

Telefonda Özel Sektör: Türkiye’de Telekomünikasyon Özelleştirmelerinin Kuşbakışı Tarihçesi

Sırrı Emrah Üçer, Yıldız Teknik Üniversitesi, İktisat Bölümü, seucer@yildiz.edu.tr.

Öz

Bu çalışmada Birinci ve İkinci Küreselleşme Dönemleri’nde Türkiye’de özel sermaye gruplarının telefon alanındaki varlığı üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede Osmanlı İmparatorluğu döneminde verilen telefon imtiyazları, bu imtiyazlarla kurulan kent ölçekli telefon operatörlerinin Cumhuriyet döneminde devletleştirilmesi, kamu telefon şebekesinin gelişimi, sonrasında mobil telefon, sabit telefon ve geniş bant internet hizmetlerinin özelleştirilmesi mercek altına alınacaktır.

Anahtar kelimeler: telekomünikasyon, özelleştirme, altyapı, Birinci Küreselleşme, İkinci Küreselleşme

Giriş: Birinci ve İkinci Küreselleşme Dönemleri ve Altyapı Sektörlerinin Ekonomik Cazibe Kazanması

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de telefon alanında özel sermaye gruplarının varlığının kuşbakışı bir tarihçesini sunmaktır. Bu amaçla Osmanlı İmparatorluğu döneminde yabancı şirketlere verilen telefon işletme imtiyazları, 1990’lı yıllarda özel sermaye gruplarının mobil telefon alanında yetkilendirilmesi ve 2000’li ve 2010’lu yıllardaki özelleştirmeler mercek altına alınacaktır.

Bu çalışma için üç adet çıkış noktasını kullanacağım. Birincisi, güncelliğini koruyan özelleştirme meselesini doğru anlamak için nasıl ele almamız gerektiği. Çoğunluk hissesi 2005 senesinde Saudi Oger’e devredilen Türk Telekom, bu yabancı sermaye grubunun kredilerini çeviremez hale gelmesinden ötürü gündemde. Türk Telekom özelleştirmesi ve sonrasında ortaya çıkan sorunları daha iyi anlayabilmek için, onu genel olarak telefon alanında özel sermaye gruplarının varlığının kuşbakışı bir tarihçesi içinde değerlendirmeyi öneriyorum. Telekomünikasyon alanındaki özelleştirmeleri, Türkiye Cumhuriyeti bürokrasisi tarafından yapılan resmi özelleştirme tanımının ötesinde, genel olarak altyapı sektörlerinde, özel olarak telekomünikasyon alanında özel sermaye gruplarının ağırlığını artırması ve sonrasında çekilmesi dinamiği içinde ele almayı öneriyorum. Bu açıdan bakıldığında, resmi olarak özelleştirme adıyla kaydedilmeyen ama devletin bir sermaye grubunu bir bedel karşılığında yetkilendirmesi şeklinde gerçekleşen fiili özelleştirmelerin de içerilmesi önem taşıyor.

Çalışmanın ikinci çıkış noktası olarak Birinci ve İkinci Küreselleşme kavramlarını kullanıyorum. 19. yüzyılda başlayan ve Dünya Savaşları ve Büyük Buhran’la biten Birinci Küreselleşme Dönemi ve 1970’lerde başlayan ve halen devam eden İkinci Küreselleşme Dönemi, burada ele aldığımız konunun da ana bağlamını oluşturuyor.¹ Bu küreselleşme

¹ Bu dönemleri uluslararası para sisteminin dönüşmesi bağlamında bir arada ele alan bir çalışma için, bakınız: Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System* (New Jersey: Princeton University Press, 2008), 6-42, 134-184. Birinci Küreselleşme dönemini eleştirel bir biçimde Kapitalist Dünya Sistemi, Britanya hegemonyası ve merkez-çevre kavramlarıyla analiz eden Wallerstein’in yaklaşımı için, bakınız:

dönemleri merkez ekonomilerde yaşanan yapısal dönüşümlerle başladı. Tetikleyici yapısal dönüşüm Birinci Küreselleşme Dönemi için İngiltere’de yaşanan Sanayi Devrimi’ydi. İkinci Küreselleşme Dönemi’ni başlatan yapısal dönüşümse, ABD’de başlayan finansallaşmaydı. Bu yapısal dönüşümlerin egemen konumdaki merkez ekonomilerden diğer merkez ekonomilere sirayeti ve ardından uluslararası ticaret ve sermaye hareketleri genişlemişti. Buna bağlı olarak Türkiye ve benzeri çevre ekonomiler uluslararası ticarete ve yabancı sermaye kaynaklarına yönelerek dönüşmeye başladı.

Çalışmanın üçüncü çıkış noktasını ise küreselleşmeyle altyapı sektörlerinin ekonomik cazibesi arasındaki ilişki oluşturuyor. Küreselleşme dönemlerinde mal ve para hareketlerinde ve bunlarla beraber insan hareketlerinde büyük bir artış yaşandı. Bu mal ve para hareketleri, altyapı şebekeleri üzerinde ve sayesinde gerçekleştiği için, altyapı sektörlerinin özellikle ulaştırma ve haberleşme sektörlerinin ürettiği hizmetlere dönük büyük bir talep artışını da beraberinde getirdi. Altyapı sektörlerinde yaşanan bu canlanma, özel sermaye gruplarının gözünde sektörlerin ekonomik cazibesini artırdı. İşte bu cazibe artışı, genel olarak altyapı sektörlerine dönük özel sermaye yatırımlarını, özel olarak da telefon alanındaki yatırımları tetikledi. Genel olarak çevre ülkeler, özel olarak Türkiye açısından bakıldığında, bu yatırımlar için gerekli finansman gücüne sahip olan sermaye grupları yerli sermaye gruplarından ziyade yabancı sermaye gruplarıydı. Küreselleşme dönemlerinde çevreleşen devletler dünya ekonomisiyle bütünleşme yoluyla milli ekonominin büyümesi yönünde yarı gönüllü yarı zorunlu bir ekonomi politikası tutturduğu için, bu yabancı sermaye gruplarının önünü açtı. Birinci Küreselleşme Dönemi’nde bunlar Osmanlı İmparatorluğu tarafından verilen imtiyazlar üzerinden gerçekleşirken, İkinci Küreselleşme Dönemi’nde, bu çalışmada benimsediğim geniş anlamıyla özelleştirmeler üzerinden gerçekleşti. Bu yatırımlar bir yandan geniş yabancı sermaye kaynaklarından istifadeyle altyapı şebekelerinin gelişmesini sağlarken bir yandan da altyapı kalkınmasının uluslararası sermaye piyasalarında gerçekleşen dalgalanmalara ve krizlere duyarlı hale gelmesine yol açtı. Buna ek olarak, çevre ekonomilerin dış kaynak bağımlılığı arttı. Bu bağımlılık merkez ülke kökenli sermaye gruplarının merkez devletlerin lobiciliğine dayanarak çıkarlarını kollamasına zemin oluşturdu.

Bu çalışmanın kalan kısmında, yukarıda sunulan tarihsel çerçevede bağlamında telefon alanında özel sermaye gruplarının geçmişi tartışacağım. Birinci bölümde, Osmanlı İmparatorluğu’nda kent ölçekli telefon operatörlerinin ortaya çıkması ve erken Cumhuriyet döneminde bir süre devam ettikten sonra geri çekilmesi üzerinde duracağım. Aynı bölümde Cumhuriyet döneminde kamu mülkiyetinde ulusal sabit telefon şebekesinin gelişmesi de açıklanacaktır. İkinci bölümde mobil telefon alanında 1994, 2000 ve 2005 senelerinde özel sermaye gruplarına verilen lisanslar üzerinde duracağım. Üçüncü bölümde Türk Telekom özelleştirmesini değerlendireceğim. Dördüncü bölümde telekomünikasyon özelleştirmelerinin son halkası olarak mobil şebeke üzerinden geniş bant internet hizmeti verilmesini sağlayan 3G ve 4,5G ihaleleri üzerinde duracağım. Sonuç bölümünde ise açıklanan gelişmeleri değerlendirecek ve sektörün geleceğine ilişkin öngörü ve politika önerilerimi paylaşacağım.

