

KÜRESEL KAMUSAL MALLARIN REGÜLASYONUNDA YENİ AŞAMA: REGÜLATÖR KAPİTALİZMİ

New Stage in the Regulation of Global Public Goods: Regulatory Capitalism

Mustafa Alpin GÜLŞEN*

Öz

Regülasyonların teorik soyut yapısı, fenomen bir gerçeklik olarak, regülatör kapitalizmi olgusuyla pratikte karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda regülatör kapitalizmi, toplum ve devlet arasındaki ilişkinin, farklı bir iş bölümü yapısıyla, iş dünyası ve devlet ilişkisine dönüşmesini ifade etmektedir. Bu ise küresel kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda küresel regülatörlerin etkin rol oynadığını ifade etmektedir. Çalışmada, regülatör kapitalizminin dönüştürdüğü kamusal örgütlenme modeli bürokrasiden regülokrakiye geçiş şeklinde ele alınmıştır. Regülatör kapitalizminin getirdiği bu başarısızlık çalışmada, regülatör tuzağı çerçevesinde incelenmiştir. Regülokraşi, yeni sistemin uzmanlardan oluşan ve evrensel çözüm yolları bulunan toplumsal katmanını ifade ederken regülatör tuzağı ise regüle eden firmaların bir zaman sonra regüle edici konumuna evrilmesini belirtmektedir. Regülatör kapitalizminin bu yapısı bir taraftan yeni bir iş bölümünü ortaya çıkarırken diğer yandan da toplum ile devlet arasındaki kamusal hizmetlerin hesap verilebilirliğini de belirsizleştirmektedir. Böyle bir muğlaklık ise temsili demokrasinin yerini dolaylı temsili demokrasinin almasına neden olmuştur. Neticede kamu kesimi, şeffaflık hesap verilebilirlik gibi kamu mali yönetim ilkelerinden uzaklaşmıştır.

Anahtar Kelimeler:

Kamusal Mallar,
Regülasyon
Kapitalizmi,
Regülokraşi,
Regülatör Tuzağı.

JEL Kodları:

H4, H41, L43.

Keywords:

Public Goods,
Regulatory
Capitalism,
Regulocracy,
Regulatory Capture.

JEL Codes:

H4, H41, L43.

Abstract

The theoretical abstract structure of the regulations emerges as a phenomenal reality, with the phenomenon of regulator capitalism. In this context, regulator capitalism refers to the transformation of the relationship between society and the state into a business-state relationship with a different division of labor structure. This indicates that global regulators play an active role in the provision of global public goods and services. In the study, the public organization model transformed by regulator capitalism is handled as a transition from bureaucracy to regulocracy. This failure of regulator capitalism is examined in the framework of the regulator capture in this study. While regulocracy refers to the social layer of the new system, which consists of experts and has universal solutions, the regulator capture states that the regulating companies will evolve into the regulator position after a while. While this structure of regulatory capitalism reveals a new division of labor, it also obscures the accountability of public services between society and the state. Such ambiguity has caused representative democracy to be replaced by indirect representative democracy. As a result, the public sector has moved away from public financial management principles such as transparency and accountability.

* Dr. Öğr. Üyesi, Alanya Aladdin Keykubat Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Türkiye, alpin.gulsen@alanya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2860-4469

Makale Geliş Tarihi (Received Date): 23.07.2022 Makale Kabul Tarihi (Accepted Date): 12.02.2023

Bu eser Creative Commons Atf 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır.



1. Giriş

Küresel politikalarda yaşanan zorluklar büyük ölçekli kamusal müdahaleler gerektirmiştir. Küresel ısınma, çevre kirlenmesi, halk sağlığı, işsizlik, gelir dağılımında adaletsizlik ve finansal güvenlik gibi konular küresel, ulusal ve hatta yerel yönetimlerin çözüm aradıkları başlıca sorunlar olmuştur. Bu sorunlar aynı zamanda küresel kamusal mal olarak kamu maliyesi literatüründe de yer almıştır. Söz konusu sorunların hangi iktisadi aktör tarafından üstlenileceği ise tartışma konusu olmuştur. Ülkelerin büyük bir çoğunluğu merkezi hükümetlerle müdahale ederken Fukuyama’ya (1995) göre, Batının modern devletleri söz konusu sorunlarla mücadele etmek amacıyla merkezi hükümetler yerine büyük işletmeleri yönlendirmektedir.

Tarihsel süreç içinde her dönemin kendine özgü bir değişim süreci bulunmaktadır. Özellikle yirminci yüzyıldaki değişimin önemli bir farkı, regülatörlerin ön planda olmasıdır. Bu açıdan regülasyonların bir sonucu olarak kamu kesiminin iktisadi alandaki başarısızlığı, kamu çıkarını/yararını olumsuz etkilediği düşüncesinin belirmesine neden olmuştur. Bunun bir sonucu olarak piyasa kurallarının geliştirilmesi ve uygulamasının bir komisyon ya da sektöre göre belirlenmiş kurullarla yapılan bir regülasyon tarzına gerek duyulmuştur. Bu amaçla, kamu otoritesinin ve dolayısıyla siyasi etkilerden teorik ve pratik olarak arındırılmış bağımsız regülasyon kurumları ortaya çıkmıştır (Majone, 1996: 15). Deregülasyon hareketlerinden sonra kamu sektörünün piyasaları denetleme ve yön verme yetkisi bağımsız regülatörlere verilmiştir. Böylece kamu kesimi, her ekonominin kendine özgü asimetric enformasyon, aksak rekabet ve dışsallık gibi bir takım piyasa başarısızlıklarını, bu kurumlar aracılığıyla düzenleme ve denetleme görevini üstlenmiştir. Bu yaklaşım, Virginia ve Chicago okulu tarafından 1970’li yıllarda tartışılmış ve politikacıların regülasyon sürecinde rant arayışı ve diğer refah azaltıcı etkilerinden piyasa işleyişini korumak amacıyla ortaya çıktığı savunulmuştur. Bu kurumların ilk örnekleri ise 1870’lerde demiryolu sektöründe kamu kesimi adına tüketicilerin haklarını koruyan şirketlerin ortaya çıkmasıyla görülmüştür (Bernstein, 1972: 15).

Ülkeden ülkeye ve hatta sektörler arası farklılıkları olmasına rağmen regülatörlerin rekabeti arttırıcı ve piyasada görülen veya görülmesi muhtemel aksaklıkları düzenleme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. Buradan hareketle ekonomide kamu sektörünün aktif olduğu Keynesyen politikalardan vazgeçilmesi sonucu piyasada oluşan boşluğu bu kurullarla doldurulduğu kabul edilmektedir. Deregüle edilen sektörlerde devletin düzenleme ve denetleme yapma ihtiyacı doğmakta; bu durum ise devletin işletmecilerden regüle edici (düzenleyici) rolüne geçişi de ifade etmektedir (Tan, 2002: 12).

Devletlerin genişlemesi ve regülatör rolünü almasıyla hem neo-liberal uygulamaların denetlenmesi hem de teşvik edilmesi sağlanmıştır. Dolayısıyla regülatör devletler (regulatory state), kendine özgü bir yaşam alanı ve dinamizm kazanmıştır. Bu dinamizmle birlikte küresel regülatörler (Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Sağlık Örgütü vb.) tarafından belirlenen regülasyon politikaları giderek daha fazla küreselleşmiştir. Aynı zamanda deregülasyonların ardından yapılan yeni regülasyonlarla birlikte bu süreç derinlik kazanmıştır. Regülasyonlar, ülkelerde sosyal ve politik birçok sorunu ve çözümünü gösteren yeni bir küresel düzeni şekillendirmiştir. Bu yeni düzenle birlikte temsili demokrasiden, dolaylı temsili demokrasiye doğru dönüşüm yaşanmaktadır. Bir diğer ifadeyle demokratik yönetim, yetkilerin seçilmiş temsilciye devredilmesiyle ilgili değil, ikinci düzeyde dolaylı temsili demokrasinin bir biçimi haline gelmiştir. Bu durumda seçmenler de aslında kendilerini (asilleri) yönetenleri (vekilleri) değil; yönetenleri kontrol eden ve denetleyen temsilcileri seçmektedir. Böylece devlet

ile toplum arasındaki yeni bir iş bölümü ortaya çıkararak (deregölasyon veya özelleştirme gibi) buna, yetki devrinde artış ile yeni regölasyon teknolojilerinin yaygınlaşması gibi mekanizmalar eşlik etmektedir. Bununla birlikte kapitalizmin meşruiyeti, karar alıcıların toplumsal regölasyon yoluyla negatif dışsalılıkları azaltma yeteneğine de dayanmaktadır. Regölasyon böylece hem kapitalizmin kurucu bir unsuru haline gelmiştir hem de onu yumuşatan ve sosyalleştiren bir araç olmuştur. Bu açıdan bakıldığında iktisadi gelişmenin tarihi, bir regölasyon tarihidir. Bu ise tarihsel perspektifte regölator kapitalizmi tartişmasına yol açmaktadır (Levi-Faur, 2005: 12-15).

