

TÜRK TELEKOM ÖZELLEŞTİRMESİNİN İSTİHDAM, YATIRIM VE HİZMETLERE ERİŞİM AÇISINDAN SONUÇLARI

Sırrı Emrah ÜÇER¹

Gönderim tarihi:14.02.2019 Kabul tarihi:05.08.2019

Öz

Bu çalışma Türk Telekom özelleştirmesinin sonuçlarını istihdam, yatırımlar ve haberleşme hizmetlerine erişim açısından değerlendiriyor. Olumsuz sonuçların ortaya çıkmasının zeminini hazırlayan özelleştirme politikası eleştirel bir perspektifle inceleniyor. 2005'teki özelleştirme ihalesiyle Türk Telekom'un çoğunluk hissesini elde eden Saudi Oger'in 2018'de bu hisseleri alacaklı bankalara devrederek Türkiye'den çıkmasının sebepleri irdeleniyor. Özelleştirmenin istihdam kaybına yol açtığı, yatırımları artırma vaadini yerine getiremediği ve hizmetlere erişimi yeterince yaygınlaştıramadığı sonuçları ortaya çıkıyor.

Anahtar Kelimeler: özelleştirme, Türk Telekom, telekomünikasyon politikası

JEL Sınıflaması: L96, L33, O16.

CONSEQUENCES OF TÜRK TELEKOM PRIVATIZATION IN TERMS OF EMPLOYMENT, INVESTMENT AND UNIVERSAL ACCESS

Abstract

This study evaluates consequences of Türk Telekom privatization in terms of employment, investment, and access to telecommunications services. Turkish privatization policy, which provided the basis of negative consequences is analyzed critically. The study investigates the causes of withdrawal of Saudi Oger from Turkey, which took over majority share of Türk Telekom in 2005 and forced to hand them over to the domestic banks in 2018. The study concludes that, privatization of Türk Telekom gave outcomes of loss in employment, did not fulfill promise of increasing investment and failed to improve popular access to the telecommunications services.

Keywords: privatization, Türk Telekom, telecommunications policy

JEL Classification: L96, L33, O16

¹ YTÜ İİBF İktisat Bölümü, Ar. Gör. Dr. seucer@yildiz.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-5548-9577.

1. Giriş

On yılı aşan inişli çıkışlı bir hazırlık sürecinden sonra, 2005'te Türk Telekom'un çoğunluk hissesi özelleştirildi. Özelleştirme politikasının savunucuları gözünde bu özelleştirme, kamu işletmeciliğinin inatçı direnişi karşısında kazanılmış ama çok geç kalmış bir zafer niteliğindedi. 2018'de, Türk Telekom'un çoğunluk hissesini elinde tutan Saudi Oger bir grup yerli özel bankaya borcunu ödeyemedi ve elindeki hisseleri bu bankalara devretmek zorunda kaldı. Bunun anlamı, akademik ve siyasi çevrelerin büyük ümitler bağladığı özelleştirme politikasının başarısız olması, devletin Türk Telekom'un yönetimini fiilen yeniden devralmasıydı. Bu gelişme, Türk Telekom özelleştirmesinin ve öncesindeki kuluçka döneminin eleştirel ekonomi-politik perspektifinden bir muhasebesinin yapılmasını güncel ve yakıcı bir gereksinim haline getirdi. İşte bu amaçla yola çıkan makale, Türk Telekom özelleştirmesinin sonuçlarını istihdam, yatırım ve ilgili hizmetlerin yaygınlığı üzerindeki etkilerinden yola çıkarak değerlendiriyor.

Özelleştirmeler resmi olarak kaydedilirken, özelleştirme ihalesi sonucunda devlete yapılan ödemeler üzerinden ölçüle geldi. Bir ihaleyi büyük bir özelleştirme yapan, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) gözünde o ihaleden elde edilen gelirdir. Özelleştirmeyi elde edilen gelir düzeyi üzerinden ele alan yaklaşım genel olarak özelleştirme, özel olarak telekomünikasyon özelleştirmesi üzerine üretilen akademik çalışmalarda da gözlemlenir (Öniş, 2011; Angın ve Bedirhanoğlu, 2012; Zaifer, 2015). Ne var ki bir özelleştirmeyi toplumsal ve insani açıdan önemli yapan, kaç kişinin hayatına temas ettiğidir (Telekomcular Derneği, 2010a, 2010b). Özellikle özelleştirilen kurumun çalışanlarının ve ailelerinin nasıl etkilendikleri özelleştirmenin gerçek boyutunun ve niteliğinin anlaşılması açısından kritik önem taşır. Türk Telekom'un özelleştirme kapsamına alınmasından itibaren kurumun işgücü kaynağı erozyona uğradı ve özelleştirmenin ardından bu erozyon yıkım boyutlarına ulaştı. Çalışma mevcut istihdam verileri üzerinden bu değişimin boyutlarını ele alıyor.

Özelleştirmelerin resmi kaydının yarattığı gelir akışı üzerinden yapılması bir diğer önemli boyutu daha arka planda bırakır. Çalışanlar için iş ve hak kaybı anlamına gelen özelleştirme politikalarını meşru kılan nedir? Politikacılar devletin satıştan elde edeceği gelir üzerinden bu konuya eğildi (Bila, 2005). Akademik çalışmalar gözündeyseniz özelleştirmenin başlangıçtaki vaadi yatırımların artmasıydı. 1980'lerde ve 1990'larda Türkiye'nin de içinde bulunduğu orta gelir düzeyindeki çevre ülkelere, telekomünikasyon şebekelerinin gelişimini finanse edebilmeleri için eldeki varlıklarını sermaye gruplarına devrederek özel finansman ve özel girişimin önünü açmaları öğütleniyordu (Yılmaz, 1997, 1999; Ardiyok, 2001). Peki özelleştirme başlangıçtaki vaadini yerine getirebildi mi? Bu soruya yanıt verebilmek için bu çalışmada özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası dönemin yatırım mik-

tarları karşılaştırılıyor. Böylece özelleştirmenin yatırımları artırma vaadinin akademik olarak ihmal edilmiş olan fikri takibi gerçekleştiriliyor. Bu karşılaştırma yapıldığında Türk Telekom'un özelleştirme sonrası yatırım performansının, öncesindeki kamu yatırımları döneminin önüne geçemediği açığa çıkıyor. Sektörün tümüne bakıldığında da manzara de-ğişmiyor.

Özelleştirilen kurumların ürettiği hizmetlere yurttaşların erişim koşullarının nasıl geliştiğinin incelenmesi özelleştirmelerin sosyal perspektiften değerlendirilmesinde önem taşıyan bir diğer yön. Özelleştirme döneminin yatırım performansının doğrudan bir sonucu olan telekomünikasyon hizmetlerinin yaygınlaşma düzeyi Türk Telekom özelleştirmesinin sonuçları içerisinde bu çalışmada ele alınıyor. Özellikle Türk Telekom ve iştiraklerinin baskın pazar payına sahip olduğu sabit telefon şebekesi ve bu şebeke üzerinden sağlanan internet/veri aktarımı hizmetlerinin yaygınlık düzeyleri ele alınıyor. Bu değerlendirme sonucunda ortaya çıkıyor ki, Türk Telekom özelleştirmesinden sonra sabit telefon şebekesinin ihmal edilmesi Türkiye'de sabit telefon kullanımını gerilettiler ve internet kullanımını mobil telefon şebekesine bağlı hale getirdi. Öte yandan, makalenin beşinci bölümünde yer alan Şekil 5.2'de de gözlemlenebileceği üzere, özel sektör mobil telefon şebekesi üzerinden internet hizmetlerinin sunulmasına izin verilmesini takiben internet hizmetlerinin hızla yaygınlaştığı görülüyor. Ancak bu yaygınlaşmanın ardında yatan Türk Telekom özelleştirmesinin başarısı değil 1994'ten itibaren aktif durumda olan mobil telefon hizmetlerinin yaygınlığıdır.

Metnin organizasyonu şu şekildedir. Makalenin birinci bölümü olan giriş bölümünü takip eden ikinci bölümde, genel olarak dünyada telekomünikasyon sektörünün yeniden yapılandırılması ve sektörün düzenlenmesine dönük yapısal dönüşüm, özel olaraksa Türkiye'de ilgili sektöre dönük düzenleyici çerçevenin evrimi ve Türk Telekom özelleştirmesinin tarihsel arka planı özetleniyor. Üçüncü bölümde, özelleştirmenin Türk Telekom'un yarattığı istihdam hacmi üzerindeki etkisi değerlendiriliyor. Dördüncü bölümde yatırımlar, beşinci bölümde hizmetlerin yaygınlığı ele alınıyor. Altıncı ve son bölüm olan sonuç bölümünde ise makalenin bulguları değerlendiriliyor ve özelleştirmeye alternatif bir politika çizgisi öneriliyor.

