştir. Sonuç, birbirine oldukça bağımlı ve dürüst girişimci ile onların çalışanlarını dışlayan

seçkin bir işadami grubunun en çok çıkarı elde etmekte olduğu bir devlet sosyalizmidir.

Kamu sektöründeki firmalar özelleştirilen firmalardan olduğu kadar daima özel sektör mensubu olan firmalardan da ayrılırlar. Kamu sektörüyle yakın bağlantısı olan firmalar, sübvansiyonlar, koruma ve ucuz kredi konusunda lobiciliğe devam etmek için istekli olurlar. Bu firmalar, genellikle, kendilerinin çok sayıdaki çalışanlarını (geniş iş hacmini) reformlara karşı baskı yapmak için kullanırlar. Tersine, özel firmalar, daha açık ve rekabetçi toplum ile ekonomiyi destekleme eğilimindedirler.

Son bir tür ayırım genellikle resmi-gayri resmi ve kayıtlı-kayıt dışı boyutlarında gerçekleşir. Çoğu ülkelerde, yine de uğraşları oldukça saygın olan pek çok firma kanuni sınırlar dışında faaliyet yürütmek zorunda kalmaktadır.

Bu ayırımlar ve diğerleri iş aleminin politika sürecini nasıl etkileyebileceği ile yakından ilişkilidir. Kapalı veya otoriter rejimlerde, iktidarla yakın ilişkisi olan firma önemli derecede etkiye sahiptir. Bununla birlikte, otoriter bir rejim liberalleşmeye başladığında, tüm özel sektör firmaları ülkenin demokratikleşme sürecinde katılım için çok daha fazla fırsatlara sahip olabilirler.

İş Alemini Birleştirme

Her ülke ve bölge benzersiz olmasına rağmen, işletmeler ortak bir strateji ve ulusal hedefler temelinde neredeyse birleşmiş bir pozisyon (konum) için biraraya gelebilirler. Bazı Latin (Güney) Amerika ülkelerinde, iş aleminin organizasyonlarının üyeleri küçük işletmelerden, uluslararası ticaret yapan firmalardan veya yeni teknolojilere yatırım yapmak isteyen iş dünyası liderlerinden teşekkül etmektedir.

Nikaragua ve El Salvador gibi az sayıdaki ülkede, ekonominin gidişatı öylesine kötüleşti ki, neredeyse iş aleminin tüm mensupları, statükoya karşı olmak üzere birleştiler; yine de, onlar nadiren de olsa, geleceğe yönelik hedefleri ko-

nusunda anlaşmazlığa düştüler. Onların ana ilgileri, ekonomiyi serbestleştirmeyi, maliye ve vergi politikaları reformunu ve diğer temel değişiklikleri uygulamayı tartışmak için birçok iş adamı ile diğerlerini biraraya getirmektir.

1980'lerde, Meksika'da, COPARMEX, Meksikalı işverenlerin organizasyonu, gönüllü çalışan az sayıdaki iş aleminin örgütlerinden biriydi. COPARMEX, hükümetin devletçi ekonomik politikalarına olduğu kadar, iş çıkarları hem Meksika'yı yarım asırdan fazla süredir yöneten Kurumsal Devrimci Parti (Institutional Revolutionary Party, IPR) nin geniş teşkilatı ile hem de hükümet ile içice geçmiş olan firmalara karşı tavrı aldı.

1980'ler boyunca, COPARMEX, Meksika'nın GATT'a¹ üye olması, maliye ve vergi reformları yapması ve özelleştirme programı yürütmesi için lobi faaliyeti yapan az sayıdaki grupların arasındaydı. Bugün, COPARMEX, iş aleminin demokratik bir toplumdaki rolü, bir kamu politikası için iletişim, özgür girişim ihtiyacı, iş adamları için kamu eğitim toplantılarının lideridir.

Latin (Güney) Amerika'da olduğu gibi Filipinler ve diğer ülkeler, ithal ikamesini terkettiler ve uluslararası piyasa ekonomisine adapte oldular, iş aleminin çıkarları da kendilerini buna adapte etmek zorunda kaldılar. Şili ekonomik reformunun mimarlarından biri olan Hernan Buchi'ye göre, reformlara en güçlü muhalefet kamu teşebbüsleri ile hükümet (kamu yönetimi) ile iş yapan firmalardan geldi. Şili, piyasa reformlarına uyum göstermekte iken, her nasılsa, bu firmalar da en sonunda yeni sisteme adapte oldular.