Immanuel Wallerstein, *Essential Wallerstein* (New York: The New Press, 2000), 71-105. İkinci Küreselleşme Dönemi’ni Finans Egemen Esnek Birikim kavramıyla karşılayan Harvey’nin yaklaşımı için, bakınız: David Harvey, *Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change* (Oxford: Blackwell, 1990), 121-197. Wallerstein ve Harvey, dünya ekonomisinde yaşanan dönüşümleri küreselleşme kavramı çerçevesinde ele almayı kuramsal gerekçelerle reddeder. Küreselleşme kavramına dönük eleştirel şüphelere katılsam da kavramın olumlu ve olumsuz çağrışımlarıyla akademik tartışmaları kışkırtma becerisinin önerilen alternatif kavramlarda bulunmadığı kanaatindeyim. Bu yüzden bu çalışmada Birinci ve İkinci Küreselleşme kavramlarını kullandım.

1. Kent Ölçekli Özel Telefon Operatörlerinden Ulusal Ölçekli Kamu Operatörüne

Birinci Küreselleşme sürecinde Osmanlı İmparatorluğu'nun bir yarı-çevre ekonomi olarak dünya ekonomisine eklenmesini analiz eden akademik çalışmalarda, yabancı özel sermaye gruplarının altyapı sektörlerindeki aktivitesi üzerinde durulur.² O dönemde gerçekleşen bütünleşme esas olarak Osmanlı ekonomisinin Avrupa'yla ticari ilişkilerinin yoğunlaşmasına dayanıyordu. Ticari ilişkilerin yoğunlaşması, tüccar ve çiftçilerin daha yoğun bir şekilde kredi kullanmasını, dolayısıyla Avrupa sermayesinin de ülkeye gelmesini tetikledi. Ticaret faaliyet için kullanılan kısa dönemli sermaye girişlerinin yanı sıra, ticari canlanmayla beraber ekonomik cazibesi artan altyapı sektörlerine yabancı sermaye grupları eliyle uzun vadeli yatırımlar yapılmaya başladı. Bu dönemde altyapı sektörleri içerisinde aslan payını ulaştırma yatırımları alıyordu.³

Ulaştırma yatırımlarının ardından belediyecilik hizmetleri diyebileceğimiz kent-içi altyapı yatırımları da cazip hale gelmişti. Bu dönemde bazı kentler, özellikle liman kentleri, uluslararası ticarete ve sermaye hareketlerine aracılık eden şirketler, bankalar, tüccarlar, çeşitli varlıklı aileler ve bürokratlar gibi tüketme gücü yüksek potansiyel abonelerle mukim hale gelmişti.⁴ Kentlerde telefon aboneleri olabilecek bir kritik kütle birikmesiyle beraber yabancı şirketler Osmanlı İmparatorluğu'ndan aldıkları imtiyazlarla 1910'lardan itibaren bu alanda yatırım yapmaya başladılar. Bu şirketler içerisinde Anadolu'nun en önemli liman kenti olan İzmir'de ve imparatorluğun başkenti olan İstanbul'da faal olanlar özellikle önemlidir.⁵ Bugünkü Türkiye sınırları dışında kalan birer liman şehri olan Selanik ve Beyrut (Cebel-i Lübnan Sancağı) ile kendi bölgelerinde önemli ekonomik merkezler olan Serez (Siroz Sancağı), İskeçe ve Şam'da da bazı şirketlerin telefon işletme imtiyazına talip olduğu, bu konunun ilgili makamlarca görüşüldüğü anlaşılıyor.⁶

² Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar* (İstanbul: İletişim Yayınları, 1989), 60-61. Şevket Pamuk, *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi* (İstanbul: İş Bankası Yayınları, 2014), 85-86, 104-106.

³ Ulaştırma yatırımları içinde büyük pay demiryollarına ait olmak üzere liman yatırımları da yer alıyordu. 1914 senesi itibarıyla Alman sermaye yatırımları stokunun %86'sı demiryollarında, %5'i limanlarda, %8'i belediye hizmetlerinde bulunuyordu. Fransız yatırımlarının %75'i demiryollarına ve limanlara yönelmişti. Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, 61.

⁴ Doğu Akdeniz limanlarıyla ilgili bir çalışma için bakınız: Reşat Kasaba, Çağlar Keyder ve Faruk Tabak, "Eastern Mediterranean Port Cities and Their Bourgeoisies: Merchants, Political Projects and Nation-States," *Review* 10, no. 1 (1986): 121-135.

⁵ Erken dönem telefon hizmetlerine ilişkin bir kaynak için, bakınız: Aliye Önay, "Türkiye'de Telefon Teşkilatı'nın Kuruluşu," *Çağın Yakalayan Osmanlı: Osmanlı Devleti'nde Modern Haberleşme ve Ulaştırma Teknikleri* içinde, derleyenler Ekmeleddin İhsanoğlu ve Mustafa Kaçar, (İstanbul: IRCICA, 1995), 121-140. İstanbul'daki Dersaadet Telefon Anonim Şirketi 1911 yılında imtiyaz alarak faaliyete geçti. İmtiyaz alan konsorsiyum İngiliz, Fransız, ABD şirketlerinden oluşuyordu. İmtiyaz sözleşmesine ilişkin ayrıntılı bir belge için, bakınız: Başbakanlık Osmanlı Arşivleri, DVN.MKL, 69/59, 17.04.1340. İzmir'de özel sektörün telefon hizmetleri daha küçük ölçekte ve birden fazla şirket tarafından veriliyordu. 1927 senesinde Telefon Türk Anonim Şirketi kuruldu. Şirketin ortakları İzmir Belediyesi ve İsveç kökenli bir şirket olan Ericsson'du. Hasan Ş. Şişikoğlu, Onur Taşkent, Alpaslan Güzel, "Türkiye'de ve İzmir'de Telekomünikasyonun Tarihçesi," *EMO Dergisi*, (Mayıs 2009): 27-28.

⁶ Cebel-i Lübnan'la ilgili bir belge için, bakınız: BEO, 4053/303940, Hicri 04.07.1330 (Miladi 20.06.1912). Selanik için, bakınız: BEO, 3415/256086, H.21.09.1326 (M.17.10.1908). Siroz için, bakınız: DH.MKT. 2905/29, H.03.08.1327 (M.20.08.1909). Şam için, bakınız: DH.MUİ. 26/35, H.05.12.1327 (18.12.1909). İskeçe için, bakınız: DH.İD.. 119/65, H.04.05.1329 (03.05.1911). Bu başvuruların olumlu sonuçlanıp sonuçlanmadığını anlamak için daha derin bir araştırma yapmak gereklidir. Aynı dönemde şirketlerin kendi birimleri arasında özel hatlar çekmek için de izinler aldığı anlaşılıyor. Buna ek olarak devlet kurumlarının çeşitli yabancı şirketlerden telefon teçhizatı satın aldığı, devlet kullanımına münhasır hatlar için ihaleler açtığı anlaşılıyor. Şirketlerin ve devletlerin kendi iç organizasyonları çerçevesinde döşediği münhasır telefon şebekeleri önemli olmakla beraber bu çalışmanın konusunu dışındadır.