2. Tarihsel Arka Plan: Kamu İşletmeciliğinden Özelleştirme Politikalarına

Türkiye'de telefon hizmetleri 1994'te başlayan özelleştirme girişimleri öncesinde Posta, Telgraf ve Telefon Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT) tarafından sağlanıyordu. Bir Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olan PTT, posta ve telefon operasyonlarını bir arada bünyesinde barındırıyordu. PTT örgütlenmesi Türkiye'ye özgü değildi. Bir dizi Avrupa ülkesi de posta

ve telefon hizmetlerini bir arada sunan ve kamu mülkiyeti altında bulundurulmuş ulusal PTT sistemlerine sahipti. Türkiye’de aynı model, bu Avrupa ülkelerini takiben, birçok çevre ülkeden daha erken bir dönemde, 1930’ların ikinci yarısında İstanbul ve İzmir’deki özel telefon operatörlerinin devletleştirilmesi ve telefon altyapısının ulusal ölçüğe taşınmasıyla benimsenmiş oldu.²

Her ne kadar telefon şebekesi PTT eliyle erken bir dönemde coğrafi açıdan ulusal ölçüğe taşındıysa da Türkiye’de telekomünikasyon hizmetlerinin yaygınlaşması 1980’lere gelene dek çok sınırlı kaldı (Şekil 5.1). Önceki dönemlerde benimsenen kalkınma stratejilerinde diğer sektörler ön plana çıktı. Örneğin 1930’larda ve 1940’larda kalkınma hamlesinin odağında imalat tesisleri ve bu tesislerin gereksinim duyduğu ulaşım yatırımları, özellikle demiryolları yer alıyordu.³ 1950’lerde tarım sektörü ve bu sektörün ekonomik potansiyelini açığa çıkaracak tipte altyapı yatırımları, özellikle karayolları, limanlar ve baraj-sulama projeleri ön plana çıktı (Pamuk, 2014: 230-231; Özcan, 2015: 52). İthal İkameci Sanayileşme dönemindeyse yine imalat odaklı bir kalkınma stratejisi benimsenmiş, enerji ve ulaşım yatırımları ön plana çıkmıştı. Tüm bu dönemler boyunca, finansman kıtlığının da etkisiyle, pahalı ekipman girdileri olan telekomünikasyon sektörü geri planda kaldı ve yeterince kamu yatırımı çekemedi. 1980’lerdeyse önceki dönemde tarım, madencilik ve özellikle imalat alanına yönlendirilen kamu yatırımları bu alanlardan çekildi ve altyapı sektörlerine, özellikle telekomünikasyon sektörüne yönlendirildi.⁴

Türkiye’de 1980’li yıllarda gerçekleşen kamu yatırımlarına geçmeden önce, telekomünikasyon sektörünün uluslararası planda yaşadığı dönüşümü kısaca özetlemekte yarar var. Dünya ekonomisinin 1970’lerden itibaren finans sektörünün merkezde yer aldığı bir yapıya geçmesi (Harvey, 1990: 141-189) sonucunda altyapı sektörleri içerisinde telekomünikasyon sektörü ek bir önem kazandı. Bunun başlıca sebebi, finans sektörünün telekomünikasyon hizmetlerine olan talebindeki artışı. Finans sektörünün yasal olarak önünün açılması, finansal işlemler hacminin dev oranlarda büyümesi, başta telefon ve veri aktarımı olmak üzere telekomünikasyon hizmetlerine dönük talebi genişletti. Telefon hizmetlerine olan talebin genişlemesinin yanı sıra, veri aktarımı gibi gelişmiş telekomünikasyon hizmetlerine olan talep de arttı, başka bir deyişle çeşitlendi (Barney, 1989: 257-271). Finans sektörünün

² İstanbul’daki yerel ölçekli özel operatör 1935’te, İzmir’dekiyse 1938’de kamulaştırıldı (PTT, 2007: 254). Birer yabancı sermaye yatırımı olan bu yerel operatörlere ilişkin ayrıntılar için bakınız: Üçer (2018a: 4-8).

³ Erken Cumhuriyet döneminde demiryolu politikalarının gelişimi için bakınız: Tekeli ve İlkin (2004: 271-323), Pamuk (2014: 179-180)

⁴ Kamu yatırımlarının hangi sektörlere yöneldiğini 1963’ten itibaren Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) yıllık yatırım raporları üzerinden izlemek mümkündür (DPT, 1980-2006).

öncelik kazandığı yüksek gelirli merkez ülkelerde iş çevrelerinin telekomünikasyon hizmetlerine dönük talebinin artması ve çeşitlenmesi, geleneksel PTT yapısını zorlamaya başladı.

Eskiden hâkim olan geleneksel PTT yapısının temelinde, küçük yerleşimlere ve تنها bölgelere metropoller ve iş çevreleri üzerinde avantaj sağlayan bir çapraz sübvansiyon sistemi bulunuyordu. Bu sistemde telekomünikasyon hizmetlerinin fiyatı belirlenirken maliyetler değil evrensel erişim ilkesi öncelik görüyordu. Bu sübvansiyonun bir aracı ulusal ölçekte belirlenen tek tarifeydi. Telefon hizmetlerinin kullanımı tüm yurttta eşit fiyatla gerçekleşiyordu. Bu tek tarife politikası, maliyetlerin daha düşük olduğu metropoller aleyhineydi. Bir diğer araç, şehirlerarası ve uluslararası aramaların yerel aramalardan maliyet farkının çok ötesinde pahalı olmasıydı. Bu tip uzun mesafeli aramaları daha çok iş çevreleri kullandığı için bu fiyat politikası da sıradan yurttaşlar için avantaj teşkil ediyordu. İş çevrelerinin kullandığı hizmetler üzerinden elde edilen kârlar, uzak ve düşük talepli bölgelere telefon götürülmesini sağlayacak yatırımları finanse ediyordu. Merkez ülkelerde PTT yapısı aynı zamanda Keynesyen tam istihdam politikalarıyla eklemlenmiş bir biçimde büyük işgücü hacmine güvenceli iş sağlıyordu. PTT yapısı ülkelerin elektronik imalatı sektörleriyle de ileri-geri bağlantı içerisindeydi. PTT'nin yüklü ve istikrarlı ekipman alımları elektronik imalatının kalkınmasına el veriyordu. Birçok ülkenin elektronik imalat geleneğinin temeli kamu yönlendirmeli telekomünikasyon siparişleriyle atılmıştır (Noam, 1992: 23-25).

ABD'de Britanya, Fransa ve Almanya'dan farklı olarak, ülke çapındaki telekomünikasyon tekeli devlet mülkiyeti altında değildi ve posta hizmetlerini içermiyordu. Bununla beraber ABD'deki tekel devlet tarafından sıkı sıkıya düzenlenmiş bir özel operatördü. ABD'deki ve diğer ülkelerdeki özel olarak kalabilmiş olan operatörler, kamu mülkiyeti altındaki PTT'lerle aynı fiyat politikasını izlemişlerdir (Brock, 2003: 112-135). Düşük ve orta gelirli çevre ülkelerde de benzer çapraz sübvansiyon uygulamaları bulunmakla beraber, PTT sistemlerinin istihdam ve imalat politikalarıyla bağları yüksek gelirli ülkelerde olduğu kadar güçlü değildi. Yine çevre ülkelerde telefon şebekesi maliyetlerin tarifeleri aştığı ücra bölgelere genellikle erişebilmiş değildi.

Yukarıda ifade edildiği gibi, finans sektörünün hâkim duruma geçtiği yüksek gelirli ülkelerde, özellikle ABD, Britanya ve Japonya'da 1980'lerde geleneksel sistemler iş çevrelerine daha ucuz ve daha çeşitli hizmetler sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaya başladı. Bu yeniden yapılandırma ABD'de ulusal tekelin birbiriyle rekabet halinde olan yerel operatörlere bölünmesi şeklinde oldu. İngiltere ve Japonya'daysa halka arz yöntemiyle özelleştirme yoluyla gerçekleşti. Küresel ekonominin bu kilit ülkelerinde telekomünikasyon sektörünün ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi diğer yüksek gelirli ülkeleri de harekete

geçirdi. Fransa ve Almanya gibi ülkeler açısından başlıca motivasyon kullanıcıları daha ucuz uluslararası ödemeler ve diğer esnek hizmetler sunan yabancı operatörlere kaptırmama ve kendi ulusal operatörlerini tahkim ederek uluslararası rekabette pozisyon kazanmalarını sağlamaktı. Yüksek gelirli ülkelerde telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesi ve rekabete açılması 1990’larda büyük oranda tamamlandı (Thatcher, 2007: 123-201).

Başlangıçta telekomünikasyon sektörünün özelleştirmeye ve rekabete açılmasına, eski düzenlemelerin lağvedilmesi anlamında deregülasyon (*deregulation*) adı verildi. Ancak zamanla özelleştirme döneminin yapılandırılmasına dönük adımlar regülasyon adıyla anılmaya başladı. Bu kavramsal dönüşümünün ardında yatan, özelleştirme politikasıyla sektörlerden hizmet üreticisi olarak çekilen devletin, oluşan piyasalarda özel işletmeciliğin etkin işlemesi için düzenleyici ve denetleyici olarak varlığını sürdürmesiydi (Majone, 1991: 91; Vaggeland, 2009: 1-16). ABD’de hep var olan, AB ülkelerindeyse özelleştirmelerden önce devlet bünyesinde oluşturulan bağımsız düzenleyici kurullar özelleştirme sürecinin geleneksel siyaset mekanizmasından azade biçimde ve rekabetçi kurallar çerçevesinde yürütülmesinde önemli rol oynadı (Gilardi, 2008: 1-12). Yatırım merdiveni (*ladder of investment*) olarak da adlandırılan rekabetçi yaklaşım merkez ekonomilerde özelleştirme sonrası dönemde devletin düzenleyici rolüne rengini verdi. Bu yaklaşıma göre geleneksel tekelci yapıdan rekabete geçiş kısa vadede hizmetlerde ucuzlama ve kalite artışı getirecekti. Bu merdivenin birinci adımıydı. Rekabetçi hizmet sunumu konusunda yasal engellerin kaldırılması ve alternatif işletmecilere eski tekellerin tesislerini kullanma imkânı verilmesiyle uzun vadede altyapı yatırımlarının genişlemesi yönünde bir rekabetin başlaması umuluyordu (Vogelsang, 2013: 210-211). Rekabetin etkinliği ve yatırımları artırma konusunda etkin bir yol olduğu zamanla sorgulanmaya başladı. Örneğin Crandall (2005: 8) ABD örneğinde rekabetçi politikaların telekomünikasyon sektöründe yatırımları artırma yönünde etki etmediğini ve düzenleyici çerçevenin rekabet yerine konsolidasyonu hedeflemesi gerektiğini iddia eder. Parcu ve Silvestri (2014: 247) rekabetçi çerçeveye dönük benzer eleştirileri daha düşük bir tonda AB bağlamında dile getirir. 2000’lerde ABD ve Avrupa’da telekomünikasyon devlerinin bir dizi satın alma ve birleşmeyle monopolistik olmasa da oligopolistik bir yapı oluşturması, bu devlerin birer telekomünikasyon-medya-internet karteline dönüşmesi bir vaka olarak ortada duruyor (Castells, 2009: 107; Price Waterhouse Coopers, 2018: 17-18).