Bu açıklamalar çerçevesinde küresel regölator fenomeni akademik ya da teorik bir merak unsuru olmaktan ziyade sonuçları pratikte görölen somut ve geniş kapsamlı bir politika tercihi olarak karşımıza çıkmaktadır. Regölatorlerin yaygınlaşması, iktisadi, siyasi ve toplumsal alanlarda etkili olan ancak seçilmeyen/vekil olmayan ve vekillerin/seçilenlerin doğrudan kontrolü altında olmayan kurumlar tarafından alınan kararlarla şekillenmesiyle sonuçlanmaktadır. Böyle bir dönüşümün sonucu ise demokrasilerin vazgeçilmez unsuru olan hesap verilebilirlik ve şeffaflık açısından önemli etkilere neden olmaktadır.

Mevcut çalışmada, yerel bir uygulama biçimi olan regölasyonun, günümüzde gittikçe artan bir şekilde, küresel kamusal mal halini almasıyla birlikte ortaya çıkan küresel regölatorlere dayalı bir sistemin varlığı tartişılmaktadır. Bu kapsamda ilk olarak kapitalizm, regölasyon ve regölator kavramları kısaca ele alınacaktır. Bu kısımda söz konusu kavramların birbiriyle olan ilişkisi, regölator kapitalizmi mefhumunun da esasını oluşurmaktadır. İkinci olarak, küreselleşmenin yeni fenomeni olan regölator kapitalizmi olgusunun kavramsal çerçevesi incelenecektir. Bu kısımda regölator kapitalizminin doğası ve toplumsal iş bölümündeki dönüşüm ele alınacak ve bu dönüşümün temsili demokrasiden dolaylı temsili demokrasiye olan geçiş sürecinin ana hatları belirtilecektir. Çalışmada üçüncü olarak, regölator kapitalizminin belki de rasyonel örgütlenme biçimi olan regölokrasi kavramı hakkında açıklamalar yapılacaktır. Bu kısımda, regölator kapitalizminin yeni toplumsal iş bölümünü düzenleyen yeni bir bürokrasi modeli olan regölokrasinin Rusya özelinde taşıdığı pejoratif anlamına da dikkat çekilecektir. Çalışmada dördüncü olarak, regölator kapitalizmi örgütlenmesinin beraberinde getirdiği bir başarısızlık örneği olarak regölator tuzağı kavramından bahsedilecektir. Bu kısımda, regölatorlerin zamanla regüle ettiği piyasa aktörleri tarafından nasıl ele geçirildiğine ve böylece regölator kapitalizminin başarısızlığı olarak teoride yer aldığına yönelik açıklamalarda bulunulacaktır. Son olarak çalışma, söz konusu kavramların genel bir değerlendirmesinin yer aldığı sonuç bölümüyle sonlandırılacaktır. Ek olarak mevcut çalışmanın literatüre katkısı, küresel kamusal malların ekonomiği politiğinin teorik olarak ele alınmasıdır. Mevcut çalışmada küresel kamusal mal kavramının ekonomi politiğini yapabilmek amacıyla regölator kapitalizmi fenomeninden hareket edilmektedir. Böylece kamusal malların sunumundaki değişen paradigmayı vurgulamayı amaçlamaktadır.

2. Kapitalizm, Regölasyon ve Regölator İlişkisi

Kapitalizm, genellikle, özel aktörlerin kendi fayda maksimizasyonuna göre mülkiyete sahip olduğu ve mülkün kullanımını kontrol etmelerine izin verildiği ve fiyatlandırma mekanizmasının (görünmez elin) piyasalardaki arz ve talebi otomatik olarak koordine ettiği bir ekonomik sistem olarak tanımlanır. Bu perspektifte kamu kesiminin, genellikle savunma ve adalet hizmetlerini yerine getirmesi istenir. Diğer taraftan mümkün olan en az kamu harcamasını yaparak yine mümkün olan en çok geliri tahsil etmesi beklenir. Bu şekilde kamu harcamaları ne

kadar düşük olursa toplumsal hasıladan o kadar az tahsilat yapılacaktır. Bunu sağlamanın en önemli kriteri ise denk bütçe olduğu öne sürülmüştür.

Piyasalar aslında arz ve talebi kısa vadede görünmez elin yardımıyla koordine ederken, ceteris paribus, hükümet piyasa mekanizmasının modernizasyonunu değişen koşullara göre, değişen toplumsal maliyet ve fayda algıları da dahil olmak üzere koordine eder. Daha geniş perspektiften ise merkezi hükümetin iki fonksiyonu bulunmaktadır; bunlardan birincisi altyapı harcamalarının yapılması ile hukuki, idari ve mali regülasyonların idaresi dahil olmak üzere kurumsal yapıyı yönetmek iken; ikinci olarak söz konusu kurumsal yapının modernizasyonunu sağlamak için politikacıları ve bürokratları yönlendirmektir (Scott, 2006: 27). Bu nedenle Scott’a (2006) göre kapitalist bir sistemin zaman içinde etkili bir şekilde gelişebilmesi için sadece görünmez bir eli değil aynı zamanda görünür de bir eli olması gerekir: fiyatlandırma mekanizmasında örtük olarak bulunan görünmez bir el ve merkezi hükümetin yönlendirdiği görünür bir el olan bürokrasi.

Burada vurgulanması gereken bir diğer husus, kapitalizm ile serbest piyasa arasındaki ayrımdır. Çalışmada bu farklılığın detaylarının tartışılmasından ziyade kapitalizm ile sermaye birikiminin belki de ölçsüz ve ilkesiz şekilde elde edilmesi; serbest piyasa ile müdahalenin belli bir ölçüde olmadığı ve arz-talep dengesinin gözetildiği bir sistem olduğu söylenebilir. Bu konuda Braudel (1982), belli ölçülerde serbest olan piyasanın neredeyse insanlık tarihiyle denk olduğunu ancak kapitalizmin nispeten yeni ve aşınmış bir kavram olduğunu ileri sürmektedir.

Diğer taraftan regülasyon regülasyon, hükümetin iktisadi ve sosyal politika hedeflerinin uygulanması amacıyla yasal araçların kullanılması olarak tanımlanabilir (Den Hertog, 1999: 223). Bir diğer ifadeyle regülasyon, kanun/düzenleme ile eşanlamlıdır. Genellikle işletmelere yön veren regülasyonlar ayrıca kâr amacı gütmeyen kuruluşlara, diğer devlet kurumlarına ve bireylere yönelik uygulanabilir. Regülasyonlar, parlamentolar veya yasama organları, bakanlıklar veya taşra örgütlerinin herhangi kurumsal biriminden veya seçmenlerin kendileri tarafından türetebilir. Dolayısıyla regülasyonlar, anayasa, tüzükler, mevzuat, standartlar ve kurallar gibi farklı sınıflandırmalar kullanılarak uygulanabilir (Coglianese, 2012: 8). Kamu mali gücünün maliye ve para politikası ile birlikte üç önemli araçından biri olan regülasyon, ekonomilerin ve toplumun refahını şekillendirmede kritik öneme sahiptir. Regülasyon politikalarının amacı, regülasyonun kamu yararına olmasını sağlamak için sistemin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamaktır (Parker ve Kirkpatrick, 2012: 9).

Teoride regülasyona ilişkin iktisadi araştırmalar üç ana yaklaşıma sahip olmuştur. Bu yaklaşımlardan ilki ve en eskisi piyasa başarısızlıklarıyla ilgilidir. Buna göre piyasada meydana gelen aksaklıkların düzeltilmesi amacıyla regülasyon yapılmaktadır. İkincisi ise regülasyon politikaların etkilerini ve kamu kesimi müdahalesinin etkin olup olmadığını incelemektedir. Bu yaklaşıma yönelik araştırmalar, uygulamalı ekonomi alanlarında matematiksel modellemenin yaygınlaşması ve ekonometrinin gelişmesi ile birlikte büyük ölçüde kolaylaşmış; 1950’lerin sonundan günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. 1970’lerden itibaren literatürün önemli bir parçası haline gelmiş olan üçüncü ve son yaklaşım ise regülasyonların politik nedenlerini araştırmaktadır (Noll, 1989: 1254).

Diğer taraftan regülasyon teorileri, pozitif ve normatif olmak üzere birbirinden farklılaşmaktadır. Normatif regülasyon teorisi, hangi sektörün düzenlenmesi gerektiğini (regülasyon temeli), bunu yapabilmek için hangi araçların kullanılmasını (regülasyon araçları) ve bu araçların nasıl uygulanması gerektiğini belirlemek gibi kriterleri belirlemektedir. Buna karşın

pozitif regülasyon teorisi, sektörel regülasyonların ortaya çıkışını, dönüşümünü ve kaldırılmasının yanı sıra kurumsal uygulamalarını incelemektedir. Bu açıdan pozitif regülasyon teorisi, regülasyonun firmalar ve tüketiciler açısından etkisini ve regülatörün davranışlarını ele almaktadır (Knieps, 2015: 157). Dolayısıyla normatif regülasyon teorileri, hangi regülasyonların etkin ve optimum olduğunu ele alırken; pozitif regülasyon teorileri, uygulanan regülasyonların etkinlik analizi ile ilgilenmektedir (Den Hertog, 2010: 4).