1923 senesinde cumhuriyet ilan edildikten sonra bir süre daha özel sermaye gruplarının altyapı sektörlerindeki varlığı devam etti.⁷ Ne var ki dünyada özel sermaye gruplarının aktivite düzeyi, çevre ülkelerde yatırımlar yapmak için gerekli olan finansman olanakları Birinci Dünya Savaşı öncesi dönem kadar canlı değildi. 1930'daki Büyük Buhran, uluslararası ticaretin ve sermaye hareketlerinin daha da gerilemesine yol açtı. Ticaret ve sermaye hareketlerinin durağanlaşması, altyapı hizmetlerine olan talebin de gerilemesi anlamına geliyordu. Birinci Küreselleşme Dönemi böylece kapandı. Türkiye, dünya ekonomisindeki bu gelişmelere uygun olarak 1930'larla beraber devletçi bir ekonomi politikasını benimsedi.⁸ Devletçi dönemde genel olarak altyapı sektörlerinde, özel olarak telefon alanında faal olan şirketler devletleştirildi. Bu çerçevede, İstanbul'daki özel operatör 1936, İzmir'deki ise 1938 senesinde kamu mülkiyetine devredildi.⁹

Sonrasındaki dönemde telefon hizmetleri yasal olarak PTT bünyesinde kamu tekeline alındı ve kent temelli operatörler ulusal ölçekli bir şebekeye dahil edilmiş oldu. Ticari talebin yoğun olduğu merkezlerde satın alma gücü yüksek olan abonelere dönük kent ölçekli şebekelerden, ülkenin mümkün olduğunca çok bölgesine yurttaşların evrensel erişimini sağlama amacına dönük ulusal ölçekli şebekeye geçilmiş oldu. Ne var ki 1980'lere gelinceye dek, kamu tekeli altındaki telefon şebekesine yeterince yatırım yapılamadı. 1980'e gelindiğinde telefon kullanım yoğunluğu %2,6 seviyesindeydi.¹⁰

Dünyada 1970'lerden itibaren uluslararası finans sektörünün öncülüğünde İkinci Küreselleşme Dönemi başladı. Bu da Türkiye'nin 24 Ocak 1980 kararları çerçevesinde yeniden dışa dönük bir ekonomi politikasına geçmesini tetikledi.¹¹ Takip eden dönemde ticaret ve sermaye hareketlerinin yeniden canlanması, telefon hizmetlerine olan talebi arttırdı. 1980'lerde PTT eliyle yüklü miktarda kamu yatırımları yapılarak telefon hizmetlerine olan talep bir ölçüde cevaplandırılmış, telefon yoğunluğu 1990'da %12,7'ye, 2000'de %29,1'e ulaşmıştı.¹²

1970'lerden günümüze uzanan İkinci Küreselleşme Dönemi'nde, dünya çapında mal, para ve insan hareketlerinin artması altyapı hizmetlerine olan talebi genişletti. Ekonomik yapıda baskın hale gelen finans sektörünün daha ucuz ve çeşitli haberleşme hizmetlerine olan talebinin artması, telekomünikasyon sektörünün özellikle önem kazanmasına yol açtı.¹³ Bu dönemde uluslararası sermaye gruplarının genel olarak altyapı sektörlerine, özel olarak telefon hizmetlerine dönük iştahı yeniden canlandı. 1980'lerde ve 1990'larda bir yandan ulusal telefon şebekeleri özelleştirilmeye, bir yandan da mobil telefon gibi alternatif haberleşme şebekeleri özel sermaye grupları tarafından hizmete sokulmaya başladı.¹⁴ Türkiye'de de özel sermaye

⁷ Görece serbest bir sermaye rejiminin benimsendiği 1920'ler dönemi için, bakınız: Çağlar Keyder, *The Definition of a Peripheral Economy: Turkey 1923-1929* (New York: Cambridge University Press, 1981).

⁸ Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik* (Ankara: Savaş Yayınları, 1982).

⁹ PTT, *Geçmişten Günümüze Posta* (Ankara: PTT Genel Müdürlüğü, 2007), 241, 254.

¹⁰ Telefon yoğunluğu verileri için, bakınız: *World Bank Development Indicators Database*. Bu çalışmada bundan sonra kullanılacak olan sabit ve mobil telefon yoğunluk verilerinin tümü bu kaynaktan alındı.

¹¹ Bu strateji değişikliğine ilişkin, bakınız: Dani Rodrik, "Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: The Özal Decade in Turkey," NBER Working Paper, no. 3300, March 1990.

¹² 1980'li yıllarda Turgut Özal öncülüğünde gerçekleşen telekomünikasyon atılımıyla ilgili ayrıntılı bir haber için, bakınız: John Williamson, "Turkey Heads into the Next Decade with a 21st Century Telec," *Telephony*, December 26, 1988.

¹³ Finans sektörünün telekomünikasyon hizmetlerine olan talebiyle ilgili, bakınız: Barney Warf, "Telecommunications and the Globalization of Financial Services," *The Professional Geographer* 41, no. 3 (1989): 259-261.

¹⁴ 1980'ler ve 1990'lardaki telekomünikasyon özelleştirmelerini toplu bir biçimde ele alan bir çalışma için, bakınız: William H. Melody, *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices* (Lyngby: Den Private Ingeniorfond, 1997).

gruplarının mobil telefon alanına girişi 1994'te, sabit telefon operatörü Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle 2005'te gerçekleşti.

2. Türkiye'de Telefon Özelleştirmesinde Mobil Telefonun Öncülüğü

1990'larda telekomünikasyon ve ilgili alanlarda bir finansal yatırım patlaması yaşanıyor, merkez borsalarda bu alandaki sermaye gruplarının hisse senetleri büyük rağbet görüyor, bankalar telekomünikasyon yatırımlarını finanse etmekte iştahlı davranıyordu. Çevre ülkelerde telekomünikasyon özelleştirmelerinin 1990'larda şiddetli bir biçimde gündeme gelmesinde bu finansal patlamanın payı büyüktü. Türkiye'de de dönemin hükümeti 1993'te telefon şebekesinin özelleştirilmesi için 509 sayılı KHK'yı çıkararak ilk adımı attı. Gerek Türkiye'de gerekse dünyada sabit telefon özelleştirmesine muhalif olan güçlü kesimler bulunuyordu. Bu kesimler kamu mülkiyetinde bulunan sabit telefon operatörünün çalışanları, operatörün siparişleriyle ayakta duran yerli elektronik imalatçıları, sol görüşlüler ve bazı milliyetçiler olarak özetlenebilir.¹⁵ Bu muhalefet sabit telefon özelleştirmelerini geciktirdi. Aynı kesimler mobil telefon hizmetlerinin özel sektöre açılmasınaysa hemen hemen hiç tepki göstermediler. Çünkü mobil telefon o dönemlerde belli meslek gruplarının kullanımına özgü, pahalı ve lüks bir iletişim aracı olarak algılanıyor ve ileride ulaşacağı yaygınlık öngörüleliyordu.¹⁶ Bu yüzden birçok ülkede mobil telefon alanında özel sektör faaliyetinin başlaması önce, sabit telefon özelleştirmesi sonra gerçekleşti, bir anlamda mobil telefon sürecin mızrak başı oldu. Türkiye'de de Anayasa Mahkemesi sabit telefon özelleştirmesini bloke ederken mobil telefon alanında özel operatörlerin yetkilendirilmesini engellemedi.¹⁷ Mobil telefon yetkilendirmeleri hızla yapılırken, sabit telefon özelleştirmesi 2005'e kadar sarktı ve bu iki alandaki özelleştirmeler arasında 11 sene girmiş oldu.

Türkiye'de mobil telefon hizmeti 1994 senesinde, Turkcell ve Telsim'le yapılan gelir paylaşımı anlaşmaları çerçevesinde başladı.¹⁸ Gelir paylaşımı anlaşması bir çeşit Yap-İşlet-Devret sözleşmesiydi. Yap-İşlet-Devret ve diğer kamu-özel sektör ortaklık modelleri, 1980'lerde ve 1990'larda, özelleştirmenin yasal çerçevesinin el vermediği alanlarda özel sermaye grupları yetkilendirmek için kullanılan bir ara formüldü. 1998 senesinde Turkcell ve Telsim'in Türk Telekom'la olan gelir paylaşımı anlaşmaları, GSM900 lisanslarına dönüştürüldü. GSM900 lisansları karşılığında her iki özel operatör 500'er milyon dolar bedel ödedi.¹⁹ Lisans anlaşmasını takip eden üç yıl içerisinde Turkcell ve Telsim büyük miktarda yatırım yaparak mobil telefon şebekesini ülke çapında yaygınlaştırdı. Bu ilk dönemde özel telefon operatörleri

¹⁵ Çevre ülkeler açısından telekomünikasyon özelleştirmelerine karşı muhalefetin dinamikleri üzerine, bakınız: Ben A. Petrazzini, "Telecommunications Policy in India: The Political Underpinnings of Reform," *Telecommunications Policy* 20, no. 1 (1996): 39-51.