1990’larda merkez ülkelerde telekomünikasyon hizmetlerine olan talepte yaşanan patlama ve özelleştirme, satın alma, birleşme hamleleri, uluslararası sermaye piyasalarında işlem gören telekomünikasyon ve ilgili şirketlerin hisse senetlerinin büyük oranlarda değer kazanmasını tetikledi. Teknolojik gelişmelere ve küresel ekonominin gidişatına ilişkin iyimser beklentilerin de etkisiyle finansal piyasalarda bir çeşit teknoloji-telekomünikasyon

balonu oluştu. Bu balonun bir yönü yükselen hisse senedi değerleriye bir yönü de uluslararası banka ve benzeri finansal şirketlerin özel sektör telekomünikasyon yatırımlarını finanse etme konusunda girişkenliğiydi. Bu dönemde tüm dünyada kapsamlı satın almalar ve fiziksel yatırımlar özel finansman bulabiliyordu (Crandall, 2005: 17-20).

Finansman koşullarındaki bu olumlu gidişat, hükümetlerin kamu bütçe açıklarını kapatma arayışı, Dünya Bankası ve IMF'nin öğüt ve zorlamaları bir araya gelince düşük ve orta gelirli ülkelerde telekomünikasyon özelleştirmeleri dalgası başladı. 1970'lerden itibaren çevre ekonomiler açısından kısa ve uzun vadeli sermaye hareketlerini çekmek ekonomik büyüme hedeflerinin başarılmasında büyük bir önem taşımaya başladı. Daha önceleri kalkınma sanayileşmeyle özdeş bir biçimde algılanırken, çevre ekonomilerde yavaş yavaş hizmetler sektörü de önemli bir ekonomik canlandırıcı olarak algılanmaya başladı. Uluslararası finans hareketleri ve içeride büyüyen hizmetler sektörü çevre ekonomilerde telekomünikasyon hizmetlerine olan talebi arttırıyordu. Bununla beraber borç krizi içinde bunalan çevre devletler bu talepleri yanıtlayabilecek şekilde yatırımları arttırmak için gerekli olan fonlara sahip değildi (Kingstone, 2003: 25; Stehman, 1995: 671; Horwitz, 1999: 211). Çevre devletlerin bu finansal sıkışmışlığı, merkezdeki özelleştirmeler sonucu ortaya çıkan uluslararası telekomünikasyon devlerinin ve uluslararası finans aktörlerinin yatırım alanı arayışıyla birleşince, çevredeki telekomünikasyon özelleştirmelerinin temel formu olan stratejik yabancı ortağa blok satışlar ortaya çıktı. Stratejik yabancı ortak olarak adlandırılan uluslararası telekomünikasyon devlerinin yüklü miktarda yatırım yapacak şekilde gelmesi için bu devlere ulusal telefon operatörü üzerinde kontrol sağlayacak bir hisse çoğunluğunun blok satış yöntemiyle devredilmesi bu formun içeriğiydi (Mattos ve Coutinho, 2005: 452). Levi-Faur'un da vurguladığı üzere Latin Amerika ülkeleri gibi ülkeler (çevre ekonomiler) AB ülkelerinin aksine (merkez ekonomiler), özelleştirme politikalarında kısa vadeli gelir yaratma perspektifini ön plana çıkarıyor böylece uzun vadeli rekabet hedeflerinden feragat ediyordu (Levi-Faur, 2003: 171). Buna bağlı olarak bu ülkelerde düzenleme konusunda kaydedilen ilerlemenin asıl yönü özelleştirmelerin hayata geçirilmesi oldu ve merkez ekonomilerdeki rekabet önceliği geri planda kaldı. Jordana ve Levi-Faur'un (2005: 106) vurguladığı gibi Latin Amerika ülkelerinde (çevre ekonomilerde) özelleştirme süreçlerinin öncesinde AB ülkelerinde ve ABD'de olduğu gibi güçlü sektörel düzenleyiciler yoktu ve süreç ağırlıklı olarak yürütme organları ve politik liderlerin takdiriyle, yer yer başkanlık kararlarıyla ilerledi. Bu düzenleyici kurullar zamanla çevre devletlerin bünyesine yayıldıktan (*diffusion*) sonra da yürütme organından tam anlamıyla bağımsız hareket edemedi. Çevre ekonomilere dönük bu tespitlerin büyük oranda Türkiye için de geçerli olduğunu aşağıda bu bölümde göstereceğim.

Türkiye'nin yüzü dışa dönük ve özel sektöre öncelik tanıyan bir kalkınma stratejisini

benimsediği 1980 sonrası dönemde telekomünikasyon sektörünün yeniden yapılandırılmasının iki aşaması olmuştur. Birinci aşama dünyada finans sektörünün ve buna bağlı olarak haberleşme teknolojilerinin kazandığı önemle bağlantılı olarak, kamu planlaması ve kamu finansman araçlarıyla PTT eliyle yapılan kapsamlı yatırımlardır. Nasıl ki önceki dönemlerde kalkınmanın odağına konan sektörün gereksinim duyduğu altyapı yatırımları ön plana çıktıysa, 1980 sonrası dönemde finansın ve diğer hizmet sektörlerinin sahip olduğu merkezi role bağlı olarak bu iş çevrelerinin talep ettiği telefon hizmetlerinin iyileştirilmesine öncelik verilmiş, kamu telekomünikasyon yatırımları tarihi zirvesini görmüştür (Geray, 2000: 12-13; Şekil 4.1). Telekomünikasyon altyapısının iyileştirilmesi, yerel ticaret potansiyellerinin hareketlenmesi, uluslararası ve ulusal çaptaki sermaye hareketlerinin hızlıca gerçekleşebilmesi, uluslararası iş bağlantıları kurulabilmesi için de kilit önemdeydi. Diğer pek çok sektörde devlet aktivitesini sınırlandıran ve özel sektörün önünü açmayı tercih eden asker destekli Özal yönetimi, telekomünikasyon alanındaysa kamu işletmeciliğini ve planlamasını geliştirerek sürdürmüş, telekomünikasyon atılımı olarak adlandırılan yatırım seferberliğini DPT-PTT bürokrasilerini kullanarak gerçekleştirmiştir.

Türkiye’de telekomünikasyon sisteminin yeniden yapılandırılmasının ikinci aşamasıysa 1994’ten itibaren telekomünikasyon sektörünün özelleştirme kapsamına alınmasıyla başlar. 1994’te PTT’nin telefon operasyonu Türk Telekom adıyla PTT’den koparıldı ve özelleştirme kapsamına alındı. Hükümetleri özelleştirme politikasına yönlendiren en önemli faktörlerden biri, kamu bütçesi için gelir yaratma arayışı oldu.⁵ Yukarıda açıklandığı gibi, 1990’larda dünya çapında telekomünikasyon sektörüne dönük bir finansal ilgi canlanması yaşanıyor ve astronomik miktarlarla özelleştirmeler gerçekleşebiliyordu. Türkiye de bundan payını almalıydı.⁶ 1994’ten itibaren telekomünikasyon sektörüne dönük kamu yatırımları kesintiye uğradı ve Türk Telekom’un kârları büyük oranda hazineye aktarılmaya başladı.⁷ Elde edilecek özelleştirme gelirinin yanı sıra, devlet bu alandaki kamu yatırımlarını finanse etme sorumluluğundan da geri çekilmiş olacaktı. Ana akımda yer alan özelleştirme yanlısı akademik çalışmalara (Kesici, 1981:377; Yılmaz, 1999: 14-20; Ardiyok, 2001: 33-41) ve bu çalışmaların yaklaşımıyla uyumlu olan Türk özelleştirme politikasına

⁵ 1990’larda bütçe açığı ve finansmanı hakkında bakınız: Yeldan (2004: 105-157).

⁶ Konuya yaklaşım tarzını anlamak için eski başbakanlardan Tansu Çiller’in verdiği şu demeci incelemek yararlı olacaktır: “(...) Keşke, 1993’te, 1994’te, PTT’nin T’si olarak satabilsedydik. Sattırmadılar. Türkiye bir altın fırsatı kaçırdı. O zaman 40 milyar dolar ediyordu. Türkiye’nin iç borcu ise 14-16 milyar dolarlar civarındaydı. Yüzde 50’sini sattığımızda, iç borcu bitiyorduk. Yarısının bedeli bile borç sorununu hallediyordu” (Bila, 2005).