Regülasyonları belirleyen, politika haline getiren ve uygulayan regülatörler ise her ülkede farklı şekillerde görülmektedir. Literatürde regülatörler ile ilgili birçok tanım yapılmakta; yapılan tanımlar ise genellikle aynı sonucun farklı biçimlerde ifade edilmesinden öteye gitmemektedir. Genel olarak regülatörler, kendi gücünü ve sorumluluğunu yasalardan alan ve böylece diğer kamu kurumlarından ayrılan ne doğrudan merkezi yönetimin kontrolünde ne de onun tarafından yönetilen (Thatcher, 2002: 956), kural koyan veya yargısal fonksiyonları bulunan (Morrison, 1988: 252) bağımsız bir kamu kurulu olarak tanımlanmaktadır. Karar alıcılar düzenleme ve denetleme görevlerini yerine getirirken örneğin bağımsız kurullardan biri olan rekabet kurulları ve regülatörleri kullanmakta ve birtakım görev dağılımları yapmaktadır. Bu kurulların birçok ortak özelliği olsa da şöyle somutlaştırılabilir: Rekabet kurulları ekonominin daha geniş alanını kapsayan, önceliği tüketici çıkarlarını koruyan yasalar veya düzenlemeleri önermek ile rekabeti bozucu şirket davranışlarını engellemek gibi sorumlulukları yerine getirmektedir. Regülatörler ise piyasadaki belli bazı sektörlerin piyasaya bırakıldığında kamu yararına uygun davranacağını desteklemediği durumlarda teknolojiyi, fiyatları ya da piyasa metotlarını belirleyen kurullar olarak faaliyet yürütmektedir (Biggar, 1999: 18). Bu iki kurulun aralarında amaç ve kullandığı araçlar bakımından farklar olsa da (örneğin rekabet kurulu piyasaya giriş engellerini takip ederken regülatörler daha çok sektöre özel kurulur ve o sektördeki aksaklıklarla ilgilenir) her ikisi de bağımsız idari kurullar olarak iktisadi etkinliği sağlamaya dönük faaliyetlerde bulunmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurulların farklılıklar gösteren organizasyon ve görev yapısına rağmen genel olarak ortak yanları Tablo 1’de gösterilmiştir. Tablo 1’de yer alan regülatörlerin taşınması gereken özellikler, pratikte mümkün olmamaktadır. Politikacıların ve regüle edilen sektör aktörlerinin arasında kalan bu kuruluşlar yarı kamu yarı özel sektör kuruluşu gibi hareket etmekte ve bu ikisi arasında hem kamusal regülasyonu hem de piyasa kurallarını gözeterek aracı bir organizasyon gibi bir görev üstlenmektedir (Braun, 1993: 155). Dolayısıyla fiiliyatta bağımsızlıklarını etkileyecek pek çok neden bulunmaktadır. Politikacıların regülatörlerle olan ilişkilerin sıklığı, kurulların bütçeleri üzerindeki etkisi ve kurumun iç organizasyonuna yönelik siyasi atamalar yapması, regüle edilecek sektör lehine veya aleyhine alınacak kararları etkilemektedir. Benzer şekilde regüle edilen sektördeki aktörlerin bütçelerinin ve organizasyon yapılarının güçlü ve etkili olması, kurul içi karar mekanizmalarıyla ilişkilerin sık ve profesyonelce kurulması regülatörlerin karar alma mekanizmasına etki eden bir diğer faktördür. Dolayısıyla bu süreçte Stigler (1971) tarafından öne sürülen regülatör tuzağı (regulatory capture) sorunu ortaya çıkmakta; regülasyon sürecinde alınacak kararlar objektif kriterlere göre değil, etkilenilen aktörün çıkarına göre alınmış olacaktır (Gilardi ve Maggetti, 2011: 6). Burada ifade edildiği haliyle aktörlerin çıkarı, politikacılar için oy maksimizasyonunu, bürokratlar için bütçe, baskı ve çıkar grupları için rant ve hane halkı için fayda maksimizasyonuna karşılık gelmektedir.

Tablo 1. Regülatörlerin Genel Özellikleri

Başkan ve Yönetim Kurulu	
Görev süresi	Bu ayırım, kurulun statüsünü belirlemek için önemlidir. Kurul başkanı ve yönetim kurulu tarafından prosedürler uygulanmakta ve süreç işletilmektedir. Ayrıca diğer kamu kurumlarına kıyasla konjonktüre göre personel alımı veya işten çıkarmalar gibi konularda kararları bağımsız vermelidirler.
Atama süreci	
İşten çıkarma süreci	
Süreci yenileyebilmesi	
Bağımsızlıkla ilgili diğer resmi unsurlar	
Politikacılarla İlişkiler	
Bağımsızlığın resmi olarak belirtilmesi	Bu ayırım, kurulun bağımsızlığı açısından önemlidir. Kurulun bağımsızlığı kanun yoluyla garanti altına alınmalıdır. Ayrıca bu kurulların maddi yükümlülükleri nelerdir ve hangi şartlar altında verecekleri kararlar iptal edilebilir gibi maddeler belirtilmelidir.
Resmi zorunluluklar	
Kararların iptali	
Finans ve Organizasyon	
Bütçe	Bu ayırım, kurulların iç işleyişini, iç politikasını (örneğin organizasyon yapısını) personel politikasını (örneğin maaş politikasını) kendileri belirlemeleri açısından önemlidir. Kurulların merkezi bütçeden veya regüle edilen firmalardan aldıkları gelirleri bağımsız yönetilmelidir.
İç organizasyon	
İnsan kaynaklarının kontrolü	
Regülatörün yetkinliği	
Kural koyma	Bu ayırım, regüle edilecek sektörün iyi yönetilebilmesi için önemlidir. Kurullara üyeler liyakat esasıyla seçilmelidir. Kurulların sektör üzerinde uygulayacağı politikaların belirlenmesi oldukça karmaşık ve teknik bir konudur.
İzleme	
Cezalandırma	

Kaynak: Gilardi ve Maggetti, 2011: 5.

Buraya kadar kısaca ele alınan kapitalizm, regülasyon ve regülatörler kavramlarının aralarındaki ilişkinin zaman içerisinde yoğunlaşması ve yayılması sonrasında regülatör kapitalizmi kavramı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla söz konusu üç kavramın zaman içinde birbiriyle güçlü bir ilişki kurması sonucunda regülatör kapitalizmi kavramı teorik olmaktan çok pratik bir olgudur. Bu çerçevede regülatör kapitalizmi, kamu kesiminin yoğun regülasyonlar yapması neticesinde ortaya çıkan regülatörler vasıtasıyla iktisadi sistemi yönlendirmesi sonucu popülerlik kazanmıştır.

3. Regülatör Kapitalizminin Teorik Çerçevesi

Regülatör kapitalizmi, özellikle regülasyonlarla ilgili olarak, kamu kesimi ile özel sektör arasındaki iş bölümünü tanımlayan bir kavramdır. Politika oluşturma sürecine farklı aktörlerin katılımını ifade eden birçok kavramdan biri olan regülatör kapitalizmi, literatürde Jordana (2005) ve Levi-Faur (2005) tarafından oluşturulmuş ve akademide geniş bir ilgi görmüştür. Ancak bu kavramın ayırt edici tarafı, içinde bulunduğumuz dönemin neo-liberalizm çağı olduğunu açıkça reddetmesi; bir diğer ifadeyle regülatör kapitalizmi çağı olduğunu öne sürmesi ve regülatörlerin artmasına odaklanmasıdır. Aynı zamanda bu kavram, neo-liberalizmin öngöreceği gibi deregülasyon veya özelleştirmeye değil, kamu regülasyonlarına ve regülatör faaliyetlerinin kamu politikalarını nasıl etkilediğine odaklanarak diğer kavramlardan farklılaşmaktadır. Ek olarak, yönlendirme (steering) ve sunma (rowing) kavramları ise regülasyonlara özel sektörün katılımını incelemek için ayırt edici özellikleri görmemize imkân tanımaktadır. Bu kavramlardan yönlendirme ile politikaya liderlik etme, düşünme, yönlendirme ve rehberlik etme anlaşılırken sunma kavramı ile hizmetin sunumu/sağlanması belirtilmektedir. Söz konusu iki yönetim süreci de on dokuzuncu yüzyılda işletmeler tarafından yönlendirilip sunulurken, refah kapitalizmi

döneminde devletin baskın rolü ön plana çıkmıştır. Bu dönüşümde şüphesiz 1929 iktisadi buhranın etkisi olup literatürde birçok çalışma tarafından analiz edilmiştir. 1980’li yıllardan itibaren regülatör kapitalizmi olarak tanımlanan dönem ise kamu otoritesi ile şişletmeler arasındaki iç içe geçmiş iş bölümü ile ifade edilmektedir. Regülatör kapitalizmde kamu kesimi, kamusal hizmetler sağlamak amacıyla özel sektörü paydaş olarak kullanmakta ve bu kapsamda kamusal fonksiyonların regülatörlere devredilmesi yoluyla kamu kesimi politika oluşturma süreçlerini dış kaynaklardan (özel sektörden) temin etmektedir. Böylece regülasyonun kapsamını belirleyen özel sektör aktörleri, demokratik kontrolün dışına çıkmış olacaktır (Lange, 2021: 2-33). Bu husus, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde temsili demokrasiden dolayı temsili demokrasiye geçiş olarak ele alınacaktır. Dolayısıyla regülatör kapitalizmi, devlet ile özel sektör iş bölümünde özel sektörün artan rolünü vurgulayarak ve sonuçta şişletmelerin uzmanlığına olan güvene işaret etmektedir (Carrapico ve Farrand, 2017: 254).