¹⁶ Dönemin kamuoyu tarafından mobil telefonun nasıl algılandığını anlamak için popüler kültürden bir örnek verebiliriz. 1990'larda çok popüler olan *Bir Demet Tiyatro* isimli televizyon dizisinde mobil telefon kullanan tek karakter Fadıl Fıdıllıoğlu isimli karikatürize bir tiplmeydi. Burada mobil telefon kullanımını bir çeşit görgüsüzlük ve gereksiz gösteriş nesnesi olarak ele alınıyordu. 2000 gibi geç bir tarihte bile kimi iş çevrelerinin gözünde mobil telefon gereksiz bir lüks gibi algılanıyordu. Sabancı Holding'in önde gelenlerinin bu konuya yaklaşımını Ali Sabancı'nın ağzından dinlemek için, bakınız: Ali Sabancı ve Hüsnü Özyeğin'in konuşmaları, *Başarısızlık Zirvesi*, Özyeğin Üniversitesi, İstanbul, Eylül 2012.

¹⁷ Anayasa Mahkemesi'nin kararının içeriği ve gerekçeleri için, bakınız: Karar E.1994/70, K1994/65-2, 22.12.1994.

¹⁸ Reinhard Scheller, "GSM Developments in Turkey and the Middle East," *Telecommunications* (International Edition), 28.9, September 1994, 95.

¹⁹ John Barham, "Turkey Awards Cellphone Licenses for \$1bn," *Financial Times*, 28.04.1998. Mobil telefonların erken dönemine ilişkin ayrıntılı bilgiler için, bakınız: TBMM, "9/42 Esas Numaralı Meclis Soruşturma Raporu," 20.06.2000.

yerli holdinglerin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerdi, Turkcell Çukurova Holding,²⁰ Telsim Rumeli Holding kontrolündeydi. Bunlar yerli operatörler olmakla beraber, uluslararası finansal piyasalardan yüklü miktarda kredi ve benzeri finansman aracı kullanarak çok büyük ölçekli şebeke yatırımlarını ve lisans bedeli ödemelerini hayata geçirdiler.²¹ Bu yatırımlar sonucunda, 1998’de %5,7 olan mobil telefon yoğunluğu 2000’de %25,5’e, 2005’te %64,3’e çıktı.²²

2000 senesinde hükümet üç adet daha mobil telefon operatörünü yetkilendirmeye karar verdi. GSM1800 lisanslarının ikisi ihaleyle özel şirketlere verilecek, üçüncüsü henüz kamu mülkiyetinde bulunan Türk Telekom’a tahsis edilecekti. Yapılan ilk ihalede Telecom Italia-İş Bankası Konsorsiyumu 2 milyar 525 milyon dolarlık bir teklifle lisans almaya hak kazandı. İkinci ihalede taban fiyat olarak ilk ihalenin sonucu alındı ve teklif gelmedi. Bunda Telecom Italia’nın ikinci bir teklif gelmemesi için bilinçli olarak beklentileri çok aşan bir teklif vermesinin etkisi olmuştu.²³ Telecom Italia Türkiye’de 1930’lardaki kamulaştırmalardan sonra bir telefon operatörünün çoğunluk hissesine sahip olan ilk yabancı sermaye grubu oldu ve Aria adıyla faaliyete geçti. İkinci GSM1800 lisansı Türk Telekom’un iştiraki olan Aycell’e verildi.

1998 senesinde GSM900 lisanslarının verilmesiyle 2000 senesi sonuna kadar geçen dönemde gerek özelleştirme bedeli olarak ödenen gerekse kapsamlı altyapı yatırımları için harcanan büyük miktarlar, uluslararası finansal piyasaların telekomünikasyon sektörüne dönük büyük ilgisi ve fon arzı sayesinde finanse edilebilmişti. Ne var ki uluslararası sermaye piyasalarının sektöre dönük olağanüstü ilgisi Mart 2000’den itibaren terse dönmeye başladı ve telekomünikasyon alanında oluşan finansal balon söndü.²⁴ 2000 yılındaki Telekomünikasyon Krizi’nin etkisi, Türkiye’de gerçekleşen 2001 Şubat Krizi’yle birleşince, Türkiye’de faal olan özel operatörlerin 1998-2001 döneminde biriktirdiği borçları çevirmek ve yeni şebeke yatırımları yapmak için yeni fonlar bulması çok zorlaştı. Turkcell’in 2000 senesinde New York Borsası’nda gerçekleştirdiği halka arz ABD’de dava konusu oldu.²⁵ Telsim’inse Motorola ve Nokia’dan bir miktar hissesini ipotek ederek aldığı satıcı kredilerini geriye ödememesi, uluslararası tahkim sürecini tetikledi.²⁶ 2001 Şubat Krizi’nden bünyelerindeki bankaları dolayısıyla ağır yara alarak çıkan Çukurova ve Rumeli holdingler açısından Turkcell ve Telsim’in borçlarını çevirmek ve yeni yatırımlar yapmak daha da zorlaşmıştı. Telecom Italia

²⁰ Turkcell’in küçük hissedarı Sonera isimli Finlandiya şirketi idi. Bu şirket daha sonra İsveç şirketi Telia ile birleşerek Telia-Sonera ismini aldı. Telia-Sonera 2005’te Karamehmet’in payını satın alarak Turkcell’de hâkim duruma gelmek istediye de bunu başaramadı. Karamehmet Telia-Sonera yerine Rus Alfa Grubu’yla anlaştı. Bakınız: “Alfa Group Says Outbid TeliaSonera for Turkcell,” *FT.com*, 25.03.2005. Bu konuya aşağıda tekrar döneceğim.

²¹ Örneğin Turkcell’in 1998 senesinde kullandığı 575 milyon\$’lık konsolide kredi, o dönem Türk şirketleri için rekor düzeyde bir yabancı kaynak kullanımıydı. Bu krediye ilişkin değerlendirme için, bakınız: “Co-arrangers Descend on Turkcell for Value in Turkish GSM Sector,” *Euroweek*, 555, 05.06.1998, 50.

²² 2016 itibarıyla bu oran %96,8’dir.

²³ Konuya ilişkin bazı haberler için, bakınız: “İş Bankası’ndan Rekor Teklif: 2 Milyar 525 Milyon Dolar,” *Hürriyet*, 12.04.2000. “Telecom Italia: GSM 1800’e 1 Milyar Dolar Fazla Verdik,” *Hürriyet*, 05.05.2000. “Cep Elde Kaldı,” *Milliyet*, 18.04.2000.

²⁴ Telekomünikasyon hisselerinin çöküşüne ilişkin bir değerlendirme için, bakınız: Bülent Aybar, Serhat Güney, Hasan Süel, “Privatization and Regulation in Turkish Telecommunications: A Preliminary Assessment,” SNHU International Business Program Working Paper Series No. 2001-02, Southern New Hampshire University, Hooksett, August 2001, 28-29.

²⁵ Leyla Boulton, Lesia Rudakewych, “Istanbul Giant’s Difficult Birth,” *Financial Times*, 03.08.2000.

²⁶ Motorola Credit Corporation, Inc. V. Republic of Turkey (ICSID Case No. ARB/04/21). Ağustos 1999’da çıkarılan 4446 sayılı yasa anlaşmazlıkların çözümünde uluslararası tahkimin yetkilendirilmesini mümkün kılmıştı. Motorola’dan sonra Telecom Italia’da uluslararası tahkimi bir baskı aracı olarak kullanmıştır.

da Telekomünikasyon Krizi'nden sonra daha temkinli bir finansal rejime geçerek genel olarak çevre ülkelerden ve bu arada Türkiye'den de çekilme kararı almıştı.²⁷

2001 ile 2005 arasındaki dönem Türkiye'nin mobil telefon sektörünün alt-üst olduğu, operatörlerin sahiplerinin değiştiği bir dönem oldu. Rumeli Holding'in İmar Bankası kaynaklı borçları gerekçe gösterilerek holdinge bağlı diğer bütün şirketlerle beraber Telsim'e de 2004'te el konuldu ve TMSF'ye devredildi. 2005 senesinde TMSF 4,55 milyar dolar karşılığında Telsim'i Vodafone'a devretti, özelleştirme gelirin bir kısmını Motorola ve Nokia'ya ödedi.²⁸ Telsim'in TMSF tarafından Vodafone'a satılması, her ne kadar resmi kayıtlara özelleştirme olarak geçmese de bir yabancı şirketin bir yerli operatörün tüm hisselerini devletten devir alması açısından önemli sonuçları olan ve özelleştirme incelemelerinde gözetilmesi gereken bir olaydır. Ayrıca özelleştirme gelirin bir kısmının Motorola ve Nokia'ya ödenmesi, Motorola'nın uluslararası tahkimi bir baskı aracı olarak kullanmasından ve dönemin ABD Başkanı George W. Bush'un lobicilik faaliyetlerinden bağımsız bir süreç değildi. Telsim'in borcuna sadık olmamasının tek başına Uzan ailesinin yolsuzluklarına bağlanması yönündeki Motorola argümanı gerçeği tam olarak yansıtmıyordu. Borcun ödenememesinin ardında yatan diğer faktörler, Motorola ve Nokia'nın Telsim'in kredibilitesini yanlış ölçmesi, 2000 senesinde yaşanan Telekomünikasyon Krizi ve 2001 senesinde yaşanan Şubat Krizi'yd. Fakat Motorola kendi sorumluluğunu ve finansal çalkantıların yarattığı dışsal etkileri yok saymış, Uzan ailesini hedefe yerleştirerek Türk hükümetini sıkıştırmış, sonunda zararının bir kısmını tazmin etmeyi başarmıştı.