⁷ Yatırımların seyri için bakınız: Şekil 4.1.

göre (Aybar, Güney, Süel, 2001:9), telekomünikasyon sektörünün gereksinim duyduğu kapsamlı yatırımlar ancak ve ancak özel sektör eliyle gerçekleştirilebilirdi. Kamu bütçesinde anti-enflasyonist bir disiplin sağlama arayışının hâkim olduğu bir dönemde devletin pahalı telekomünikasyon altyapısı yatırımlarını bizzat gerçekleştirmek yerine sektörü hızla elverişli uluslararası finansman koşullarından yararlanabilecek özel aktörlere bırakması gerekiyordu. Ne var ki Türk Telekom özelleştirmesi konusunda 2000 ve 2001'deki iki teklif gelmeyen özelleştirme ihaleleri dışında somut bir ilerleme kaydedilemedi, ta ki 2005'teki özelleştirmeye kadar.⁸ Öte yandan özel sektörün telekomünikasyon alanına dâhil edilmesi mobil telefon piyasası üzerinden 1994'te başlatıldı.⁹

İlk özelleştirme ihalesinin yapılmasının 2000'e kadar gecikmesinin ardında Anayasa Mahkemesi'nin konuya dönük müdahalesinin yer aldığı genel olarak vurgulanan bir noktadır. Bu çalışmada Anayasa Mahkemesi'yle 1990'ların koalisyon hükümetleri arasında yaşanan yasal gelgite fazla yer ayrılmıyor. Bununla beraber şu noktanın özel olarak belirtilmesi gerekiyor ki, Anayasa Mahkemesi'nin müdahalesi basit bir özelleştirme karşıtlığı değildi. Daha çok, Çiller'in liderlik ettiği koalisyon hükümetinin yasama organını by-pass edip özelleştirmeyi KHK yoluyla gerçekleştirme oldubittisine karşı bir itiraz niteliğindedir. Koalisyon hükümetlerinin derli toplu bir özelleştirme yasası ve kurumsal çerçeve oluşturmasını yönlendiren süreç Anayasa Mahkemesi'nin müdahalesi sayesinde başlamıştı.¹⁰

Türkiye'de özel mobil telefon operatörleri 1994'te hizmete girdiğinde henüz yasal çerçeve kamu dışı aktörlerin bu hizmetleri vermesine elvermiyordu. Çözüm bir çeşit kamu-özel sektör ortaklık modeli olan gelir paylaşımı anlaşmalarıyla bulundu. Türk Telekom'un KHK ile özelleştirilmesi bloke edilirken özel mobil telefon şebekelerinin kurulmasını öngören maddeler iptal edilmedi. Bunun sebebi kamuoyunun ve yargıçların ilgisinin sabit telefon şebekesi üzerinde olması ve mobil telefon şebekelerinin müstakbel öneminin o dönem henüz anlaşılmamış olmasıydı.¹¹ Gelir paylaşımı anlaşmalarında hizmetleri üreten yasal

⁸ Türk Telekom özelleştirmesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Atıyas ve Doğan (2009).

⁹ Türkiye'de mobil telefon piyasasının kurulmasıyla ilgili bilgiler için bakınız: Atıyas ve Doğan (2007). Ayrıca bakınız Üçer (2018b: 221-228).

¹⁰ Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli karar metinleri bu konuyu ayrıntılı bir biçimde aydınlatır. Bakınız: Anayasa Mahkemesi'nin E.1993/33 ve K.1993/40-1 ve K.1993/40-2 sayılı kararları, 21.10.1993; Anayasa Mahkemesi'nin E.1994/49, K.1994/45-2 sayılı kararı, 07.07.1994 ve bu konuda takip eden kararlar.

¹¹ Mobil telefon alanının önce, sabit telefon alanının sonra özel rekabete açılması birçok ülkede rastlanan ortak bir kalıptı. Bunun arkasında yatan etkenler, kamu işletmesi konumunda olan sabit telefon operatörlerinde yerleşik olan sendikali çalışanların direnci, ulusal savunma önceliklerini gözeten milliyetçi kesimlerin muhalefeti, yerli ekipman sağlayıcıların pazar kaybı endişesiydi. Öte yandan mobil telefon piyasası sıfırdan kurulan niş bir piyasa konumundaydı ve 1980'lerde, hatta 1990'larda kamuoyu mobil telefonların günümüzde taşıyacağı önemin tam olarak farkında değildi. Başka bir çalışmada farklı ülkelerde mobil telefon özelleştirmesiyle sabit telefon özelleştirmesi arasındaki zaman farkını gösteriyorum: Üçer (2018b: 336).

olarak Türk Telekom yani kamu işletmesi olarak görülüyordu. Özel mobil telefon operatörleri gelirlerinin çoğunu kamuya bırakmak zorundaydı ve yürütme organının keyfi müdahalelerine açık durumdaydı. Bu yasal çerçeve içerisinde mobil telefon operatörlerinin gerekli büyüme adımlarını atabilmeleri ve uluslararası sermaye piyasalarından kredi bulabilmeleri çok güçlü. 1996'da yasalaşan ve 1997'de Anayasa Mahkemesi tarafından onaylanan 4673 sayılı yasayla mobil telefon operatörlerine yasal işletme lisansı vermek mümkün hale geldi. 1998'de bu lisanslar mevcut operatörlere verildi. Bu aşamada henüz sektörel düzenleyici kurul mevcut değildi ve lisans anlaşmaları Ulaştırma Bakanlığı tarafından verildi. Aynı durum 2000 senesinde verilen iki ilave mobil telefon operatörü lisansı için de geçerliydi. Yapılan bu sıralama (*sequencing*) hatası, ileride 2001 Şubat krizini müteakip kurulacak olan sektörel düzenleyicinin yasal çerçevesiyle lisans anlaşmaları arasında uyumsuzluklar olmasına ve düzenleyici kurulun operatörleri tesis paylaşımı gibi rekabeti kolaylaştıracak adımlara zorlayamamasına sebep olacaktı.¹² Bu yetki krizinin Türk Telekom özelleştirmesi üzerindeki etkilerini aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde açıklıyorum.

Aslında 1980'lerde ve 1990'larda, henüz özelleştirme konusunda ilk adımlar atılmamış-ken Türkiye'de telekomünikasyon yeniden yapılandırması ve özelleştirilmesi, diğer çevre ülkelerde de olduğu gibi, rekabetçi bir çerçeve kurulması amacıyla çok ilişkilendirilmiyordu. Öne çıkarılan amaç, şebekenin genişletilmesi ve teknolojik açıdan güncellenmesi için yatırımların artırılmasıydı. Bayraktar ve Abut erken bir tarihte (1976: 684-686) telekomünikasyon sektörüne dönük kamu yatırımlarının en az iki katına çıkması gereğini vurguluyordu. II. İzmir İktisat Kongresi'ne telekomünikasyon sektörüyle ilgili bir yatırım projesiyonu sunan İlhan Kesici de (1981: 377) çekingen bir biçimde kamu bütçesi ve kamu işletmeciliği kısıtları içinde gerekli olan adımların atılmasının güç olduğunu ifade etmişti. 1980'lerde dışa dönük bir ekonomik modele geçilmesi telekomünikasyon şebekesinin güncellenmesini daha da gerekli kılıyordu (Geray, 2000: 12-13). Henüz özelleştirme yeterince güçlü bir seçenek olarak ortaya çıkmadığı için yukarıda da belirttiğim gibi bu atılım kamu eliyle yapıldı. 1990'larda özelleştirme baskın bir politika haline geldiğinde de yazarlar

¹² Türkiye'de telekomünikasyon sektörünün yeniden yapılandırılmasında özelleştirme (kamu işletmeciliğinin sektörden çekilmesi), serbestleştirme (sektörün rekabete açılması, kamu tekelinin kaldırılması) ve düzenleme (sektörel düzenleyici kurulun ve yasal mevzuatın oluşturulması) adımlarının sıralaması özelleştirme ve rekabetçi çerçeveyi savunan yazarların eleştirdiği bir nokta oldu. Özellikle bakınız: Bağdadioğlu ve Çetinkaya (2010). Mobil telefon alanında atılan adımlarda yapılan sıralama hatasının yol açtığı sonuçları, özellikle sektörel düzenleyicinin tesis paylaşımını sağlayamamasını rekabeti ve özelleştirmeyi bir arada savunan bir perspektiften okumak için bakınız: Atiyas ve Doğan (2007: 518-520).

özelleştirme meselesini bir rekabet meselesi olarak değil, yatırımları arttırmanın en iyi yolu olarak değerlendirdi. Örneğin Kamil Yılmaz (1997: 28-29; 1999: 14-20) farklı ülkelerde özelleştirme sonrası yatırımların arttığını, Türkiye'nin sabit telefon alanında 1994'e kadar iyi bir yatırım temposu tutturduğunu ancak 1994'ten sonraki yatırım kesintilerinin sektöre zarar verdiğini ifade ediyordu. Yılmaz Avrupa modelinde bir halka arzla özelleştirme yapılmasını ve anlaşmaya yatırımların düzeyini yüksek tutmaya dönük maddeler (*roll-out investment clause*) konmasını savunuyordu. Şahin Ardıyok ise (2001: 33-41) tercihen Avrupalı bir çok uluslu operatör olması gerektiğini vurguladığı bir stratejik yabancı ortağa blok satış yoluyla sabit telefon şebekesinin devredilmesinin yatırımları arttıracağını savunuyordu. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı liderliğinde oluşturulan ve bürokrasi, bakanlıklar ve Türk Telekom'dan temsilciler bulunan Değer Tespit Komisyonu da 1998'de hazırladığı raporda yatırımları arttırmak için stratejik yabancı ortağa blok satış yöntemini benimsiyordu (Aybar, Güney ve Süel, 2001: 9). Devletin blok satış yöntemini benimsemesinin ardında yatan etkenlerden biri de özelleştirmeden mümkün olan en yüksek gelirin elde edilmesi amacıydı. Yılmaz'a (1997: 2) göre yürütme organı 1990'ların ortasından itibaren Türk Telekom'u sürekli nakit akışı sunabilecek sağmal inek (*cash cow*) gibi gördü ve bu bakış özelleştirme politikasına da yansdı. Elbette devletin gelir yaratma odaklı bakışı akademik çevrelerce ifade edilen yatırımları arttırma amacıyla ve ileride akademik gündemin merkezine oturacak olan rekabetçi düzenleme yaklaşımıyla uyumlu bir bakış değildi.