Kapitalizm, olgunluğunu on dokuzuncu yüzyılda kazanmış bir ekonomik birikim düzeni olarak anlaşılmaktadır. Bu olgunluğa esas olarak on dokuzuncu yüzyıldaki İngiliz hegemonyası, Sanayi Devrimi'nin sosyal ve ekonomik sonuçları ve Fransız Devrimi'nin küreselleşen ideolojileri katkı sağlamıştır. Osborne ve Gaebler (1992) tarafından genel anlamda, her biri devlet ve toplum arasında farklı bir iş bölümü ile karakterize edilen üç farklı kapitalist düzen tanımlanmıştır. Bu üç farklı düzen, yönetişimin iki ana işlevi arasındaki ayırım temelinde Tablo 2’de sunulmaktadır: Bu işlevlerden biri yönlendirme (öncülük, düşünme, yönlendirme, rehberlik) ve diğeri sunum (giriş, hizmet sunumu) olarak ifade edilmektedir.

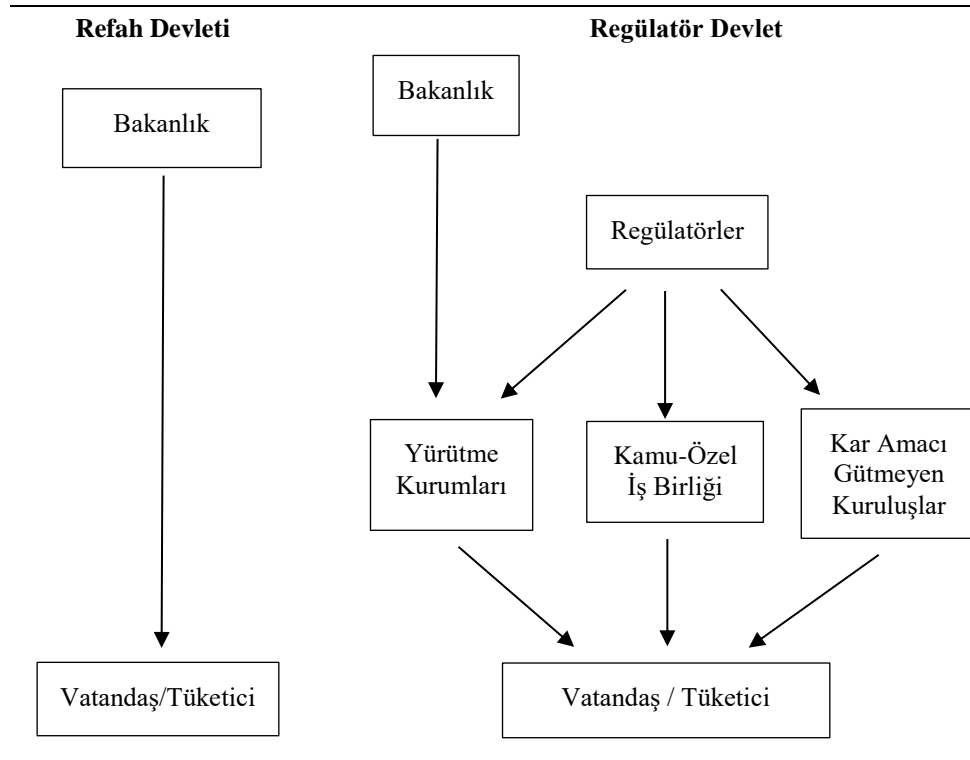
Tablo 2. Regülatör Kapitalizminin Doğası ve Yönetişimin Dönüşümü

	Laissez-Faire Kapitalizmi (1800-1930)	Refah Kapitalizmi (1940-1970)	Regülatör Kapitalizmi (1980-günümüz)
Yönlendirme	Özel Sektör	Devlet	Devlet
Sunum	Özel Sektör	Devlet	Özel Sektör

Kaynak: Lavi-Faur, 2005: 15-16.

Tablo 2’de belirtildiği gibi on dokuzuncu yüzyılda (1800-1930) yönlendirme (öncülük, rehberlik) ve hizmet sunumunun her ikisi de özel sektörün egemenliğindedir. 1940-1970 döneminde ise sosyal ve iktisadi krizlerin nedeniyle devletin fonksiyonları genişlemiş ve sonuç olarak yönlendirme ve sunum mekanizması devletin etkisi altındadır. 1980’li yıllardan günümüze kadar olan regülatör kapitalizmi döneminde ise devlet-toplum ve devlet-özel sektör arasında yeni bir iş bölümü ortaya çıkmıştır. On dokuzuncu yüzyıl laissez-faire kapitalizminden farklı olarak devlet, yönlendirme sorumluluğuna devam ederken özel sektör giderek artan şekilde hizmet sunma ve inovasyon üretme fonksiyonlarını üstlenmektedir. Bu yeni iş bölümü, devleti yeniden yapılandırılması (regülatörlerin oluşturulması) ve diğer kontrollerin (deregülasyon sonrası denetim) öncülüğünde özel sektörün oluşturulmasını ifade etmektedir. Bu süreçte yeni regülatörler, modern ulus devletlerin karmaşık idari örgütlenmesine giderek daha fazla yerleşmektedir (Levi-Faur, 2005: 15-16). Diğer taraftan bu süreç, asil-vekil ilişkisine *denetleyen* olarak ifade edilebilecek yeni bir katman da eklemiştir. Böylece temsili demokrasilerde asil-vekil ilişkisi olarak ifade edilen yönetim bileşenleri yerini, dolaylı temsili demokrasilerde *asil-vekil-regülatör* ilişkisine bırakmıştır.

Temsili demokrasilerde bakanlık ile vatandaş arasında doğrudan bir ilişki kurulurken dolaylı temsili demokrasilerde bakanlık ile vatandaş arasında regülatörler bulunmaktadır. İletişim gibi kamu hizmetleri, bakanlıklar tarafından yürütülen ve günümüzde regülatör denetimine tabi olan telekomünikasyon gibi hizmetlerin şirketleştirilmesine yansımıştır. Bir diğer ifadeyle yeni regülatör devletlerinde, kamu hizmetinin sunumunu yapan önemli kurumların özelleştirilmesi ve bunları denetlemek için yeni regülatör mekanizmaları kurulmuştur. Bu dönüşüm Şekil 1’de refah devletleri döneminden regülatör devletine geçiş kapsamında belirtilmiştir. Tablo 2 ve Şekil 1 birlikte ele alındığında kamu politikalarının zamanla bulanıklaştığı/belirsizleştiği görülmektedir.



Şekil 1. Dolaylı Temsili Demokrasiye Geçiş

Kaynak: Scott, 2017: 4

Şekil 1’de ifade edildiği gibi refah devletleri (1940-1970) döneminde, kamu kesimi ile vatandaşlar arasında kamusal hizmetin yürütülmesi ve sunumunda herhangi bir aracı yoktur. Bu açıdan kamu politikasında karar alan ve yürüten bakanlıktır. Vatandaşlar ise sunulan kamu hizmetinin doğrudan bakanlık tarafından yapıldığını bilmektedir. Sonuç olarak kamusal hizmetlerde şeffaflık ve hesap verilebilirlik fonksiyonlarının, en azından teorik olarak, çalıştığı ve herhangi bir karmaşıklık ve/veya bulanıklık olmadığı söylenebilir. Diğer taraftan regülatör devlet (1980 ve günümüz) döneminde merkezi hükümet ile vatandaş arasında birçok aracı bulunmaktadır. Bu açıdan kamu politikasında karar alan ve yürüten çoğunlukla regülatörlerdir. Bunun en önemli nedeni ise regülatörlerin zamanla teknokratik bir yapıya dönüşmesi ve uzmanlaşmanın yoğunluğu nedeniyle politikacıların müdahalesinden kaçınabilmesidir (bu husus çalışmanın ilerleyen bölümlerinde regülatör tuzağı kapsamında ele alınmıştır). Merkezi hükümet regülatörler vasıtasıyla politikalarını vatandaşlara sunmakta ancak hesap verilebilirlik ilkesinde bir bulanıklık da bulunmaktadır. Günümüzde Avrupa Birliği gibi iktisadi birliklerde sıklıkla