Özel sektör firmalarının kamu politikası çıkarları her zaman aynı değildir. Çıkarlar, genel ekonomide değişikliklere, ulusal ve uluslararası pazardaki trendlere ve iş alemindeki liderlerin hareketlerine paralel olarak dramatik bir şekilde farklılaşabilir.

Kapsamlı bir ekonomik reform programına kadar giden bu tip bir değişim, Hindistan'da Rajiv Gandhi yönetimi zamanında başladı ve yenilikçi Maliye Bakanı Manohan Singh tarafından genişletildi. Birçok Hindistanlı işletme, özellikle büyük firmalar, değişime direndiler ve Nehru yönetimi döneminde alınan korumacı önlemlere sıkıca sarıldılar. Bununla birlikte, bazı firmalar -özellikle ithalata bağımlı olanlarla dünya pazarına girmeye ilgi duyan şirketler- değişimi dile getirdiler. Zamanla, değişimi isteyen bu firmaların organizasyonu büyümeye başladı; ve bugün, bu organizasyon Hindistan Sanayi Konfederasyonu (Confederation of Indian Industry, CII) adıyla anılmaktadır (*Economic Reform Today*'in 1997 yılı 3. sayısına bakınız).

Değişimi Etkilemek İçin Araçlar

Ulusal İş Alemi Gündemi: Kamu politikalarını etkilemek için kullanılan yaygın araçlardan birisi ulusal iş alemi gündemidir. Bu gündem, yakın gelecekte iş alemi için en büyük önceliği tanımlar. Bu gündem, reformları kanunlar ve hukuki düzenlemeler olarak açıkça belirtir ve hayati değişiklikler için kesin ve somut öneriler getirir.

Ulusal iş alemi gündeminin başarısının anahtarı katılımıdır. Örneğin, Mısır Sanayi Federasyonu (the Federation of Egyptian Industry) aşağıdaki adımları (başlıkları) içeren ulusal gündem üzerinde çalışmaktadır:

1. Politikaları analiz etme ve tavsiyeler ortaya koyma;
2. Alternatifleri tartışmak için açık forumlarda üyeleri ile toplanma;
3. İlgili partilerin katkılarından yararlanmak için medyada duyurma;
4. Gündemi halka tanıtmak;
5. Parlamento ve yürütme organını da içerecek şekilde yönetime karşı taraf tutma veya savunma.

Diğer iş alemi organizasyonları, ulusal iş alemi gündemini ortak bir reform gündemi oluşturmak için kullanılmaktadırlar. Nijerya Ticaret, Sanayi, Madencilik ve Tarım Odaları Birliği (The Nigerian Association of Chambers of Commerce, Industry, Mines, and Agriculture, NACCIMA), uzun yıllar gündemini ekonomik reformu koordine etmek için kullandı (*Economic Reform Today*'in 1998 yılı 4 nolu sayısına bakınız). 1999'da, bu görevin, ülkenin potansiyel olarak demokrasiye geçişi dolayısıyla kritik öneme sahip olduğu varsayıldı. Hem Nijerya'nın siyasi değişiminden hem de devam eden ekonomik krizinden dolayı NACCIMA üzerinde oluşan baskının derecesine bakılırsa, NACCIMA'nın ciddi derecedeki zorluklar karşısında ulusal iş alemi gündemi geliştirme ve halka yayması, onun inanılmaz yeteneğini ve gücünü kanıtlar.

Yasama Danışmanlık Programları: Bir yasama danışmanlık programı ekonomik reform gündemini geliştirmenin bir başka aracıdır. Dominik Cumhuriyetindeki Ekonomik Yönlendirme Merkezi (The Center for Economic Orientation, CEO), parlamentonun karar verme sürecine yardım etmek amacıyla bu programı başlattı. Diğer ülkelerde olduğu gibi, Dominik Cumhuriyeti'nin yasama meclisi üyeleri hukuki düzenlemeleri analiz etmek için çok az imkana sahiptiler: Onlar kendilerine özel memurlara sahip olmayıp sadece komitelerde görev yapan ancak ihtiyaçlarına kafi gelmeyen memurlara sahiptiler.