Hükümetlerin yasal hazırlıkları tamamlayıp özelleştirmeyi ihale aşamasına getirdiği 2000'de, uluslararası finans piyasalarında 1990'lar boyunca yaşanan telekomünikasyon canlanması zirve noktasına ulaşmış ve aniden rüzgâr tersine dönmüştü. 2000 içerisinde telekomünikasyon ve ilgili sektörlerin hisse senetleri hızla değer yitirmeye başladı ve bu düşüş uluslararası bankaların telekomünikasyon yatırımlarını ve satın almalarını finanse etme motivasyonunu da kötü etkiledi (Aybar vd., 2001: 28-29; Üçer, 2018b: 234-245). Sonuç olarak 2000 ve 2001'deki özelleştirme ihaleleri teklif gelmediği için iptal edildi.

2000'de, ileride gerçekleşecek olan Türk Telekom özelleştirmesini yakından ilgilendiren bir başka telekomünikasyon ihalesi daha düzenlendi. Süreç Turkcell ve Telsim'e ek olarak üç adet daha mobil telefon operatörünün piyasaya sokulmasına karar verilmesiyle başlamıştı. Bu operatörlerden birinin Türk Telekom iştiraki olarak kurulması planlandı. Türk Telekom bünyesine bir mobil telefon operatörü eklenmesinde güdülen başlıca amaç müstakbel Türk Telekom özelleştirmesini kolaylaştırmaktı.¹³ Sabit telefon hizmetinin mobil

¹³ Dönemin Ulaştırma Bakanı Ahmet Denizolgun bir basın açıklamasında, Türk Telekom bünyesinde kurulan mobil operatörün amacının özelleştirmeyi kolaylaştırmak olduğunu açıklamıştı (Milliyet, 1998; Gürek, 1999).

telefon hizmeti karşısında gerilemeye başladığı anlaşılmış, Türk Telekom'un cazibesini artırmak için böyle bir adım atılmıştı. Buna ek olarak iki lisansın da özel sektöre ihalelerle verilmesi planlanmıştı. Ne var ki Telecom Italia ve İş Bankası'ndan oluşan İş-Tim konsorsiyumu birinci ihalede tüm beklentileri aşan 2,525 milyar dolarlık bir teklif vererek kazandı (Hürriyet, 2000). Özelleştirmeden azami gelir elde etme amacıyla ihalenin açık artırma şeklinde tasarlanmış olması bu sonucu verdi. Telecom Italia bu zayıf tasarımı suiistimal ederek olası bir rakibini safdışı bırakmış oluyordu. Ama bir yandan da kendini büyük bir ödeme yükünün altına sokmuş oluyordu. Bir sonraki ihale önceki ihalenin kapanış fiyatından açıldı ve teklif gelmedi (Milliyet, 2000a; 2000b). Böylece özgün planın aksine sadece bir tane özel operatör yeni giriş yapmış oldu. Türk Telekom'a bağlı olan operatör Aycell, Telecom Italia ve İş Bankası konsorsiyumuna bağlı olan operatör Aria adıyla ticari etkinliklerini başlattıklarında ekonomik açıdan çok zorlu bir ortama düştüler. 2000'de, yukarıda açıklandığı gibi uluslararası finans piyasalarında telekomünikasyon sektörü bir çöküş dönemine girmişti. Buna Türkiye'de gerçekleşen Şubat 2001 Krizi ve TL'de yaşanan hızlı değer kaybı eklendi. Aria ve Aycell'in yurt çapında bir altyapı kurmak için gereken finansmanı bulmaları çok zordu. Turkcell ve Telsim'in altyapılarını paylaşma istekleri de bu operatörlerin direnciyle karşılaşarak hayata geçmeyince büyük şehirlerle kısıtlı başarısız işletmeler oldular (Atiyas ve Doğan, 2007: 518-520).

Aria'nın Türkiye'de yaşadığı ticari başarısızlıkla eş zamanlı olarak Telecom Italia'da yaşanan yönetim değişikliğiyle yayımlı yöneticiler uzaklaştı ve finansal açıdan temkinli yöneticiler işbaşı yaptı. Telecom Italia Türkiye ve diğer çevre ülkelerden çekilmeye ve kriz ortamında borçlarını ödemeye yoğunlaşmaya karar verdi (Kapner ve Ratner, 2001; Hürriyet, 2001). Elbette bu geri çekilme hamlesini mümkün olan en küçük zararla hayata geçirmek istiyorlardı. Telecom Italia, altyapı paylaşımını hayata geçiremediği için Türkiye Cumhuriyeti aleyhine uluslararası tahkimde dava açtı (Europemedia, 2003a).

Telecom Italia'nın uluslararası tahkimde sarıldığı dal, Türkiye'deki sektörel düzenleyicinin Turkcell ve Telsim'i tesis paylaşımına zorlayamamasıydı. Sektörel düzenleyici 2001 senesinde bir kanunla kurulduğunda sektörde hal-i hazırda dört adet özel mobil telefon operatörü vardı. Bu operatörlerin ikisi 1998, ikisi 2000 senesinde Ulaştırma Bakanlığı'yla imzaladıkları lisans anlaşmalarına dayanıyordu. Bu lisans anlaşmalarıyla sektörel düzenleyicinin kurucu mevzuatı arasındaki anakronizma Telekomünikasyon Kurumu'nun Turkcell ve Telsim üzerinde bir yaptırım uygulayamamasının, uygulamaya çalıştığı yaptırımların bu operatörler tarafından mahkeme koridorlarında boğulmasının başlıca sebebi oldu. Telecom Italia'nın sarıldığı legal dalı bir yana bırakacak olursak, burada temelde çok uluslu bir şir-

ketin yayılma stratejisinden vazgeçmesi ve eş zamanlı olarak birçok ülkeden çekilmesi, bu arada Türkiye'yi de en düşük zararlarla terk etmek istemesi durumu vardır. 2001'le 2009 arasında Telecom Italia, Türkiye'nin yanı sıra Fransa, Yunanistan, Avusturya, San Marino, İspanya, Çekya, Sırbistan, Bolivya, Şili, Peru, Venezuela ve Küba'dan da çekilmişti (Kornelakis, 2015: 896-897). Belli ki bu sermaye grubunun davranışını tetikleyen tek başına Türkiye'deki düzenleyici kurul başarısızlığı değildir. Tahkim süreciyle eş zamanlı olarak Telecom Italia dönemin İtalya başbakanı Silvio Berlusconi üzerinden politik lobicilik faaliyeti yürüttü. Görev başına yeni gelmiş olan AKP hükümeti, yabancı yatırımcının güvenini kırmak ve Berlusconi gibi bir müttefiki kaybetmek istemiyordu. Sonuçta Berlusconi ve Recep Tayyip Erdoğan uluslararası tahkim sürecini *by-pass* ettiler ve uzlaşmazlığa çözüm olarak Aria ve Aycell'in birleştirilmesine karar verdiler (Erk, 2003; Hürriyet, 2003). Oluşturulan yeni operatör Avea'da Türk Telekom %40, Telecom Italia %40, İş Bankası %20 pay sahibi oldu (Europemedia, 2003b).

Aceleyle kararlaştırılan Aria-Aycell birleşmesi, talihsiz bir biçimde 2005'te gerçekleşen Türk Telekom ihalesinin kaderini de tayin etmiştir. 2005'teki Türk Telekom özelleştirme ihalesi öncesinde, Türk Telekom'un en önemli iştiraki olan Avea'nın yönetimi meselesi üzerinde bir kafa karışıklığı oluşmuştu (Hürriyet, 2005). Türk Telekom ihalesini kazanacak olan grup Avea'nın kontrolünü Telecom Italia'nın eline bırakmak zorunda kalacaktı. Telecom Italia, Avea'da oluşmuş olan pat (yenişememe) durumunu kendi lehine kullanarak özelleştirme ihalesinin yaklaştığı dönemde Avea'nın kontrolünü bırakmayacağını duyurdu (Fair Disclosure Wire, 2004). Sonuç olarak 2005'te gerçekleşen ihaleye başarılı uluslararası operatörler teklif sunmadılar ve ihaleyi Saudi Oger ile Telecom Italia'nın oluşturduğu konsorsiyumu kazandı. Bu konsorsiyum Türk Telekom'un %55'lik hissesinin devri karşılığında 6,55 milyar dolar ödemeyi taahhüt etti. Özelleştirmeyi takip eden dönemde Telecom Italia Türk Telekom'daki hisselerinin tümünü Saudi Oger'e devrederek nakde çevirdi ve Türkiye'den başta planladığı gibi tamamen geri çekilmiş oldu (Hürriyet, 2006; 2007a).