kullanılan yürütme kurumları ise bakanlık ile vatandaş arasındaki nispeten daha doğrudan bir yol olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan kamu-özel iş birliği projeleri ve/veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlar vasıtasıyla yapılan yatırımlarda daha çok regülatörlerin politika uygulamaları ön planda olup vatandaşlarla da en yakın ilişkiyi kuran taraf olmaktadır. Dolayısıyla refah devleti döneminde kamu kesimi ile vatandaş arasındaki iletişim/ilişki daha doğrudan ve bulanık değilken; regülatör kapitalizmi döneminde söz konusu ilişkisi daha bulanık ve dolaylıdır. Bulanıklığın ya da dolaylı ilişkinin bir sonucu olarak kamu mali yönetiminin önemli ilkelerinden olan şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri de negatif etkilenmiştir. Sonuç olarak temsili demokrasiden dolaylı temsili demokrasiye geçişte vatandaş ile kamu kesimi arasındaki organik bağın zayıfladığı ileri sürülebilir. Bu süreçte ilk olarak regülatörlerin kurulması, kamu hizmetleri serbestleştirilirken ve özelleştirilirken güvenilir bir kurum ortaya çıkarma ve merkezi hükümetin iktidarı kaybettiğinde politikaların değişebileceği riskini en aza indirme girişiminden ibarettir. Bir diğer ifadeyle regülatörlerin ilk kurulma nedenleri güvenilir ve tarafsız bir kurum ile siyasi belirsizlik sorununu çözüme kavuşturmaktır. İkinci olarak Avrupalılaşıma isteği bağımsız regülatörlerin ortaya çıkmasında itici bir güç oldu. Üçüncü olarak ise bağımsız regülatörlerin sembolik özelliklerinin bir politika başarısı olarak görülmesinden kaynaklanmaktaydı (Gilardi, 2005: 98). Şekil 1, söz konusu başlangıç koşullarının dönüşümünü ifade etmektedir.

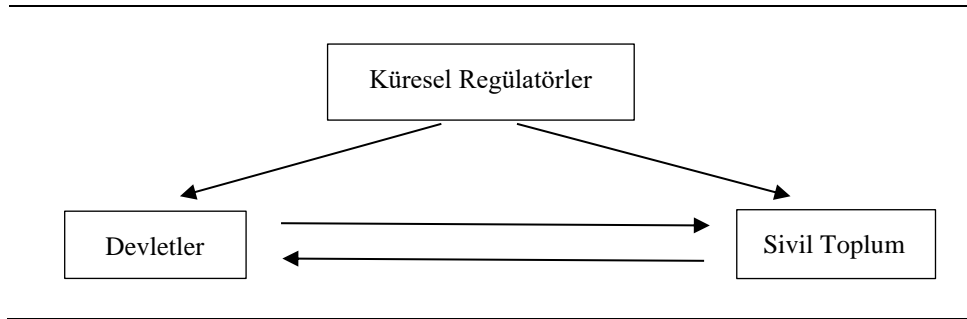
Literatürde yer alan ve mevcut çalışmada belirtilen birtakım yazarlar, regülatör kapitalizmi ile regülatör devletini aynı anlamda kullanmaktadır. Regülatör kapitalizmi kavramının öncülerinden olan Levi-Faur (2009: 190) bu benzetmeye karşı çıkmaktadır. Levi-Faur'a göre regülatör devlet kavramı, regülasyonun kamusal potansiyelini yansıtmamaktadır. Bu nedenle devletin regülatör olmasının ötesinde yeni regülasyon alanlarının tespit edilmesi ve bunun iktisadi, siyasi ve toplumsal etkilerinin analiz edilmesi gerekmektedir. Bu ayrım Braithwaite'e (2021: 2) göre regülatör kapitalizmi, regülatör devlet kavramının miyop biçimidir. Regülatör devlet, regülatör kapitalizmini içinde barındıran ve onun kurumsal yapısıyla kendi varlığını devam ettiren ve/veya güçlendiren bir devlettir.

Teoride yer alan kavramsal çerçevenin yanında regülatör kapitalizmini niceliksel analizle inceleyen çalışmalar oldukça kısıtlıdır. Bu çalışmalardan Jordana ve Levi-Faur (2005), 1990-2000 dönemimde 49 ülkedeki 16 sektörü kapsayan bir çalışmada, hükümetlerin düzenleyici kurumların sayısını ve gücünü artırdığını ve bu süre boyunca ülke başına yılda ortalama 20 ya da daha fazla regülatör oluşturduğunu göstermektedir. Bu genişleme öncelikle artan özelleştirme ve deregülasyonların bir sonucudur: özelleştirme ve deregülasyon sürecinin sonrasında kamu kesiminin söz konusu sektörler üzerindeki denetim süreci başlamaktadır. Farklı sektörlerdeki veya farklı büyüklükteki firmaların denetlenmesi ise beraberinde yeni regülasyonlar gerektirmektedir. Böylece gittikçe artan ve yaygınlaşan regülasyonlar ve regülatörler ortaya çıkmaktadır. Braithwaite (2008: 26) ise regülatör kapitalizmini, yeni kamu-özel iş birliğinin ortaya çıkmasıyla ilişkilendirmektedir. Regülatör kapitalizminin yükselişi, özellikle çok uluslu şirketlerin ölçeğindeki genişlemeyle paralel bir seyir izlemiştir. Ancak buradaki karşılıklı bağımlılık ilişkisinin diğer tarafında yer alan küçük işletmeler ve vatandaşlar arasındaki demokratik bağlar zayıflamıştır. Bununla birlikte Braithwaite'e (1999: 92) göre devletler regülatörün bulunduğu sektörü düzenlemek ve denetlemek amacıyla çok uluslu şirketleri ve hatta bu çok uluslu şirketlerle ilişkili olan küçük şirketleri kullanarak kamu gücünün genişlemesini kolaylaştırmaktadır. Bu şekilde kamunun bu şirketlere yüklediği sorumluluklara ulaşamadığında ceza mekanizması devreye girecektir. Böyle bir mekanizmanın varlığı ise şirketlerin hedeflerine ulaşmadaki esas motivasyon kaynağıdır. Ancak bir başka açıdan da hesap

verilebilirlik ilkesinin nispeten terk edildiği yeni bir sistemdir. Regülatör kapitalizmini eksik bilgi (asimetrik enformasyon) açısından ele alan Guardiancich ve Guidi (2016: 215) ise sınırlı rasyonellik altında politika yapıcıların yanlış/eksik bilgilendirilmesi sonucunda Pareto-etkin çözümler üretilmeyeceğini ifade etmektedirler. Dolayısıyla regülatör kapitalizminde politikacılar, regülatörler tarafından yanlış veya eksik bilgilendirilebilir. Bunun sonucunda ise regülasyonla ulaşılması hedeflenen politikalarda sapmalar meydana gelebilecektir.

4. Regülatör Kapitalizminin Bileşenleri

Regülasyonların artması sadece kamu kesimi ve özel sektör (iş dünyası) arasındaki geleneksel ilişkiler açısından değil aynı zamanda devlet-şirketler-sosyal alanlarda da gözlenmektedir.



Şekil 2. Regülatör Kapitalizminin Bileşenleri
Kaynak: Levi-Faur, 2005: 20.

Şekil 2’de regülasyonların, küresel regülatörlerden merkezi hükümetlere (devletlere) ve sivil topluma doğru yapıldığı ifade edilmektedir. Ancak *regülasyonların yükü* ilk başta küresel regülatörlerden devletlere doğruyken daha sonra devletlerden sivil topluma doğru aktarılmakta ve sonuçta *regülasyon yükü* sivil toplumda (hane halkı) kalmaktadır. Bu kapsamda şirketlerdeki regülasyonlar, özellikle son yıllardaki çevresel düzenlemeler veya mali denetimle birlikte regülatörlerin yayılma sürecini ifade etmektedir. Bu büyüme sürecine ise günümüzde teknoloji eşlik etmektedir. Bu açıdan regülatör kapitalizmi politik olduğu kadar teknolojik bir yapıyı da ifade etmektedir: Bir regülasyonun nispeten daha iyi olduğunun ifade edilmesinde araçların gittikçe yüksek teknolojili olmasıyla yakından ilgisi bulunmasının nedeni burada yatmaktadır (Levi-Faur, 2005: 21).