Sonuç olarak, yasama organı, hukuki düzenlemelerin ekonomik etkilerinin tahmin edilmesinde hükümete bağlı yetersiz bürokrasinin insafına kalmıştı. CEO, ekonomik fayda-maliyet analizinin dilini basitleştirerek ve onu sıradan halk ile yasama meclisi üyeleri arasında yayarak kaynak yokluğu problemini aşmaya çalıştı. Proje halk ve hükümet tarafından oldukça beğenilmektedir.

Çeşitli zamanlarda birkaç iş alemi birliği,

benzer tipte programları benimsediler; bunlar arasında Nikaragua'da Özel Sektör Girişimleri İst Konseyi, Polonya Ticaret ve Sanayi Odası, Bolivyalı Özel Sektör İş Adamları Konfederasyonu sayılabilir.

Aşağıda belirtilen özellikler yasama danışmanlık programlarının etkililiğini artırabilir:

Güvenilirlik (İnanırlık): Her bir yasama danışmanlık programı sağlam ekonomik analizlere dayanmalı ve teknokratlar ile başkaları için her an dikkatlice incelemek ve kritik etmek üzere kolayca ulaşılabilir altyapı yazılarını içermelidir.

Basitlik: Özetler, anlaşılır bir dille yazılmalı ve işçi veya işveren grupları gibi belirli bir grubun çıkarları yerine ülkenin genel çıkarlarını savunur tarzda olmalıdır.

Ulaşılabilirlik (Bulunabilirlik): Özetler, basılı olmalı ve geniş bir okuyucu kitlesine ulaştırılabilir. Mümkün olduğu takdirde, daha geniş bir kitleye ulaşmak için medyadan yararlanmak üzere düzenlemeler yapılmalıdır.

Hükümet Yetkilileri ile Politika Diyalogu: Çoğu ülkelerde, bürokratlar reforma karşı üstesinden gelinmesi güç engel oluştururlar. Bürokratların kamu politikasını etkileme girişimlerine karşı, iş aleminin organizasyonları yasama meclisi üyelerini olduğu kadar hükümet personelinin de etkilemeyi denemelidirler.

Örneğin Hindistan'da, ekonomik politikada değişiklikler yapılmasına rağmen, eyalet düzeyindeki hükümet yetkilileri, köklü muhalefetlerinden vazgeçmeden önce, reformlardan kendi bölgelerinin kârlı çıkacağına dair ikna edilmelidir. Yeni Delhi kökenli PHD Ticaret Odası, Kuzey Hindistan'da eyalet düzeyindeki hükümet yetkilileri ile kıdemli iş adamları ve akademisyenlerle iletişim kurmak için 31 iş aleminin-hükümet diyalogu (seminerleri) organize etti. Seminerler;

- Hükümet yetkilileri arasında "yapılamaz" tu-

tumundan ziyade bir "yapılabilir" tutumu aşılacak;

- Hindistan siyasetinden "karşı-kâr" zihniyetini ortadan kaldırmak;

- Eyaletle bağlı kurum ve kuruluşlarda tek ofisten bütün işleri takip ederek lisans ve izinleri çabuklaştırmak ve kolaylaştırmak için düzenlendi.

Tutum ve zihniyeti değiştirmek sadece uzun zamanda olur, PHD Ticaret Odası'nın halihazırda bazı başarılar elde ettiği bildirilmektedir.

Koalisyon Kurma: Stratejik koalisyonlar reformu desteklemek için kullanılan başka bir araçtır. İş aleminin çok ciddi derecede bölündüğü değişim aşamasındaki ülkeler, bu yöntemle oldukça ilgi duymaktadırlar.

Romanya'da, iş aleminin ve iş aleminin organizasyonları, başlangıçta tartışılan biçimlerde, ikiye bölündüler. Uluslararası Girişimcilik Araştırmaları Merkezi (ICES), bir İş Adamları Organizasyonları Stratejik Birliği (SABA) oluşturmak suretiyle yeni ve yaratıcı bir program geliştirmiş oldu. Çalışmaları sırasında, ICES'in uzmanları, çoğu önemli iş adamları organizasyonlarının ya devletin sahip olduğu teşebbüslere ya da ekonomik ve siyasi değişimin ilk yıllarında önceki komünistler tarafından özelleştirilen firmalara tutsak (bağımlı) olduğunu tespit etmişlerdir.