Türk Telekom özelleştirmesinin istihdam, yatırımlar ve hizmetlerin yaygınlığı açısından sonuçlarını açıklamadan önce, telekomünikasyon sektörünün düzenlenen bir sektör olmasının etkileri üzerinde durmanın ve bu bölümde yukarıda başlattığım rekabetçi ve bağımsız düzenleme tartışmasını bağlamanın gerekli olduğunu düşünüyorum. 2000'lerle beraber, özellikle özelleştirme hedefleri gerçekleştikten ve sektöre yabancı sermaye grupları girdikten sonra üretilen ana akım akademik çalışmalar süreci rekabetçi sektörel düzenleme açısından okumaya başladı. Bu çerçevede özellikle İzak Atiyas ve Pınar Doğan'ın çalışmaları önemlidir.¹⁴ Rekabetçi düzenleme odaklı çalışmalar büyük oranda AB ülkelerinde olgunlaş-

¹⁴ Bu kapsamda bakınız: Atiyas (2005, 2011), Atiyas ve Doğan (2007, 2010).

miş olan sektörel düzenleme ve rekabet anlayışı çerçevesinde Türkiye’de yaşanan idari reform sürecini yansıtır (Burnham, 2007: 198-199). Bu çalışmalar kendilerinden önceki dönemlerde üretilen çalışmalarda ön planda olan özelleştirmenin yatırıma potansiyel etkisi konusunu araştırma gündeminden düşürdü. Bu dönemde ürün veren ana akımdaki araştırmacılar, AB ve ABD düzenleme anlayışında baskın olan yatırım merdiveni yaklaşımını benimsiyor, ancak bu yaklaşımın yatırımla kurduğu bağı bir tema olarak ön plana çıkarmıyordu.¹⁵ Türkiye’de 2005’te Türk Telekom’un çoğunluk hissesinin Saudi Oger’e, Telsim’inse tümünün Vodafone’a satılmasıyla yabancı sermaye grupları sektör içinde önemli bir ağırlığa sahip oldu. Saudi Oger Türk Telekom’la beraber mobil telefon operatörü Avea’nın da kontrolünü elde etti. Bir diğer mobil telefon operatörü olan Telsim’in adıyla Vodafone olarak değişti. Avea ve Vodafone mobil telefon piyasasında yerli sermayenin kontrolünde olan Turkcell’in ezici pazar payıyla karşı karşıya kaldı. Telecom Italia ile yaşanan yabancı sermaye yatırımı deneyimi şunu göstermişti ki rekabetçi bir düzenleme çerçevesi oluşmadığı takdirde mobil telefon piyasasındaki yapının değişmesi çok zordu. Saudi Oger ve Vodafone’un düzenleyici çerçeveye dönük itirazlarının görünür hale geldiği olay bu iki sermaye grubunun 2007’de gerçekleşen ilk 3G ihalesini boykot etmesidir (Hürriyet, 2007b). Yabancı sermaye grupları rekabetçi düzenlemeleri zorlamaya ve Turkcell karşısında kendilerinin büyümesine alan açmaya muktedir bir düzenleyici yasal çerçeve olmaksızın bu tip bir ihaleye katılmayacaklarını ilan etti. Bunun üzerine 2008 senesinde 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu çıktı ve 3G ihalesi yapılabilirdi. Bu kanunla beraber adı Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu olarak değişen sektörel düzenleyici kurul, etkin piyasa gücü olarak adlandırdığı operatörler aleyhine rekabeti sağlayıcı adımlar atmaya başladı. Bu adımlar arasında öne çıkanlar olarak mobil telefon alanında numara taşınabilirliğinin getirilmesi, sabit internet alanında telefon hattından bağımsız internet aboneliği almayı mümkün kılan yalın internet uygulamasına geçilmesi sayılabilir.¹⁶ BTK (2008-2019) pazar verilerine göre bu adımlar mobil telefon piyasasında Turkcell’in piyasa liderliğini ciddi bir biçimde gerilettiler. Turkcell’in bu tip adımlara karşı ciddi bir politik-yasal direniş sergileyememesinin ve yasal değişikliklerin ardından piyasa payını koruyamamasının bir sebebi de operatöre hâkim olan Karamehmet grubunun finansal sektör kaynaklı krizini bir türlü aşamamış olmasıydı (Üçer, 2018b: 266-275). BTK’nın rekabeti zorlayıcı tedbirleri

¹⁵ Bu açıdan bakıldığında farklı duran bir çalışma görece geç bir dönemde Köksal ve Ardiyok (2015) tarafından üretilmiştir. Yazarlar fiber bağlantı üzerinden sabit internet hizmeti sunan operatörler açısından rekabetçi bir çerçevenin yatırımları caydırıcı etki yapacağını savunur. Bu yaklaşım yukarıda bahsettiğimiz yatırımları arttırmak için rekabet yerine konsolidasyonu savunan Crandall’ın bakışının ılımlı bir versiyonu gibidir. Atiyas, Levy, Walton (2017) da kısa bir şekilde 1980’lerde kamu yatırımlarının Türkiye’de önemli bir atılım sağladığını teslim eder. Bu görece yakın tarihli çalışmalar telekomünikasyon alanında unutulmuş olan yatırım perspektifinin “testi kırıldıktan sonra” canlanmaya başladığına işaret olarak değerlendirilebilir mi? Bunu zaman gösterecek.

¹⁶ 2008 Elektronik Haberleşme Kanunu ve bu kanun çerçevesinde gelen yatırım ve uygulamaların kapsamlı bir analizi için bakınız: (Atiyas, 2011).

sabit internet alanında daha kısıtlı sonuç verdi ve bu alanda Türk Telekom'un piyasa hakimiyetini sonlandıramadı. Sabit telefon alanında Türk Telekom'un yüksek piyasa payı büyük oranda kendini korudu. Bunda kısmen sabit telefon piyasasının mobil telefonun ikame etkisi karşısında eski cazibesini yitirmesi, kısmen de BTK'nın Turkcell'in üzerine gittiği kadar sert bir biçimde Türk Telekom'un üzerine gitmemesi yatar.¹⁷ Dolayısıyla benim bu makalede incelediğim Türk Telekom açısından sektörel düzenleme büyük bir piyasa payı kaybı yaratmamıştır. Bilakis Türk Telekom mobil telefon alanında önemli bir büyüme kaydetmiştir.

Sektörel düzenleyicilerin rekabeti sağlama işlevinin makalenin konusuyla bağlantısının zayıf olduğunu gördük. Sektörel düzenleyicinin olayların akışına etkisinin sınırlı olmasının bir diğer sebebiyse yürütme organı karşısında etkin bir bağımsızlık sahibi olmamasıdır. 2001 Şubat Krizi'nden sonra Kemal Derviş'in ekonomi bakanlığı döneminde Merkez Bankası bağımsızlığının garantiye alınması ve bağımsız sektörel düzenleyici kurullar oluşturulmasıyla teknokratik bir bürokratik reform süreci başlamıştı. Bu reform sürecine AB uyum süreci de eşlik ediyor ve bir idari reform çıpası sağlıyordu. 2002'de tek başına iktidara gelen AKP ilk dönemlerinde Ali Babacan gibi figürlerle bu idari reform sürecine sadık bir görüntü verdi (Acemoğlu ve Üçer, 2015: 4-12). Ne var ki sektörel düzenleyicilerin *de jure* bağımsızlığıyla *de facto* bağımsızlığı arasındaki açığı her zaman akademik bir şüphe alanı olmaya devam etti (Zenginobuz, 2008; Sobacı, Çetin ve Nargeleçekenler, 2008). Bu çalışmada ele alınan örneklerde de görüldüğü gibi Türkiye'de telekomünikasyon sektöründe özelleştirme ve serbestleştirme adımları sektörel düzenleyici kurulmadan çok önce yürütme organları tarafından atılmış, özel yatırımın kalbinin attığı ana piyasa olan mobil telefon piyasası bu şekilde biçimlenmişti. Sektörel düzenleyiciler kurulduktan sonra da bir çeşit patika bağımlılığı etkisiyle, anlaşmazlıkların çözümünde siyasi liderler yurtiçi mahkemeleri, düzenleyici kurulları ve uluslararası tahkimi *by-pass* etmeye devam etti. Türk Telekom'un 2005 senesinde gerçekleşen özelleştirmesinde şekilsel olarak Telekomünikasyon Kurumu bulunuyor olsa da ihalenin sonucunu yukarıda açıkladığım gibi siyasi liderlerin daha önce kararlaştırdığı Avea birleşmesi büyük oranda belirledi. *De jure* olarak yürütmeden bağımsız olan sektörel düzenleyici kurulların *de facto* olarak yürütme organına bağlı olma durumunun yasal planda da kesinleşmesi 2011'de çıkarılan KHK'larla düzenleyici kurulların ilgili bakanlıklara bağlanmasıyla gerçekleşti (Özel, 2012; Üçer, 2013: 120-121). Bunu takip eden senelerde Erdoğan Merkez Bankası bağımsızlığını açıkça sorguladı ve bu

¹⁷ Telekomünikasyon Kurumu ve Ulaştırma Bakanlığı'nın Türk Telekom'u kayırmak için rekabeti sağlama konusunda mobil telefon piyasasında sabit telefon piyasasına göre çok daha agresif olduğunu Atiyas ve Doğan da (2007: 504) ifade etmiştir. Bu tavrın sektörel düzenleyicinin 2008'de BTK'ya dönüşümünden sonra köklü bir biçimde değiştiğini gösteren güçlü bir delil yoktur.

bağımsızlığı ortadan kaldıracak adımlar attı (Gürkaynak vd., 2015: 17). 2018'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle beraber tüm düzenleyici bürokrasinin yürütme organına tabi hale gelmesiyle akademisyenler arasındaki bağımsız sektörel düzenleyici kurullar tartışmasına Türkiye siyasi tarihi bir virgül koymuş oldu. Tam da bu güncellikten hareketle bu makalenin odağında tek başına Türkiye'de telekomünikasyon sektörünün rekabetçi amaçlarla regüle edilen bir sektör olması değil, özelleştirmenin koşullarını oluşturan siyasi ve ekonomik etkenler bütünü ve özelleştirmenin yatırım vaatlerinin sorgulanması bulunuyor.