Turkcell de bu dönemdeki dönüşümden payını alacaktı. Dönüşümü tetikleyen borç krizinin temelinde, Turkcell'in borçlarından çok Karamehmet'in 2001 Şubat Krizi sonrasında kamuya borçlu hale gelen bankaları bulunuyordu. Bu borçları yeniden yapılandırmak amacıyla, 2005 senesinde Rus Alpha Grubu'yla Turkcell hisselerini ipotekleyen bir anlaşmaya varıldı. Anlaşmada Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin'in lobiciliği ciddi rol oynadı.²⁹ Bu anlaşma sonucunda Karamehmet'in kamuya olan borçları tahsil edilmiş oldu. Bu aslında Karamehmet'in borçlarını ödemesinden çok, borcun Rus sermaye grubuna devredilmesi, bir anlamda devletin kendi alacağını özelleştirmesiydi. Ne var ki Alfa Grubu Karamehmet'ten alacağını tahsil edemedi ve bir kısım Turkcell hisselerine el koydu. Şirketin hisselerinin küçük paylar halinde Çukurova Holding, Telia-Sonera ve Alpha Grup (daha sonra Altimo) arasında dağılması ve ortaklar arasında şiddetli anlaşmazlıklar bulunması Turkcell'in yönetim kurulu toplayamamasına ve 2013'te SPK tarafından yönetim kuruluna bağımsız üyeler atanmasına yol açtı.³⁰ Turkcell bugün itibariyle ortakları özel sermaye grupları olan, ama fiilen kamu tarafından yönetilen bir operatör konumuna gelmiştir.

Yine bu dönem, Aria ve Aycell'in birleşerek Avea'yı oluşturmalarına şahit oldu. Yukarıda vurgulandığı üzere, Telecom Italia çevre ülkelerinde yayılma stratejisini Telekomünikasyon Krizi'nden sonra tersine çevirmişti. Telecom Italia, uluslararası tahkimi³¹ ve dönemin İtalya

²⁷ Andreas Kornelakis, "European Market Consolidation and the Political Economy of Corporate Adjustment: OTE and Telecom Italia, 1994-2009," *Business History*, 54, no. 6 (2015): 885-902.

²⁸ Heather Timmons, "Vodafone to Buy Turkish Phone Company," *The New York Times*, 14.12.2005.

²⁹ "Russian Banker Thanks Putin for Help with Huge Turkish Mobile Phone Deal," BBC Monitoring Former Soviet Union, 05.12.2005.

³⁰ Füsün Sarp Nebil, "Putin Gelmişken Turkcell'de Hissedar Savaşlarında Son Durum Nedir?" t24.com.tr, 01.03.2017.

³¹ Yukarıda da ifade edildiği üzere 1999'da çıkarılan 4446 sayılı yasa anlaşmazlıkların çözümünde uluslararası tahkimin yetkilendirilmesini mümkün kılmıştı. Bu değişiklik sayesinde Telecom Italia ile imzalanan lisans anlaşmasına uluslararası tahkim şartı girdi. Telecom Italia uluslararası tahkimde Türkiye'nin rekabet için adil

Başbakanı Silvio Berlusconi eliyle lobiciliği devreye sokarak, zarar eden Aria'nın Türk Telekom'a bağlı olan Aycell'le birleştirilmesi yolunda bir çözümü kabul ettirdi.³² 2004 yılında bu iki operatör birleştirilerek Türk Telekom ve Telecom Italia'nın eşit paylara sahip olduğu Avea oluşturuldu. Telecom Italia'nın Avea'nın eşit ortağı olması, bir sonraki bölümde daha ayrıntılı bir biçimde açıklanacağı üzere, Avea'nın diğer ortağı Türk Telekom'un 2005'teki özelleştirmesinin kaderini de belirleyecekti.

3. Türk Telekom Özelleştirmesi

Yukarıda açıklandığı üzere, 1994 senesinde Türk Telekom'un özelleştirilmesi için atılan ilk adım başarısız olmuştu. Özelleştirmeye karşı çıkan toplumsal kesimlerin muhalefeti, buna bağlı olarak koalisyon ortakları arasındaki anlaşmazlıklar ve Anayasa Mahkemesi'nin kararları bu gecikmedeki başlıca etkenlerdi. Anayasa Mahkemesi'nin itirazının temelinde, özelleştirmenin hükümet tarafından KHK yoluyla yapılmak istenmesi yatıyordu. 1994 ile 1998 arasındaki dönemde, genel olarak özelleştirme, özel olarak telekomünikasyon alanında özel sektör yetkilendirmelerinin yasal çerçevesi hazırlandı. Türk Telekom için ilk özelleştirme ihalesi 2000 senesinde gerçekleşebildi. Ne var ki bu ihalede ve takip eden ikinci ihalede teklif gelmedi.³³ Bunun ardında yatan etkenler, Telekomünikasyon Krizi'nin yarattığı finansman kesintisi, ihaleye çıkartılan hissenin azınlık hissesi olması ve stratejik bir kurum olarak görülen Türk Telekom'da yabancı sermaye gruplarının çoğunluk hissesini elde etmesini engelleyen yasalardı.

2001 sonrasındaki birkaç yıllık dönem içerisinde, 2000 senesindeki özelleştirme ihalesinin başarısız olmasına yol açan etkenler tersine döndü. Uluslararası finans piyasalarının telekomünikasyon alanına yeniden fon sağlamaya başlaması, Türkiye'de 2001 Şubat Krizi'nin etkilerinin giderilmesi ve enflasyon ve kur istikrarı açısından görece uygun bir iktisadi zemin oluşması, 2001 sonrası yasal düzenlemelerle özelleştirmede rol alan bağımsız düzenleyici kurulların güçlendirilmesi, özelleştirme konusunda iç anlaşmazlıklar yaşayan koalisyon hükümetlerinin aksine özelleştirme taraftarı olan bir partinin tek başına iktidarda olması, yabancı sermaye gruplarının çoğunluk hissesini devralabilmesi önündeki yasal engellerin kaldırılması³⁴ gibi etkenler 2005 senesinde gerçekleşen özelleştirmenin önünü açtı.

Ne var ki, Telecom Italia'nın Avea'da Türk Telekom'la eşit ortak olması Türk Telekom özelleştirmesi öncesinde bir sorun olarak ortaya çıktı. Türk Telekom özelleştirmesinde Telecom Italia'nın onaylamadığı bir sonuç ortaya çıkması durumunda İtalyan şirketi Avea üzerindeki kontrolünü devretmeyi reddedebilirdi. Türk Telekom'un görece gerileyen sabit telefon operasyonu, yanında Avea olmaksızın çekiciliğinden çok şey kaybediyordu.³⁵ Bu durumu kendi lehine kullanan Telecom Italia, 2005 senesinde içinde yer aldığı konsorsiyumun ihaleyi kazanmasını sağladı.³⁶ İhale sonucunda Türk Telekom'un %55'lik hissesi Saudi Oger'in

koşulları sağlamadığını ve bu yüzden Aria'nın zarar ettiğini savunuyordu. Tahkim çözüm mercii görevi görmedi ancak baskı unsuru olarak kullanıldı.

³² Emre Özpeynirci, "İki Başbakan Nişan Taktı Aria, Aycell ile Evleniyor," *Hürriyet*, 13.05.2003.