Sonuç olarak, ICES, bireysel girişimcilerle çalışmaya başladı ve -yazılım alanında olduğu gibi- birçok sektör bazındaki iş adamı organizasyonu ile Romanya'nın merkezinden uzakta bulunan küçük işletmelere dair organizasyonların piyasa ekonomisi için baskı yaptıklarını tespit etmiştir. Her nasılsa (bununla birlikte), bu organizasyonlar, tek başlarına zayıf ve bir diğerinin çabalarından habersizdiler. Bir yönetim programı eğitimi sırasında, organizasyonlar ortak bir amaç etrafında birleşmiş ve benzer zihniyetli organizasyonların birliği olarak bir araya gelmeye başladılar. Bugün, SABA'nın üyeleri, ayrıntılı bir yasama danışma programı uygulamaktadırlar.

Durumun Ortaya Konulması

İş aleminin reform için nasıl bir tavır aldığı, gelecekteki başarılarının gerçekleşme olasılığını etkileyebilir. İş aleminin sorunlarını halkın yaygın ilgisini çekecek geniş bir çerçevede içerisinde tanımlamalıdır. İstihdam yaratma ve ekonomik büyüme buna iki örnektir. Hali hazırda, işletmelerin yönetimi ile hem halkın hem de iş adamlarının yakın ilgisini çeken rüşvet ve yolsuzluk ile mücadele etme konularında olduğu gibi- başka oldukça belirgin sorunlar da vardır.

İşletmelerin yönetimi, kuruluşların yönetim organlarının sorumluluk ve mecburiyetlerini belirleyen kanunlar ve hukuki düzenlemeleri ifade eder (İşletmelerin yönetimi konusunun önemi ve daha detaylı bir tartışma için Stephen Davis ve Stanley Dubiel tarafından kaleme alınan ve bu sayıda yayınlanan makaleye bakınız).

Çeşitli faktörlerin biraraya gelmesiyle, işletmelerin yönetimi kavramı, son zamanlarda yeniden gündemde önem kazandı. Amerika Birleşik Devletlerinde, halkın oldukça yakından bildiği tasarruf ve borç verme sektörünün başarısızlıkları bunların yönetim kurullarının reforma tabi tutulması için talepleri gündeme getirdi. İlave olarak, firma evlilikleri ve satın almaları ile birleşen emeklilik fonları gibi kurumsal yatırımcıların öneminin artması, üst düzey yöneticilerin (CEOs) ve harici yöneticilerin performansları üzerinde yeni şüphelerin doğmasına yol açtı. En sonunda, daha fazla şirket toplumda kadınların ve azınlıkların değişen rollerine paralel olarak yönetim kurullarında görev yapan üyelerini çeşitlendirme ihtiyacının farkına varmaya başlayınca, şirketler işe alma ve yöneticilerin rollerine ilişkin çok sayıda soruna dikkat etmeye başladılar.

Bununla birlikte, şirketlerin yönetimini kamu politikaları sorunları arasında ilk sıraya yerleştiren asıl faktör Asya ve Rusya ekonomik krizleriydi. Güney Kore, Endonezya ve

diğer Asya ülkelerinde durumun açıklanmasına dair asgari zorunluluklar ve standartların yokluğu ile birleşen şirketler arasındaki girift ilişkiler Asya krizine neden olan önemli faktörler arasındaydı.

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, uluslararası yatırımcılar ve ulusal seçmenler şimdilerde değişim talep etmektedirler. Çoğu ülkelerdeki iş aleminin organizasyonları, faaliyette buldukları çevrelerinin yapısının yeniden şekillenmesine yardım edecek reformları desteklemek ve etkilemek için eşsiz bir fırsata sahiptirler. Eğer böyle destek olmazsa, çevre ve koşullar onları negatif yönde etkileyecek biçimde yeniden şekillenebilir.

Ekonomik reformu ilerletmenin bir başka yolu rüşvet ve yolsuzluk ile mücadele etmektir. Kâr amacı gütmeyen uluslararası bir organizasyon olan Transparency International, hükümetlerin satın almalarında bir davranış kodunu destekleyerek hükümetlerin işe alma sistemlerini reforme etmek için çaba gösteren geniş bir seçmenler kitlesini harekete geçirmektedir.