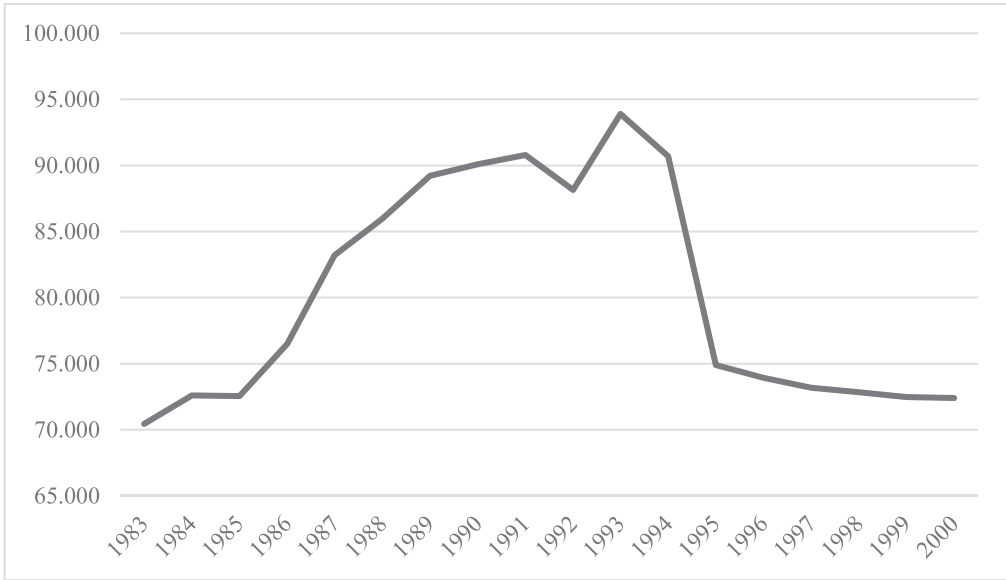
3. Çalışanlara Ne Oldu? Tasfiye ve Esnekleştirme

Yukarda açıklandığı gibi, telekomünikasyon operatörleri geleneksel olarak kendi ülkelerinin en büyük ve en yayılmış istihdam hacmine sahip olan kurumlarıydı. Örneğin ABD'de düzenlenmiş tekel konumunda olan AT&T 1984'te dağıtılmasından önce bir milyonu aşkın çalışana sahipti (Brock, 2003: 206). Benzer bir biçimde özelleştirmeden önce Bundespost Almanya'da 500 bin çalışan barındırıyordu (Noam, 1992: 22-23). Bu büyük istihdam hacmi, telekomünikasyon hizmetlerinin sorunsuz işletilmesini güvence altına almanın yanı sıra, Keynesyen dönemin ruhuna uygun olarak ulusal tam istihdam ve iç talep destekleme politikalarına katkı sunuyordu. Bu istihdam yapılanmasında operatörün kendi kendine yeterliliği belirleyici ilkeydi. Dışarıdan hizmet alımı ve taşeron kullanımı yerine, çeşitli dallarda alanında uzman olan personelin doğrudan istihdam edilmesi tercih ediliyordu. Bu personel güçlü sendikalarda örgütlü durumdaydı. Keynesyen toplumsal sözleşmenin kapitalistler tarafından bozulmasıyla beraber tam istihdam bir ekonomi politikası standardı olmaktan çıktı. Güvenceli ve düzenli çalışma rejiminin yerine adım adım güvencesiz ve esnek formlar geçti. Bu geçişin önünde engel oluşturan en önemli direnç noktalarından biri de ulusal PTT'lerdeki istihdam hacmiydi. Özelleştirme politikaları kamu işletmelerinde yerleşik olan güvenceli ve örgütlü işçi sınıfının dağıtılması ve disipline edilmesi açısından da büyük önem taşıyordu.¹⁸ Bu merkez ülkeler için geçerli olduğu kadar çalışanlara sendikalaşma ve toplu sözleşme gibi bazı haklar tanınan ithal ikameci toplumsal sözleşmeyi bozan çevre ülkeler için de geçerliydi.

Türkiye'de PTT bünyesinde istihdam edilen çalışan sayısı, ABD ve Almanya gibi ülkelerle karşılaştırıldığında çok daha düşüktü. Bu sayı 1980-1994 arası dönemde, kamu yatırımlarının yarattığı şebeke genişlemesine paralel olarak arttı. Zirve noktasına eriştiği 1993'te 94 bin kişi PTT bünyesinde hizmet veriyordu (Şekil 3.1). 1994'te Türk Telekom'un PTT'den ayrılması ve özelleştirme kapsamına alınmasıyla beraber kurumda istihdam erozyonu baş göstermeye başladı.

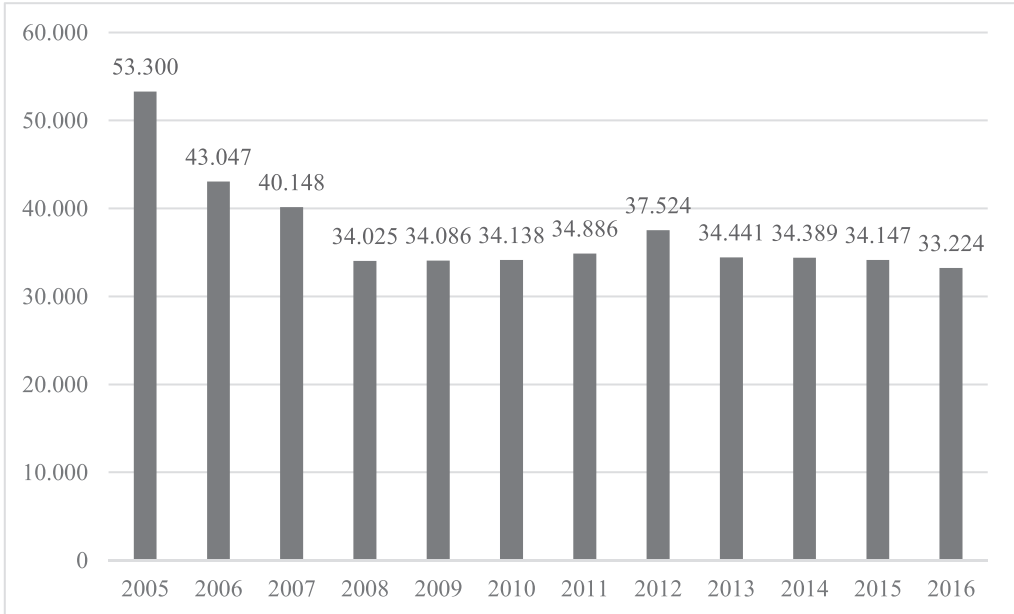
¹⁸ Özelleştirme ve liberal düzenleme süreçleri ekonomi politikalarını de-politize ederek işçi sınıfının disipline edilmesini sağlamıştır (Burnham, 1999).

Şekil 3.1 Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe İstihdam Hacmi, 1983-2000



Kaynak: Akça'nın (2007: 16) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturuldu.

Şekil 3.2 Özelleştirme Sonrasında Türk Telekom'da Toplam İstihdam, 2005-2016



Kaynak: Türk Telekom (2006-2017) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturuldu.

Özelleştirme 2005'e değin gerçekleştirilemeye de kurumun içi bu 11 yıllık sürede büyük oranda boşaltıldı. Personelin bir kısmı, özelleştirme sonrası koşulları kabul etmek istemediği için kendi isteğiyle ayrıldı.¹⁹ Özelleştirme hayata geçirildikten sonra personeli kurumda tutabilmek için kadrosu kamuda kalan çalışanları Türk Telekom'a kiralamanın yolunu açan düzenlemeler hayata geçirildi.²⁰

Kurumda kalan ve sonrasında ihtiyaç fazlası olarak değerlendirilen personelin peyderpey ayrılması ve hizmet alımı ve taşeron kullanımı yöntemlerinin hayata geçirilmesi sonrasında Türk Telekom bünyesinde çalışan sayısı 30 binler düzeyine kadar geriledi (Şekil 3.2). Türk Telekom'un sabit telefon operasyonundaki personel sayısındaki gerileme daha da çarpıcıdır. Sabit telefon operasyonunda 2003'te 61 bin çalışan istihdam edilirken bu sayı 2005'te 51 bine, 2014'te 21 bine düştü.²¹ Dördüncü bölümde daha ayrıntılı bir biçimde inceleneceği üzere, sabit telefon operasyonunun ihmal edilmesi hem sabit telefon hizmetlerine hem de internet hizmetlerine yurttaşların erişimini olumsuz yönde etkiledi. Buna ek olarak Türkiye işçi sınıfının sendikali ve güvenceli bir kısmı büyük oranda tasfiye edilmiş oldu.

Bu bölümde verilen sayılar sadece doğrudan Türk Telekom tarafından istihdam edilen çalışanları kapsar. Zira hariçten hizmet alımı ve taşeron kullanımıyla Türk Telekom'un çeşitli işlerinde esnek formlarda çalışanların sayısını yansıtan bir veriye sahip değiliz. Dolayısıyla 1990'ların başındaki istihdam düzeyiyle bugünkünü karşılaştırmak ve çok daha az çalışanın aynı işi yaptığını, dolayısıyla önceki dönemde kadroların gereksiz biçimde şişirildiğini öne sürmek tartışmaya açık bir yaklaşım olacaktır. Dolaylı olarak şirketin işlerinde çalıştırılanların sayısı göz önünde bulundurulmalı. Buna ek olarak taşeronla bağlı çalışmanın çalışanlara getirdiği güvencesizlik, düşük ücretler gibi olumsuzluklar gözden kaçırılmamalı. Nihayet bu hizmetlerin taşeronlardan alınmasının kalitede düşüşe de yol açabileceği unutulmamalı. Bu olumsuzluklara ek olarak, Türk Telekom'un yaygın istihdam ağındaki çözülme birçok ilin yerel ekonomisini olumsuz etkiledi.