³³ İzak Atiyas ve Pınar Doğan, "Political Economy of Liberalization of Fixed Line Telecommunications in Turkey," (Research Paper, RPP-2009-01, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard University, Cambridge, January 2009), 4-5.

³⁴ Ocak 2004'te çıkarılan 5189 sayılı yasa, Türk Telekom'un çoğunluk hissesinin yabancı bir sermaye grubuna satılmasının önündeki yasal engeli kaldırdı.

³⁵ 2001'de %29,5'le zirve noktasını gören sabit telefon yoğunluğu, 2005'te %28'e gerilemiş, aynı sene mobil telefon yoğunluğuyse %64,3'e tırmanmıştı.

³⁶ Gelişmelere ilişkin bazı haberler için, bakınız: "Avea'yı Anlayamadık Telekom'dan Çekildik," *Hürriyet*, 26.04.2005. "Telekom Italia: Avea'dan Çekilebiliriz," *Hürriyet*, 29.04.2005. "Telekom'u Alamazsak Avea'dan da

büyük, Telecom Italia'nın küçük ortak olduğu Oger Telekom konsorsiyumuna 6,55 milyar dolar karşılığında devredildi.³⁷

Telecom Italia, çevre ülkelerden çekilme yönündeki stratejisi çerçevesinde Türk Telekom ve Avea'daki hisselerini Saudi Oger'e devrederek Türkiye'den tamamen çıktı.³⁸ Saudi Oger, Türk Telekom'u devralana değin, telefon işletmeciliği alanında deneyim sahibi değildi. Bu sebeple operatörün gelişimine sağlayabileceği katkı şüpheliydi. 2005'teki özelleştirme sırasında %28 olan sabit telefon yoğunluğu, 2010'da %22,4'e, 2016'daysa %14,3'e geriledi. Bu gerilemede bir etken mobil telefon hizmetinin sabit telefon hizmetini ikame etmesiye, bir diğer etken de Saudi Oger denetimindeki sabit telefon şebekesine yeterince yatırım yapılmamasıdır. 2016 senesinde, Türk Telekom'a hâkim olan Saudi Oger'in kredi borçlarını çeviremediği yolunda haberler çıkmaya başladı.³⁹ 2005'teki ihale ve Türk Telekom'un geleceğine ilişkin çeşitli senaryolar üzerine tartışmalar son dönemde de güncelliğini koruyor.⁴⁰

4. Özelleştirme Sürecinde Geniş Bant İnternet Hizmetleri

Telekomünikasyon alanında özelleştirmeleri inceleyen bir çalışmada mobil telefon alanı nasıl ihmal edilemezse, sabit ve mobil telefon şebekeleri üzerinden veri aktarımını sağlayan geniş bant internet hizmetlerinin özelleştirmesi de göz ardı edilemez. Telekomünikasyon hizmetlerinin bir ülkedeki yaygınlığının temel ölçütü, 19. yüzyılda telgraf hatları, 20. yüzyılda sabit telefon yoğunluğu, 1990'larda ve 2000'lerde mobil telefon yoğunluğuydu. 2010'larda geniş bant internet kullanımı ana gösterge haline geldi. Birçok ekonomik işlem elektronik ticarete (e-ticarete) taşındığı ölçüde, bu hizmetin durumu diğer tüm sektörleri de yakından ilgilendirir olmuştur.

Türkiye'de Türk Telekom bünyesinde başlayan sabit internet hizmeti, 2005 senesinde Türk Telekom özelleştirmesiyle beraber özel sektöre devredilmiş oldu. Bu dönemde Türk Telekom iştiraki olan TTNET sektörün tartışmasız hâkimi konumundaydı. Ne var ki Türkiye'de sabit geniş bant internet kullanımı özelleştirmeyi takip eden dönemde büyük bir genişleme gösteremedi. Haziran 2017 itibariyle Türkiye'de sabit şebekeler üzerinden geniş bant internet kullanım yoğunluğu %14,1 düzeyindedir. Nüfusun %2,7'si fiber şebeke, %1'i kablo televizyon şebekesi, %10,4'ü DSL şebekesi üzerinden sabit internet kullanmaktadır.⁴¹ Yani teknolojik açıdan geri ve görece yavaş bağlantılar çoğunluktadır. Hızlı bağlantı türü olan fiber

Çıkarız," *Hürriyet*, 30.04.2004. Aria krizini bir rekabet düzenlemesi sorunu olarak ele alan alternatif bir anlatı için, bakınız: İzak Atiyas ve Pınar Doğan, "When Good Intentions Are Not Enough: Sequential Entry and Competition in the Turkish Mobile Industry," *Telecommunications Policy* 31, no. 8-9 (2007): 502-503.

³⁷ Türk Telekom'da geriye kalan kamu hisseleri içinden %15'lik bir dilimse 2008 senesinde halka arz yöntemiyle özelleştirildi ve 1,9 milyar dolarlık bir gelir elde edildi, bakınız: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı verileri.

³⁸ Ümit Çetin, "Avea'daki İtalyan Hisseleri 500 Milyon Dolara Telekom'a Geçiyor," *Hürriyet*, 14.06.2006. "TIM Oger Hisselerini Saudi Oger'e Sattı," *Hürriyet*, 29.06.2007.

³⁹ Örneğin, bakınız: "Çözüm Türk Bankalarında," *Yeni Şafak*, 01.11.2016, "Oger 10 Yılda 5,7 Milyar Dolar Kazandı," *Hürriyet*, 21.11.2016.

⁴⁰ "Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Ertem'den Türk Telekom Açıklaması," *Hürriyet*, 09.02.2018. Cemil Ertem bu açıklamasında Türk Telekom gibi stratejik kurumların blok satış yoluyla özelleştirilmiş olmasını yanlış bulduğunu ifade etti. Açıklama büyük yankı yaptı ve kamuoyunda Türk Telekom özelleştirmesine dönük eleştirileri yeniden alevlendirdi. Türk Telekom'un blok satış yöntemiyle değil halka arz yöntemiyle özelleştirilmesi yönünde bir öneriyi daha önce akademisyen Kamil Yılmaz yapmıştı, bakınız: Kamil Yılmaz, "Turkish Telecommunications Sector at Crossroads," *Akdeniz Kalkınma Forumu Çalıştayı*, Marakeş, Fas, Mayıs 1997. Akademik literatürde özelleştirme yöntemi üzerine tartışmaların bir değerlendirmesi için, bakınız: Sırrı Emrah Üçer, "Altyapı Kalkınması Yeniden: Telekomünikasyon Politikası Literatürünün Eleştirel Okuması," *15. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, ODTÜ, Ankara, 29 Kasım-1 Aralık 2017.

⁴¹ OECD Broadband Portal.

bağlantıların metropollerin yüksek gelirli semtleri olduğunu görüyoruz. Bu yatırım kalıbı sermaye gruplarının talebin yoğun olduğu bölgelere yönelme eğiliminin bir göstergesidir ve 1910'lardaki kent ölçekli operatörlerin davranış kalıbını anımsatır.