Sonuçta regülatör kapitalizminin iki ayırt edici özelliği sadece finansal karları değil, politika hedeflerine ve değerlerine ulaşmak için iş dünyasının kendi kendini regüle etmesi (self-regulation) ve böylece regülasyonun gittikçe devletten uzaklaştırılmasıdır. Bu iki özellik devlet, iş dünyası ve sivil toplum arasında güç paylaşımını/iş bölümünü içeren regülatör kapitalizminin doğasında vardır. Bu nedenle, bu iki özelliğe yönelik eğilimler, ABD’nin on dokuzuncu yüzyılın sonlarında regülatör devleti icat etmesinden bu yana belirgin hale gelmiştir. 1970’lerde ve 1980’lerde neo-liberalizmin yükselişinden bu yana, devlet temelli regülasyonların yerini nispeten daha az kontrol ve kumanda eden regülasyonlar almıştır. Bu kapsamda regülatör kapitalizmi, mal ve hizmetlerin nasıl sağlandığına ilişkin sorumluluğa vurgu yaparak, mal ve hizmetlerin devlet tarafından sağlanmasından ziyade işletmelere ayrıcalık tanınmasını ifade etmektedir (Parker ve

Nielsen, 2009: 49). Kuralları belirleyen devletler yerine küresel regülatörlerin olması regüstasyonların giderek merkezden çevreye doğru değil de aslında merkeziz hale geldiğini de göstermektedir. Ancak bununla birlikte kuralları belirleyen Batılı (veya neo-liberal) kurumların olması merkez-çevre teorisinin geçerli olduğunu da göstermektedir (Ramsay, 2006: 11; Parker ve Nielsen, 2009: 45)

Regülatörlerin küresel olarak yayılması, regülatör kapitalizminin yükselişinin ayırt edici özelliğidir. Bu otoriteler aracılığıyla yönetim artık ABD'nin bir özelliği değil Avrupa'daki, Doğu Asya'daki ve gelişmekte olan ülkelerdeki reformların merkezi bir özelliği haline gelmiştir. İktisadi sektörleri yönetmenin ve negatif dışsallıkları engellemenin en uygun politika tercihinin, bu otoritelerin oluşturulmasının gerektiği savunulmaktadır. Dolayısıyla yeni dönemde (Tablo 2'de belirtilen) bakanlardan teknokratlara doğru bir yetki devri bulunmaktadır. Bu ise temsili demokrasiden dolaylı temsili demokrasiye geçişin bir nedeni olarak ifade edilmiştir. Böylece kamu politikaları da giderek ulus ötesi-profesyonel topluluklara devredilmektedir. Siyasetçiler açısından önemli bir konumda bulunan bu toplulukların politika oluşturması ve yönetimi de önemli ölçüde özerk olmaktadır (Jordana ve Levi-Faur, 2005: 103).

Literatürde regülatör kapitalizminin bileşenleri açısından ilginç bir örnek Londra Olimpiyatlarına yöneliktir. Raco (2014: 177) ve Nichols ve Ralston (2015: 394) göre 2012 yılında yapılan Londra Olimpiyatları, kamu fonlarının ve politikalarının özel olarak yürütülen ve sözleşmeyle sağlanan eylem programlarına dönüştürüldüğünü ve böylece devlet liderliğindeki yeni bir özelleştirme türünü temsil ettiğini ifade etmişlerdir. Bu noktada Braithwaite (2008) ve Levi-Faur (2011) tarafından ileri sürülen bu tür süreçler, devletlerin ve şirketlerin soyut politikalarının somut müdahalelere dönüştürüldüğü birbirine bağlı politika ağları oluşturduğu yeni regülatör kapitalizmi tarzına doğru bir geçişi de ifade etmektedir. Bu açıdan hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi kamu maliye yönetimi ilkelerinin, sözleşmeye dayalı bu tür uygulamalar neticesinde artık bir anlamı kalmamıştır. Bunun bir sonucu olarak da demokratik süreç aşınmakta ve özellikle maliye politikaları depolitize edilmektedir. Bu sayede regülatörler, herhangi bir politik sürece dâhil olmadan, nispeten daha bağımsız kalarak karar alabilmektedir (Swyngedouw, 2009: 602). Diğer taraftan Shamir'e (2008: 389) göre regülatör kapitalizmi, sermayenin sosyalleştirilmesinden ziyade toplumsal olanın iktisadileştirilmesini; iktisadi değer toplumsal değerler üzerindeki egemenliğini ifade etmektedir. Ulusal regülatör olan devletlerin yerini artık küresel regülatörler almıştır (Lobel, 2004: 344). Bu çerçevede, regüstasyonların regülatörlerden kamu kesimine ve kamu kesiminden topluma aktarılmasındaki esas nokta ise regüstasyonların sosyalizasyonu ile ilgili olmaktadır. Dolayısıyla regülatör kapitalizminin bir diğer boyutu, ülkelerin kendine özgü tarihsel ve kültürel miraslarından bağımsız olarak politika transferleri yapmasıdır. Bu noktada küresel ve ulusal regülatörler arasında esas olarak yakınsama/benzeşme bulunmaktadır. Toplumların kendilerine özgü regüstasyonlar, küresel kamusal bir mal haline gelmiş ve küresel bir anlam kazanmıştır. Bu nedenle küresel kurallar zamanla yerel kurallar olmuştur. Politika transferi (veya *regüstasyon ithalatı*) de işte bu küresel-ulusal yakınsamasında önemli bir rol oynamıştır.

5. Regülatör Kapitalizminin Bürokrasi Modeli: Regülokrasi

Yönetimdeki değişimler, siyasetten piyasalara, topluluktan piyasalara, politikacılar uzmanlara, siyasi, ekonomik ve sosyal hiyerarşilerden merkezi olmayan piyasalara; bürokrasiden regülokrasiye (regulocracy), hizmet sunumundan regüstasyona, büyük devletten küçük devlete;

ulusaldan bölgeleşe, ulusaldan küresele; sert güçten yumuşak güce ve kamu otoritesinden özel otoriteye doğru olmuştur (Levi-Faur, 2012: 5). Yönetişimdeki reformların başlıca temsilcileri ise hem uzmanlık yetkisine sahip hem de ulus ötesi toplulukların üyeleri olan profesyoneller/uzmanlardır. Regülatör kapitalizmi de yeni bir tür kamusal örgütlenme modeli olarak regülokrasiyi ortaya çıkarmıştır. Regülokrasinin üst/yönetim kademelerinde ise genellikle yurtdışından doktora derecesine sahip kişiler veya akademide yer alan profesörler bulunmaktadır. Bu şekilde politika ve siyasetin bilimselleşmesi, beraberinde artan uluslararası ilişkiler sonucunda politika sorunları ve sektörlerin çevresinde yeni *epistemik topluluklar* (epistemic community) oluşmaktadır. Regülatörlerin bu yeni epistemik topluluklarının gücü ve prestiji, sektörel sistemin devlet düzeyinde kurumsal yapısını da önemli ölçüde etkilemektedir (Levi-Faur vd., 2005: 9). Buradaki epistemik topluluk, finansal kriz ve güvenlik gibi evrensel sorunlara yine evrensel/monist çözümler üretebilme yetkinliğine sahip uzmanların oluşturduğu topluluğu ifade etmektedir. Bu topluluk ile regülatör kapitalizmi arasındaki ilişkisi ise belli bir soruna yönelik oluşturulan regülasyonların hemen her ülkede benzer olmasından kaynaklanmaktadır. Böylece politika transferi, regülatör kapitalizminin ve regülokrasinin önemli bir aktarım mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Regülatörlerin kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili yasa yapımında merkezi bir rol oynaması regülokrasinin de önemini ortaya çıkarmaktadır. Yeni kuralların uygulanmasından sadece kurumlar sorumlu değil, aynı zamanda tüm politika oluşturma sürecini, özellikle gündem belirleme ve parlamento müzakerelerini de etkilemektedirler. Bu ise regülatör kapitalizmi çerçevesinde regülokrasi çağının yükselişini de göstermektedir. Aynı zamanda regülatörlerin faaliyetlerinin piyasa denetimi ve teknik regülatör fonksiyonlarıyla sınırlı olmadığını, önemli bir siyasi rol geliştirdiklerini de ifade etmektedir (Gilardi ve Maggetti, 2011: 12-13; Lazer, 2006: 468). Bu çerçevede regülatör kapitalizmi sadece teknokrat bir topluluğun uyguladığı regülasyon gücünü ifade etmemekte aynı zamanda toplumun idari örgütlenişini de etkileyen politik bir dönüşüm sürecini ifade etmektedir.

Literatürde regülokrasi kavramını niceliksel analizle inceleyen Krylova (2018: 48) ise bu kavramı pejoratif anlamda kullanmaktadır. Yazar, Rusya’da iş yapmanın önündeki idari engelleri analiz ettiği çalışmada Rusya’da gittikçe büyüyen kamusal regülasyonlarının iş yapmanın önündeki en büyük engel olduğunu ifade etmektedir. Buna göre Rusya’da hâkim olan *kleptokrat* rejimi, bölgesel ve yerel düzeyde, kamu gücünü kişisel kazanç için sistematik olarak kullanan yozlaşmış bir kamu sistemi olan regülokrasiyi ortaya çıkarmıştır. Rusya’da aşırı regülasyon ve bunun sonunca ortaya çıkan regülokrasi yolsuzluğu, toplumda girişimci sayısının azalmasına ve yoksulluğun artmasına yol açmıştır. İlgili çalışmada yapılan mekânsal regresyon analizinde, yolsuzluk ile girişimci sayısı arasında negatif bir ilişki olduğu ileri sürülmüştür. Dolayısıyla regülokrasi, regülatör kapitalizmi sisteminin idari fonksiyonlarını üstlenen ve yönlendiren yeni bir örgütlenme modeli olarak ortaya çıkmıştır.