Diğer kâr amacı gütmeyen gruplar kendi ülkelerindeki rüşvet ve yolsuzluk ile savaşılmaktadır. Örneğin, Ekvator İş Adamları Organizasyonu (ANDE), son zamanlarda rüşvet ve yolsuzluğa yol açan nedenlerin kökenine odaklanan bir program başlattı. İncelenen mevcut kanunların ve diğer hukuki düzenlemelerin çoğunun birbiriyle çatıştığı veya gereksiz yere tekrarlandığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte, Ekvator yazılı bir pozitif hukuk sistemine (code law) sahip olduğundan, mahkemeler kanunları gözden geçirip düzeltme veya eleştirme gücüne sahip değildir. Ayrıca, mahkemelerin emsal kararları kullanması oldukça sınırlıdır.

Bu nedenlerle, ANDE, Anayasanın değiştirilmesiyle yeni bir mahkemenin kurulmasını önerdi. Halkın rüşvet ve yolsuzluğa karşı güçlü desteği nedeniyle, ANDE bu çabasında başarılı oldu. Yeni mahkeme, tekrarlar ve uyuş-

mazlıklar gösteren yasaları feshetme veya uzlaştırma yetkisiyle donatıldı.

İş alemlerinin organizasyonları rüşvet ve yolsuzlukla mücadeleyi benimsediği ölçüde önemli politika reformlarını geliştirmek için yollar bulabilirler. Rüşvet ve yolsuzluğun uzun vadeli tedavisi, büyük ölçüde, hükümet yetkililerinin takdir yetkisine dayanan güçlerinin azaltılmasında aranmalıdır.

İş alemlerinin liderlerinin demokratik kurumların gelişimi ve biçimlenmesine dair verdikleri kararları uzun vadeli sonuçlara varır. Ulusal iş alemlerinin gündemi, stratejik araştırma merkezleri ve diğer iş alemlerinin grupları gelecekte ülkelerinin iş dünyasını ortamını belirleyecek reform öncesi gündemi belirlemede önemli güçler arasında yer alabilirler.

Farklı Stratejiler

ANDE'nin rüşvet ve yolsuzluk karşıtı programı ve PHD Ticaret Odası'nın yerel düzeyde reformu desteklemesi kendi üyeleri kadar gelecek nesil iş adamlarına da fayda sağlayacaktır.

Her bir firma ve iş alemlerinin organizasyonu kendi

ülkelerindeki sorunlara cevap olacak strateji ve taktiklere karar vereceklerdir. Daha fazla ülke global pazara dahil oldukça ve demokrasiye geçiş sürecine girdikçe, iş alemlerinin liderlerinin bu süreçlere ve sorunlarına cevap vermesi artan bir şekilde zorunlu hale gelecektir.

Notlar

1. Çevirmenin notu: GATT'ın İngilizce açılımı, General Agreement on Trade and Tariffs olup Türkçe anlamı Ticaret ve Gümrük Genel Anlaşmasıdır. 1992'de Uruguay'da sonlanan 8. GATT görüşmelerinde alınan kararlarla nispeten düzensiz aralıklarla toplanan ve Dünya ticaretinin serbestleşmesi yönünde faaliyetler ile anlaşmalar yapılmasını amaçlayan GATT yerini daha düzenli toplanan ve daimi olan WTO'ya bırakmıştır. WTO'nun İngilizce açılımı World Trade Organization olup Türkçesi Dünya Ticaret Örgütü'dür.

Bu yazı Center for International Private Enterprise'in desteğiyle çevrilmiş ve yayınlanmıştır.

* "How Business Can Affect Public Policy", *Economic Reform Today*, Number One 1999, ss. 31-34.

Çeviren: Hüseyin Özgür

Prof. Dr. Vural Fuat Savaş

Piyasa Ekonomisi ve Devlet

Piyasa ekonomisi günümüzün moda kavramlarından. Buna rağmen onun ne anlama geldiği ve hangi değerlere ve kurumlara dayandığıyla ilgili bilgiler genellikle alabildiğine sığ. Az bilinen konulardan biri de işlek bir piyasa ekonomisinde devletin hangi rolleri üstlenmesinin meşru, makul ve gerekli olduğu... Piyasa ekonomisinde devlete hiç yer yok mu? Devlet piyasa ekonomisini, bazılarının dediği gibi "başiboş" bırakmayı "denetim" altına mı almalı?

Vural Fuat SAVAŞ, "Piyasa Ekonomisi ve Devlet" kitabında işte bu tür soruların cevabını arıyor.

Liberte Yayınları tel: 312.2308703