Türkiye'de geniş bant internet hizmetlerinin özelleştirilmesinde esas önemli aşama, mobil telefon şebekesi üzerinden bu hizmetin verilmesini mümkün kılan lisansların ihalesi oldu. Türkiye'de mobil geniş bant hizmetini mümkün kılacak olan 3G lisansları için ilk ihale 2007 senesinde yapıldı. Ne var ki bu ihaleye teklif getiren tek operatör Turkcell oldu. Çünkü 2005 senesindeki Türk Telekom ve Telsim özelleştirmeleriyle sektöre dahil olan yabancı sermaye grupları egemenliğindeki Vodafone ve Avea, yerli operatör Turkcell'le rekabet etmelerini kolaylaştıracak düzenlemeler yapılmasını talep ederek ihaleyi boykot etti. Bunun üzerine ihale iptal edildi ve 3G teknolojisi hayata geçirilememiş oldu.⁴² 2008 senesinde, Avrupa Birliği rekabet kurallarını örnek alan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Yasası çıkarıldı. Yasa, Vodafone ve Saudi Oger'in taleplerine uygun bir biçimde Turkcell'in mobil telefon piyasasındaki hakimiyetini sarsacak önlemler içeriyordu.⁴³ Yasanın çıkmasının ardından 2008 senesinde ikinci kez düzenlenen 3G ihalesinde her üç operatör de lisans aldılar. Bu lisanslar karşılığında operatörlerden yaklaşık 1 milyar dolarlık ödeme alındı.⁴⁴ 2015 senesinde 4,5G ihalesinde, yine üç operatör, toplamda yaklaşık 4,5 milyar dolar ödeyerek çeşitli frekans dilimleri için lisans satın aldı.⁴⁵ 2009 senesinden itibaren geniş bant internet hizmeti mobil telefon şebekelerinin yaygınlığından istifadeyle hızla genişledi. Haziran 2017 itibarıyla mobil geniş bant internet kullanım yoğunluğu %70,7'ye ulaştı.⁴⁶ Bir yönüyle 10 yıldan kısa bir süre içerisinde bu kadar geniş bir kullanıma erişilmesi önemli bir mesafe kaydedildiğini gösteriyor. Öte yandan, mobil telefon üzerinden internet kullanımının sabit kullanım karşısında belli kısıtlamaları olduğunu vurgulamak gerekir. Radyo frekanslarının veri taşıma kapasitesinin doğal sınırlılığı sabit hatların, özellikle fiber şebekenin yüksek kapasitesi karşısında ciddi dezavantaja sahiptir. Ayrıca, mobil telefon üzerinden internet kullanımının bilimsel ve kültürel gelişime potansiyel katkısı da sabit internet kullanımına göre daha sınırlıdır. Yine bu tip mobil internet kullanımının görsel ve işitsel içerik üreten yerli sektörleri ve e-ticarete giderek daha çok bağlı olan diğer sektörleri besleme kapasitesi sabit kullanıma göre daha zayıftır.

Sonuç

Dünyada Birinci ve İkinci Küreselleşme Dönemleri'nde ticaret hacmindeki artışlar ve sermaye hareketlerindeki genişlemeler altyapı sektörlerinin ürettiği hizmetlere olan talebi genişletti. Buna bağlı olarak merkez ekonomiler kökenli sermaye gruplarının bu sektörlerle dönük iştahı arttı. Çevre ülkelerde altyapı sektörlerine dönük doğrudan yabancı yatırımlar tetiklenmiş oldu. Telefon hizmetleri de bu sürecin dışında kalmadı. Türkiye'de Birinci Küreselleşme Dönemi'nde, diğer çevre ekonomilerde de olduğu gibi merkez ekonomiler kökenli sermaye grupları altyapı sektörlerine doğrudan yatırımlar yaptı. Bu cümleden olarak, telefon hizmetleri yabancı şirketlere verilen imtiyazlar üzerinden Osmanlı metropollerinde 1910'larda başladı.

⁴² "Cep Telefonunda 3G İhalesi İptal," *Hürriyet*, 19.09.2007.

⁴³ Yasayı Avrupa Birliği telekomünikasyon düzenlemeleri açısından değerlendiren rekabet yanlısı bir çalışma için, bakınız: İzak Atiyas, "Regulation and Competition in the Turkish Telecommunications Industry," *Political Economy of Turkey* içinde, derleyenler Tamer Çetin ve Fuat Oğuz (New York: Springer, 2011), 177-191. Bu önlemler neticesinde Turkcell piyasadaki payının önemli bir kısmını yitirdi, Vodafone Turkcell'e yakın bir gelir ve abone payına erişirken Avea da bir miktar güçlenmiş oldu, bakınız: Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu Pazar Verileri.

⁴⁴ "3G İhalesi Sonuçlandı," *Hürriyet*, 28.11.2008.

⁴⁵ "4,5G İhalesi Sonuçlandı, Firmalar 3,96 Milyar Euro Ödeyecek," *Hürriyet*, 27.08.2015.

⁴⁶ OECD Broadband Portal.

Cumhuriyet döneminde özel telefon operatörleri bir müddet daha varlığını sürdürdü. Birinci Küreselleşme Dönemi'nin sona ermesiyle beraber 1930'ların ikinci yarısında bu operatörler devletleştirildi ve ulusal telefon şebekesine dahil edildi.

İkinci Küreselleşme Dönemi'nde finans sektörünün kapitalist ekonomik yapıda egemen konuma gelmesiyle, altyapı sektörleri içinde telekomünikasyon özel bir önem taşımaya başladı. Bankalar ve diğer finans şirketleri daha çeşitli ve daha çok haberleşme hizmeti talep ediyor, para hareketleri dijitalleşerek çevrimiçiye göçüyordu. Ekonomik cazibesi yeniden artan telefon şebekeleri adım adım yeniden özelleştirildi. Türkiye de bu eğilimin dışında kalmadı ve mobil telefon alanından başlayıp sabit telefon ve geniş bant internet hizmetleriyle devam ederek telekomünikasyon şebekelerini 1990'larda, 2000'lerde ve 2010'larda özelleştirdi. Bu özelleştirmelerde ağırlıklı olarak merkez ülkeler kökenli yabancı finansman ve yabancı sermaye grupları ön plana çıktı. Yabancı sermaye grupları uluslararası tahkim ve lobcilik gibi baskı araçlarını kullanarak Türkiye'nin telekomünikasyon sektörü içerisinde varlıklarını güçlendirdi. Yine bu yabancı sermaye gruplarının bazıları, zarar ettikleri dönemlerde aynı baskı araçlarını kullanarak asgari hasarla çekilmelerini sağlayan çözümleri kabul ettirdi.

Türkiye'de özelleştirmeler sonucunda mobil telefon ve mobil geniş bant internet yoğunluğu önemli düzeylere erişirken, sabit telefon yoğunluğu geriledi ve sabit geniş bant internet yoğunluğu sınırlı kaldı. Geniş bant internet kullanımında mobil telefon temelli kullanım kalıpları popülerleşti. Bu kullanım kalıbının teknik, kültürel ve ekonomik sınırlamaları göz önünde bulundurulduğuna, sabit internet kullanımını karşısında dezavantajlı olduğu açıktır.

Birinci Küreselleşme Dönemi Dünya Savaşları ve Büyük Buhran'la son bulmuştu. Daralan uluslararası ticaret ve sermaye hareketleri çevre ülkelerde altyapı sektörlerindeki yatırım stoklarının değersizleşmesini ve sonrasında devletleştirilmesini tetikledi. İkinci Küreselleşme Dönemi'nde bir sona erişen söz etmek henüz mümkün değil. Bununla beraber bu dönemin ciddi finansal dalgalanmalara sahne olduğunu görüyoruz. 1980'lerde çevre ekonomilerinin içine saplandığı Borç Krizi, 1980'lerin sonunda merkez ekonomilerin finans piyasalarında yaşanan krizler, 1997-2002 arasında Asya Krizi olarak başlayan, oradan Rusya, Türkiye ve Latin Amerika'ya yayılan kriz dalgası, 2000'de yaşanan Telekomünikasyon Krizi, 2007'de ABD finans piyasasında başlayan ve tüm dünyaya yayılan büyük küresel kriz, 2009 ve sonrasındaki Avro Bölgesi krizi gibi kriz dalgaları büyük finansal dalgalanmalar yarattı. Bu dönem boyunca özel sermaye gruplarının altyapı sektörlerine yatırımlarının trendi gözlemlendiğinde, kısa süreli yatırım patlamalarıyla sektörlerin aşırı değerlenmesi ve ardından gelen kriz dönemleriyle değersizleşmesi döngüsünün birden çok kere tekrarladığı görülüyor. Yabancı finansmanın ve doğrudan yatırımın bu yapısal istikrarsızlığı, Türkiye ekonomisinde gözlemlenen negatif hareketlenmelerle bir araya geldiğinde, telekomünikasyon sektöründen yabancı sermaye gruplarının çekilmesi ve sektörün değersizleşmesi beklenebilir. Türk Telekom'da yaşanan borç krizini böyle ele almak mümkündür. Acaba çıkış yolu Türk Telekom'u bir yabancı sermaye grubundan alıp bir diğerine mi teslim etmek? Yoksa bir alternatif var mı?