6. Regülatör Kapitalizminin Başarısızlığı: Regülatör Tuzağı

Regülasyon teorisinde, regülasyonlar vasıtasıyla kamu kesiminin ekonomiye müdahalesi ve bu müdahalenin piyasa aksaklıklarını hangi yöntemler kullanılarak gidereceği tartışılmaktadır. Cardoso’ya (2008:4-6) göre bu tartışmalar genellikle pozitif ve normatif teoriler ile ele geçirme (capture) teorisi çerçevesinde ele alınmaktadır. Regülasyonun pozitif teorisi, regülasyonların özellikle negatif dışsallıkları önlemek amacıyla yapılmasını savunmakta ve temel felsefesinin ise

kamu yararı olduğunu ileri sürmektedir. Normatif teori ise genellikle kamu tercihi kuramı çerçevesinde ele alınmakta ve regülasyonların kamu yararını değil baskı ve çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda uygulamaya geçtiğini vurgulamaktadır. Ele geçirme/Yakalama (capture) teorisi se regülatörlerin firmalar tarafından ele geçirildiğini ve böylece regülasyonların kamu kesiminden firmalara doğru değil, firmalardan kamu kesimine doğru yapıldığını iddia etmektedir. Bir diğer ifadeyle regülatör, firmalar tarafından regüle edilmektedir. Regülatör tuzağı (regulatory capture) sürecinde ilk olarak yasama organı sektör temsilcilerinin etkisi altında kararlar almakta; ardından regülatörler aynı sektör temsilcilerinin denetimine tabi olmaktadır. Dolayısıyla ilgili sektörün regüle edilmesi ve regülatörler tarafından denetlenmesi yerine söz konusu sektörün kamu kesimini regüle etmesi ve regülatörlerin de yine bu sektör tarafından denetlenmesi söz konusudur.

Literatürde regülasyon teorisinin öncülerinden olan Downs (1957) ve Olson (1965) ile regülasyon teorisinin kapsamını oluşturan Stigler (1971), Posner (1974) ve Peltzman (1976), regülatör tuzağı (regulatory capture) olgusunu ele geçirme/yakalama derecesine göre incelemektedir. Ele geçirmenin/yakalamanın/tuzağın düzeyini incelemek aynı zamanda ele geçirmenin doğal bir süreç olduğunun da ön kabulünü gerektirmektedir. Bunun nedeni ise regülatör tuzağının varlığına yönelik bir tartışmadan ziyade tuzağın düzeyine yönelik bir tartışmanın yapılmasıdır. Bu yaklaşıma göre zayıf regülatör tuzağı, negatif dışşallıkları önlemede nispeten başarılı olmakta ve kamu yararını gözetmektedir. Ancak zayıf regülatör tuzağı sadece kamu yararının derecesini zayıflatmaktadır. Regülasyonun kamusal faydasının, tuzağın toplumsal maliyetinden fazla olduğu böyle bir durumda regülasyonun potansiyel faydası azalmakta ve refah kaybı ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan güçlü regülatör tuzağında ise regülasyonun uygulanmasıyla birlikte herhangi bir kamu yararı ortaya çıkmamaktadır. Böyle bir durumda regülasyonun toplumsal faydası, regülasyon tuzağının toplumsal maliyetinden düşüktür (Carpenter ve Moss, 2013: 11-12). Dolayısıyla regülatör tuzağı düzeyinin düşük olduğu durumlarda kamu yararı kısmen; yüksek olduğu uygulamalarda ise sektörün yararı tamamen gözetilmektedir.

7. Sonuç

Mevcut çalışma regülatör kapitalizmi kavramının teorik çerçevesini ele almakta ve regülasyon teorisine farklı bir açıdan bakılması gerektiğini vurgulamaktadır. Batı literatüründe gittikçe artan sayıda çalışma, regülasyonların toplumla ne kadar ilişkili olduğuna ve demokrasiye ne kadar uyumlu olduğuna yönelik tartışmalar yapmaktadır. Bu kapsamda regülatör kapitalizmi kavramını öne sürerek temsili demokrasiden uzaklaşıldığını ve kamusal hizmetlerin asil-vekil ilişkisinin dışına çıkıldığını ileri sürmektedirler. Bu ilişkinin günümüzde *asil-vekil-denetleyen* ilişkisine doğru genişlediği ileri sürülebilir.

Regülatör kapitalizmi kavramı, kamu kesimi ile özel sektör arasındaki iş birliğini ifade etmektedir. Buna göre yapılan her dereğülasyon ve/veya özelleştirme sonrasında regülasyonların ve regülatörlerin sayısında da artış olmaktadır. Regülatörlerin sayısındaki artış ise devlet ile toplum arasındaki ilişkiyi bulanıklaştırmakta ve sorumluluğu belirsizleştirmektedir. Aynı zamanda regülasyon, kamudan özel sektöre doğru bir akım içindeyken regülatör kapitalizmi ile birlikte artık regülatörlerden devlete ve devletten sivil topluma doğru hareket halini almıştır. Böyle bir dönüşüm ise *regülasyon yükünün* sivil toplum üzerinde kaldığını göstermektedir. Regülasyon yükü olarak ifade edilebileceğimiz bu olgu, hukuki, idari ve mali regülasyonlarla

birlikte ortaya çıkan sorumluluğun sivil toplumda olduğunu anlatmaktadır. Bu yükü ise genellikle ödül ve ceza mekanizmasını kullanarak toplumsal yapıya entegre etmektedir.

Bununla birlikte regülasyonlar, küresel regülatörlerin neo-liberal (Bretton Woods) kurumlar olması nedeniyle bir yandan dışlanırken bir yandan da neo-liberalizmi kısıtladığı, ona bir sınır çizdiği ve denetlediği için de içselleştirilmektedir. Bu anlamda regülatör kapitalizminin çift kutuplu bir yapısı olduğu görülmektedir.

Regülatör kapitalizmiyle kamu kesimi, şeffaflık hesap verilebilirlik gibi kamu mali yönetim ilkelerinden uzaklaşmıştır. Bu şekilde kamu yatırımları bütçe sürecinden çıkarak sözleşme sürecine dahil olmuştur. Bir diğer ifadeyle kamu harcamaları bütçenin dışına çıkılarak özel sektörle bir sözleşme karşılığında yapılmış ve böylece özel sektörün sözleşmeye uygunluğu denetlenmeye başlamıştır. Bu ise özellikle kamusal alan mefhumunun yapısında önemli değişikliklere yol açmaya devam edeceğini göstermektedir.

Mevcut çalışmanın politika önerisi kamusal mal ve hizmetlerin arzının, epistemik topluluk tarafından değil politik süreçte hesap verebilen birimler tarafından yapılması gerektiğidir. Kamusal malların arzı sadece bir üretim malı olmaktan ziyade toplumsal ihtiyaçların giderilmesi açısından aynı zamanda bir politik maldır. Asıl-vekil ilişkisi sonucunda bu malların arzı oy verme davranışını doğrudan etkilemektedir. Ancak regülatör kapitalizmi ile birlikte kamusal malların arzı özel sektör tarafından yapılmakta ve bunun sonucunda oy verme yada asıl/vekil ilişkisi zayıflamaktadır. Sonuç olarak kamusal malların arzı kamu kesimi tarafından yapılması gerekmekte ve epistemik topluluk tekelinden çıkartılması gerekmektedir.

Sosyal bilimlerde regülatör kapitalizmi açıklanırken çeşitli yollar izlenebilir ya da araştırma soruları ortaya atılabilir. Gelecekte araştırmacılara faydalı olacağı düşünülen bu konulara örnek olarak regülasyonların maliyeti, regülasyonların sosyal psikolojideki yeri ve regülatör kapitalizminin mali analizi örnek verilebilir. Araştırmacının hedeflediği konular ortodoks ve heteredoks iktisat yaklaşımlarıyla ele alınabileceği gibi pozitivist veya tarihsel metotlarla da açıklanabilir. Mevcut çalışma eleştirilerek ve geliştirilerek regülatör kapitalizmi kavramının felsefe, sosyoloji ve siyaset bilimi alanlarındaki ifadesi de ele alınabilir.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Etik kurul izni ve/veya yasal/özel izin alınmasına gerek olmayan bu çalışmada araştırma ve yayın etiğine uyulmuştur.

Araştırmacıların Katkı Oranı Beyanı

Yazar, makalenin tamamına yalnız kendisinin katkı sağlamış olduğunu beyan eder.

Araştırmacıların Çıkar Çatışması Beyanı

Bu çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Kaynakça

- Bernstein, M.H. (1972). Independent regulatory agencies: A perspective on their reform. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 400(1), 14-26. <https://doi.org/10.1177/0002716272400001>
- Biggar, D.R. (1999). *Relationship between regulators and competition authorities* (SSRN Working Paper No. 185090). Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=185090
- Braithwaite, J. (1999). Accountability and governance under the new regulatory state. *Australian Journal of Public Administration*, 58 (1), 90–97. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.00077>
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory capitalism — How it works, ideas for making it work better*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Braithwaite, J. (2021). *Regulatory capitalism, extinctions, and China* (SSRN Working Paper No. 3767372). Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3767372
- Braudel, F. (1982). *Civilization and capitalism 15th-18th century: The wheels of commerce*. New York: University of California Press.
- Braun, D. (1993). Who governs intermediary agencies? Principal-agent relations in research policy-making. *Journal of Public Policy*, 13(02), 135-162. Retrieved from <https://www.cambridge.org/>
- Cardoso, R.L. (2008). *Accounting regulation and regulation of accounting: Theories and The Brazilian case of convergence to IFRS* (SSRN Working Paper No. 1288068). Retrieved from <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27299/SSRN-id1288068.pdf?sequence=1>
- Carpenter, D. and Moss, D.A (2013). *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carrapico, H. and Farrand, B. (2017). Dialogue, partnership and empowerment for network and information security: The changing role of the private sector from objects of regulation-to-regulation shapers. *Crime, Law and Social Change*, 67(3), 245-263. <https://doi.org/10.1007/s10611-016-9652-4>
- Coglianesi, C. (2012). *Measuring regulatory performance: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy* (OECD Working Paper No. 1) Retrieved from <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=47319685d34eb420539054e461496732715207a2>
- Den Hertog, J.A. (1999). General theories of regulation. *Encyclopedia of Law and Economics*, 223-270. Retrieved from <https://dspace.library.uu.nl/>
- Den Hertog, J.A. (2010). *Review of economic theories of regulation* (Tjalling C. Koopmans Research Institute Working Paper No. 10-18). Retrieved from <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/309815>
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. London: Hamish Hamilton.
- Gilardi, F. (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101. <https://doi.org/10.1177/0002716204271833>
- Gilardi, F. and Maggetti, M. (2011). The independence of regulatory authorities. In D. Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the politics of regulation* (pp. 1-21). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Guardiancich, I. and Guidi, M. (2016). Formal independence of regulatory agencies and varieties of capitalism: A case of institutional complementarity? *Regulation & Governance*, 10(3), 211-229. <https://doi.org/10.1111/rego.12080>
- Jordana, J. (2005). Globalizing regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 184-190. <https://doi.org/10.1177/0002716204272780>

- Jordana, J. and Levi-Faur, D. (2005). The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 102-124. <https://doi.org/10.1177/0002716204272587>
- Knieps, G. (2015). *Network economics principles – strategies – competition policy*. Berlin: Springer.
- Krylova, Y. (2018). *From Kleptocracy to “regulocracy”: Administrative barriers to doing business in Russia*. United Kingdom: Routledge.
- Lange, L.M. (2021). *The reliance on private sector involvement in The European AI approach: An application of the networked regulatory capitalism framework*. Dutch: University of Twente.
- Lazer, D. (2006). Global and domestic governance: Modes of interdependence in regulatory policymaking. *European Law Journal*, 12(4), 455-468. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0386.2006.00327.x>
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 598, 12–32. <https://doi.org/10.1177/000271620427237>
- Levi-Faur, D. (2009). Regulatory capitalism and the reassertion of the public interest. *Policy and Society*, 27(3), 181-191. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2008.10.002>
- Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencification: Towards a single European regulatory space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810-829. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593309>
- Levi-Faur, D. (2012). From “big government” to “big governance”. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 3-18). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001>
- Levi-Faur, D., Gilardi, F. and Jordana, J. (2005). *Regulatory revolution by surprise: On the citadels of regulatory capitalism and the rise of regulocracy*. Paper presented at the 3rd ECPR Conference. Budapest, Hungary. Retrieved from <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/dlevifaur.pdf>
- Levi-Faur, D. and Jordana, J. (2005). Regulatory capitalism: Policy irritants and convergent divergence. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 191-197. <https://doi.org/10.1177/0002716204272793>
- Lobel, O. (2004). The renew deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. *Minnesota Law Review*, 89, 342-367. Retrieved from <https://heinonline.org/>
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. United Kingdom: Psychology Press.
- Morrison, A.B. (1988). How independent are independent regulatory agencies. *Duke University School of Law*, 2(3), 252-256. Retrieved from <https://scholarship.law.duke.edu/>
- Nichols, G. and Ralston, R. (2015). The legacy costs of delivering the 2012 Olympic and Paralympic Games through regulatory capitalism. *Leisure Studies*, 34(4), 389-404. <https://doi.org/10.1080/02614367.2014.923495>
- Noll, R.G. (1989). Economic perspectives on the politics of regulation. In R. Schmalensee and R. Willig (Eds.), *Handbook of industrial organization* (pp. 1253-1287). [https://doi.org/10.1016/S1573-448X\(89\)02010-8](https://doi.org/10.1016/S1573-448X(89)02010-8)
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government, reading*. Mass: Addison Wesley.
- Parker, D. and Kirkpatrick, C. (2012). *Measuring regulatory performance. The economic impact of regulatory policy: A literature review of quantitative evidence* (OECD Working Paper No. 3). Retrieved from <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=9e0fa608048b8952715b936de1470e82cd7164eb>
- Parker, C. and Nielsen, V. (2009). The challenge of empirical research on business compliance in regulatory capitalism. *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 45-70. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131555>

- Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 19(2), 211-240. <https://doi.org/10.1086/466865>
- Posner, R. (1974). *Theories of economic regulation* (NBER Working Paper No. 41). Retrieved from https://www.nber.org/system/files/working_papers/w0041/w0041.pdf
- Raco, M. (2014). Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: State-led privatization and The London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 176-197. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12025>
- Ramsay, I. (2006). Consumer law, regulatory capitalism and the 'new learning' in regulation. *Sydney Law Review*, 28(1), 9-35. Retrieved from <https://kar.kent.ac.uk/id/eprint/1025>
- Scott, B.R. (2006). *The political economy of capitalism*. Harvard: Harvard Business School.
- Scott, C. (2017). *The regulatory state and beyond: Regulatory theory*. Australia: ANU Press.
- Shamir, R. (2008). Corporate social responsibility: Towards a new market-embedded morality? *Theoretical Inquiries in Law*, 9(2), 371-394. <https://doi.org/10.2202/1565-3404.1190>
- Stigler, G.J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21. <http://dx.doi.org/10.2307/3003160>
- Swyngedouw, E. (2009). The antinomies of the post political city: In search of a democratic politics of environmental production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 601-620. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00859.x>
- Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37. Erişim adresi: <http://repository.bilkent.edu.tr/>
- Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: Independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 954-972. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046445>

NEW STAGE IN THE REGULATION OF GLOBAL PUBLIC GOODS: REGULATORY CAPITALISM

EXTENDED SUMMARY

Purpose of the Study

Challenges in global politics have required large-scale public interventions. Issues such as global warming, environmental pollution, public health, unemployment, injustice in income distribution, and economic crisis have been the main problems for which global, national, and even local governments sought solutions. These issues are also discussed in the public finance literature as a global public good.

The present study deals with the theoretical framework of the concept of regulator capitalism and emphasizes that regulation theory should be viewed from a different perspective. An increasing number of studies in the Western literature discuss how regulation is related to society and how compatible it is with democracy. In this context, they argue that the concept of regulator capitalism is moving away from representative democracy and public services are out of the principal-agent relationship. It can be argued that this relationship has expanded to the principal-agent-regulator relationship today.

In addition, the theoretical consideration of the political economy of global public goods is a contribution of the present study to the literature. In this study, the expression of the regulator capitalism phenomenon is used to make the political economy of the global public goods concept. Thus, it emphasizes the changing paradigm in the presentation of public goods.

Literature

Regulatory capitalism is a concept that describes the division of labor between the public and private sectors, especially regarding regulations. This concept was created in the literature by Jordana (2005) and Levi-Faur (2005). Lange (2021) states that the regulations are determined by the private sector and thus go beyond democratic control. Regulatory capitalism thus highlights the growing role of the private sector in the state-private division of labor and ultimately points to reliance on the expertise of businesses (Carrapico and Farrand, 2017: 254). In addition, Braithwaite (2008: 26) associates regulator capitalism with the emergence of new public-private cooperation. The rise of regulator capitalism has followed a parallel course, especially with the expansion in the scale of multinational companies. However, according to Braithwaite (1999: 92), states facilitate the expansion of public power by using multinational companies and even small companies associated with these multinational companies to regulate and control the sector in which the regulator is located. Guardiancich and Guidi (2016: 215), who consider regulator capitalism in terms of asymmetric information, state that Pareto-effective solutions cannot be produced because of misinforming policymakers under limited rationality. Therefore, in regulator capitalism, politicians may be misinformed or incompletely informed by the regulators. As a result, deviations may occur in the policies aimed to be achieved by regulation.

Discussion and Conclusion

With regulatory capitalism, the public sector has moved away from public financial management principles such as transparency and accountability. In this way, public investments left the budget process and were included in the contract process. In other words, public expenditures were made in return for a contract with the private sector, out of the budget, and thus the compliance of the private sector with the contract began to be audited. This shows that it will continue to cause significant changes in the structure of the notion of public space.

The policy recommendation of the current study is that the supply of public goods and services should be made by units that are accountable in the political process, not by the epistemic community. The supply of public goods is not only a production good, but also a political good in terms of meeting social needs. As a result of the principal-agent relationship, the supply of these goods directly affects voting behavior. However, with regulator capitalism, the supply of public goods is made by the private sector, and as a result, the voting or principal/agent relationship weakens. As a result, the supply of public goods must be made by the public sector and must be removed from the monopoly of the epistemic community.

Various ways can be followed, or research questions can be raised when explaining regulator capitalism in social sciences. The cost of regulations, the place of regulations in social psychology, and the financial analysis of regulator capitalism can be given as examples of these topics that are thought to be useful to researchers in the future. The subjects targeted by the researcher can be handled with orthodox and heterodox economic approaches and explained with positivist or historical methods. The expression of regulator capitalism in philosophy, sociology, and political science can also be discussed by criticizing and developing the current study.