Altyapı sektörlerini yabancı sermaye gruplarının yatırımlarına açmak bir yönüyle uluslararası finans piyasalarında birikmiş fonlardan istifadeyle istikrarsız da olsa büyük yatırımların hayata geçirilmesi imkanını barındırıyor. Diğer yandan, altyapı sektörlerini uluslararası finansal çalkalanmalara ve yabancı sermaye gruplarının hızla revize edilebilen yayılma ve geri çekilme stratejilerine tabi kılmak sonucunu getiriyor. Bu krize yatkın finansman ve yabancı sahiplik yapısı yerine, telekomünikasyon operatörlerinin kamu mülkiyeti altında konsolide edilmesi, yatırımlarda bir planlama çerçevesinde yerli finansman araçlarının kullanılması, şebekelerde

teknolojik yenilenme ve evrensel erişim ilkesi çerçevesinde planlı ve istikrarlı genişleme yatırımları yapılması şeklinde bir alternatif politika çerçevesi uygulanabilir. Telekomünikasyon operatörlerinin konsolide edilmesinin yanı sıra, telekomünikasyon alanının elektronik imalatı ve görsel-işitsel içerik üreten sektörlerle de koordine edilmesi olumlu sonuçlar yaratacaktır. Buna ek olarak güçlü bir finansal yapıya kavuşacak olan konsolide olmuş yapı, parçalı ve güvencesiz çalışma ilişkileri yerine sürekli ve güvenceli istihdam üretme olanağını sağlayacaktır. Konsolidasyon, yatırım ve evrensel erişim ilkeleri ifade özgürlüğü ilkesiyle bir araya geldiğinde, yurttaşların haberleşme ve iletişim hizmetlerinden en etkin biçimde yararlanarak demokratik katılım sağlamaları kolaylaşacaktır.

Kaynakça

- Atiyas, İzak. “Regulation and Competition in the Turkish Telecommunications Industry.” *Political Economy of Turkey* içinde, derleyenler Tamer Çetin ve Fuat Oğuz. New York: Springer, 2011, 177-191.
- Aybar, Bülent, Serhat Güney, Hasan Süel. “Privatization and Regulation in Turkish Telecommunications: A Preliminary Assessment.” SNHU International Business Program Working Paper Series No. 2001-02, Southern New Hampshire University, Hooksett, August 2001.
- Barham, John “Turkey Awards Cellphone Licenses for \$1bn.” *Financial Times*, 28.04.1998.
- BBC. “Russian Banker Thanks Putin for Help with Huge Turkish Mobile Phone Deal.” *BBC Monitoring Former Soviet Union*, 05.12.2005.
- BBC. “Russian Banker Thanks Putin for Help with Huge Turkish Mobile Phone Deal.” *BBC Monitoring Former Soviet Union*, 05.12.2005.
- Boratav, Korkut. *Türkiye’de Devletçilik*. Ankara: Savaş Yayınları, 1982.
- Boulton, Leyla, Lesia Rudakewych, “Istanbul Giant’s Difficult Birth,” *Financial Times*, 03.08.2000.
- BTK. *Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu Pazar Verileri*.
- Çağlar Keyder. *The Definition of a Peripheral Economy: Turkey 1923-1929*. New York: Cambridge University Press, 1981.
- Eichengreen, Barry. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- Euroweek. “Co-arrangers Descend on Turkcell for Value in Turkish GSM Sector.” *Euroweek*, 555, 05.06.1998, 50.
- Financial Times. “Alfa Group Says Outbid TeliaSonera for Turkcell.” *FT.com*, 25.03.2005.
- Harvey, David. *Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell, 1990.
- Hürriyet. “3G İhalesi Sonuçlandı.” *Hürriyet*, 28.11.2008.
- Hürriyet. “4,5G İhalesi Sonuçlandı, Firmalar 3,96 Milyar Euro Ödeyecek.” *Hürriyet*, 27.08.2015.
- Hürriyet. “Cep Telefonunda 3G İhalesi İptal.” *Hürriyet*, 19.09.2007.
- Hürriyet. “Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Ertem’den Türk Telekom Açıklaması.” *Hürriyet*, 09.02.2018.
- Hürriyet. “İş Bankası’ndan Rekor Teklif: 2 Milyar 525 Milyon Dolar.” *Hürriyet*, 12.04.2000.
- Hürriyet. “Oger 10 Yılda 5,7 Milyar Dolar Kazandı.” *Hürriyet*, 21.11.2016.

- Hürriyet. “Telecom Italia: GSM 1800’e 1 Milyar Dolar Fazla Verdik.” *Hürriyet*, 05.05.2000.
- ICSID. *Motorola Credit Corporation, Inc. V. Republic of Turkey*. ICSID Case No. ARB/04/21.
- Kasaba, Reşat, Çağlar Keyder ve Faruk Tabak. “Eastern Mediterranean Port Cities and Their Bourgeoisies: Merchants, Political Projects and Nation-States.” *Review* 10, no. 1 (1986): 121-135.
- Keyder, Çağlar. *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları, 1989.
- Kornelakis, Andreas. “European Market Consolidation and the Political Economy of Corporate Adjustment: OTE and Telecom Italia, 1994-2009.” *Business History* 54, no. 6 (2015): 885-902.
- Melody, William H. *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*. Lyngby: Den Private Ingeniorfond, 1997.
- Milliyet. “Cep Elde Kaldı.” *Milliyet*, 18.04.2000.
- OECD. *OECD Broadband Portal*.
- Öney, Aliye. “Türkiye’de Telefon Teşkilatı’nın Kuruluşu.” *Çağın Yakalayan Osmanlı: Osmanlı Devleti’nde Modern Haberleşme ve Ulaştırma Teknikleri* içinde, derleyenler Ekmeleddin İhsanoğlu ve Mustafa Kaçar, (İstanbul: IRCICA, 1995), 121-140.
- ÖİB. *Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Verileri*.
- Özpeynirci, Emre. “İki Başbakan Nişan Taktı Aria, Aycell ile Evleniyor.” *Hürriyet*, 13.05.2003.
- Pamuk, Şevket. *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: İş Bankası Yayınları, 2014.
- Petrazzini, Ben A. “Telecommunications Policy in India: The Political Underpinnings of Reform.” *Telecommunications Policy* 20, no. 1 (1996): 39-51.
- PTT. *Geçmişten Günümüze Posta*. Ankara: PTT Genel Müdürlüğü, 2007.
- Rodrik, Dani. “Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: The Özal Decade in Turkey.” NBER Working Paper, no. 3300, March 1990.
- Sabancı, Ali ve Hüsnü Özyeğin. Konuşmalar, *Başarısızlık Zirvesi*, Özyeğin Üniversitesi, İstanbul, Eylül 2012.
- Sarp Nebil, Füsün. “Putin Gelmişken Turkcell’de Hissedar Savaşlarında Son Durum Nedir?” t24.com.tr, 01.03.2017.
- Scheller, Reinhard. “GSM Developments in Turkey and the Middle East.” *Telecommunications* (International Edition), 28.9, September 1994.
- Şişikoğlu, Hasan, Ş. Onur Taşkent, Alpaslan Güzeliş. “Türkiye’de ve İzmir’de Telekomünikasyonun Tarihçesi.” *EMO Dergisi* (Mayıs 2009): 27-28.
- TBMM. “9/42 Esas Numaralı Meclis Soruşturma Raporu.” 20.06.2000.
- Timmons, Heather. “Vodafone to Buy Turkish Phone Company.” *The New York Times*, 14.12.2005.
- Üçer, Sırrı Emrah. “Altyapı Kalkınması Yeniden: Telekomünikasyon Politikası Literatürünün Eleştirel Okuması.” 15. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, ODTÜ, Ankara, 29 Kasım-1 Aralık 2017.
- Wallerstein, Immanuel. *Essential Wallerstein*. New York: The New Press, 2000.
- Warf, Barney “Telecommunications and the Globalization of Financial Services.” *The Professional Geographer* 41, no. 3 (1989): 257-271.
- Williamson, John “Turkey Heads into the Next Decade with a 21st Century Telec.” *Telephony*, December 26, 1988.
- World Bank. *World Bank Development Indicators*.

- Yeni Şafak. “Çözüm Türk Bankalarında.” *Yeni Şafak*, 01.11.2016.
- Yılmaz, Kamil. “Turkish Telecommunications Sector at Crossroads.” *Akdeniz Kalkınma Forumu Çalıştayı*, Marakeş, Fas, Mayıs 1997.