Türk Telekom'da istihdam bu şekilde düşerken ve güvence kaybı yaşarken sektördeki diğer büyük aktörler olan Turkcell ve Vodafone Türkiye'de güncel durum nedir? BTK (2012: 10) verilerine göre 2012'de mobil operatörlerin çalışan sayısı 8.441 kalan küçük işlet-

¹⁹ Çalışanların Türk Telekom özelleştirmesinden dolayı yaşadıkları hak kayıpları ve mağduriyetin ayrıntılı bir anlatımı için bakınız: Telekomcular Derneği (2010a; 2010b).

²⁰ 09.02.2006 tarihli 5457 sayılı kanun, kapsam dışı olarak tanımlanarak özelleştirilen Türk Telekom'dan kamu kurumlarına geçiş hakkı tanınan personelin 5 yıl süreyle Türk Telekom tarafından istihdam edilmeye devam etmesini sağlamıştır (Üçer, 2013: 118-119).

²¹ 2003 verisi Telekomünikasyon Kurumu'nun 2003 faaliyet raporundan, 2005 ve 2014 verisi Türk Telekom'un ilgili yıllık raporundan alınmıştır. Türk Telekom'un yıllık raporları 2015 ve 2016 için sabit telefon operasyonunda çalışan personel sayısı bilgisine yer vermediği için bu yıllara ait sayıları veremiyoruz.

melerde çalışan sayısıysa 4.227 kişiydi. BTK 2012 ikinci çeyrekten beri istihdam verisi paylaşmadığından dolayı resmi tamamlamak için mobil operatörlerin güncel raporları incelenmelidir (Turkcell, 2019: 105; Vodafone, 2019: 6). Bu raporlara göre 2018 Aralık itibarıyla Turkcell mobil operatörü 4.065, Vodafone Türkiye mobil operatörüyse 3.172 kişi istihdam ediyor. Türk Telekom haricindeki başlıca aktörler olan bu iki mobil operatörün istihdam ettiği çekirdekteki 7.237 personelin dışında çeperde çeşitli hizmet alımları ve iştirakler üzerinden istihdam edilen çok daha geniş bir çalışan havuzu var. Turkcell Grup için verilen istihdam sayısı yine Aralık 2018 itibarıyla 20.120 kişi. Vodafone Türkiye çağrı merkezlerindeyse 4.066 kişi çalışıyor. Buna ilaveten “tedarikçi, mağaza çalışanı, dış kaynak kullanımı” kapsamında 40.000 kişiye daha istihdam sağlandığı ifade ediliyor. Çekirdekte yer alan çalışan sayısı açısından bakıldığında Türk Telekom özelleştirmesiyle yaşanan güvenceli istihdam kaybının bu mobil operatörler tarafından yerine konamadığı açık. Öte yandan, eğer mobil operatörlerin verilerine güvenirse 50-60.000 civarı personel çeperdeki çeşitli işlerde istihdam ediliyor. Bu işlerin daha güvencesiz ve daha geçici işler olduğunu kolayca varsayabiliriz. Demek ki sektörün diğer aktörlerinin verileri Türk Telekom’da istihdam yapısının dönüşümüne ilişkin tespitleri köklü bir biçimde değiştirmiyor.

4. Yatırımlar Arttı mı? Özelleştirmenin Unutulan Vaadinin Fikri Takibi

Türkiye’de telekomünikasyon sektöründe özelleştirmede tercih edilen yöntem blok satış oldu. Türkiye’de özelleştirmenin güçlü bir biçimde gündeme gelmesinin ardındaki dışsal faktörlerden biri Avrupa Birliği’ydi (AB). AB’nin merkezinde yer alan ülkelerse blok satış yöntemini değil halka arz yöntemini tercih etmişti. Bu ülkeler açısından telekomünikasyon özelleştirmesi daha çok ulusal operatörün özerkleşmesi, yönetiminin reforme edilmesi ve sermaye yapısının tahkim edilerek uluslararası rekabette avantaj kazandırılması hedeflerine dönüktü.²² Türkiye’nin de içinde bulunduğu çevre ülkelerdeyse öncelikli amaç hükümet için gelir yaratmak ve uluslararası özel fonları altyapı yatırımlarına çekmek oldu (Levi-Faur, 2003). 1990’larda çevre ülkeler açısından tercih edilen telekomünikasyon özelleştirme politikası, blok satış yoluyla yabancı stratejik ortak/yatırımcı çekmek yönündeydi. Blok satış yoluyla ulusal operatörün kontrolünün devrini garantileyecek çoğunluk hissesinin satılması gerekli görülüyordu. Kontrolü ele geçirecek olan sermaye grubu, geçici tekel durumunun da teşvikiyle altyapı yatırımlarına girişmeye daha gönüllü olacaktı. Ayrıca yabancı yatırımcının ülkeye yönetim becerisi ve teknoloji transfer edeceği düşünülüyordu.²³

²² Uluslararası rekabette avantaj kazanma amaçlı özelleştirme konusu ve bunun bir örneği olan İspanyol Telefonica özelleştirmesi için bakınız: Clifton vd. (2011: 761-781).

²³ Telekomünikasyon özelleştirmesinde stratejik yabancı ortak argümanı için bakınız: Ardiyok (2001: 38); Aybar vd. (2001: 9).

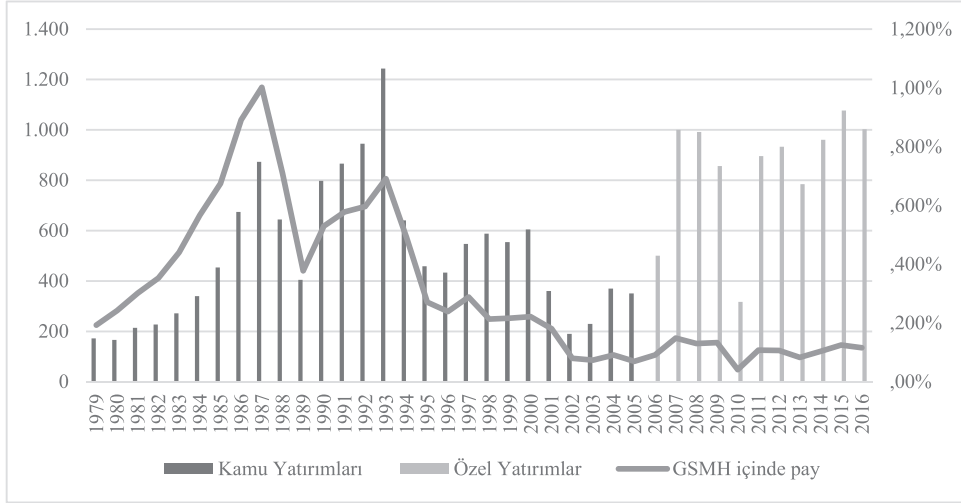
Böylece ülkeler ihtiyaç duydukları gelişmiş telekomünikasyon altyapısını tamamen özel fonlarla yapılan yatırımlarla elde edebilecek, üstüne üstlük yüklü özelleştirme geliri elde edeceklerdi. Sözün özü, özelleştirme politikalarını meşrulaştıran özelleştirmenin yatırımları arttıracığı yönündeki beklentiydi. Türkiye de stratejik ortak politikasını benimsedi ve bu politikayı ilgili yasalara da geçirdi. 2000 ve 2001'deki teklif gelmeyen ihalelerden sonra, AKP hükümetlerince Türk Telekom'un çoğunluk hisselerinin satışı ve bu çoğunluk hisselerinin yabancılara devredilmesi önündeki engeller kaldırıldı. Böylece stratejik yabancı ortak Türk Telekom'un kontrolünü ele geçirebilecekti.

Türk Telekom özelleştirmesi, yukarda da açıklandığı gibi, 2000'de uluslararası finans piyasalarındaki telekomünikasyon çöküşünden sonra gerçekleşti. Dolayısıyla yeni yatırımların finanse edilebilmesi için gerekli olan elverişli uluslararası finansman olanakları büyük ölçüde daralmıştı. Özelleştirmeye hazırlık sürecinde yatırımların kısılmasına bağlı olarak sabit telefon kullanımı gerilemeye başlamış, mobil operatörler Türk Telekom'un sabit telefon kullanıcılarını bir ölçüde baştan çıkarmıştı. Öte yandan Türk Telekom'un mobil telefon kolu Avea birleşmesinin ardından nispeten güçlenmiş olsa da Turkcell ve Telsim'in (daha sonra Vodafone) ardından en küçük pazar payını elinde tutuyordu. Türk Telekom'un bir diğer iştiraki olan internet servis sağlayıcısı TTNET de dar bir kullanıcı tabanına sahipti. Bu operasyonlar yüklü yatırımlar için yeterince ödüllendirici görünmüyordu. Buna ek olarak, ihaleyi kazanan konsorsiyumun büyük ortağı olan Saudi Oger'in ilk telekomünikasyon yatırımı Türk Telekom'du. Konsorsiyumun küçük ortağı olan Telecom Italia uluslararası yatırımlarını küçültme ve Türkiye'den çekilme taktiğini hayata geçirdi ve Türkiye stratejik yabancı yatırımcı nitelemesiyle hiçbir ortak yönü bulunmayan Saudi Oger'le baş başa kaldı. Telecom Italia'nın Türkiye'den çekilme kararını sadece Türkiye'ye ilişkin idari ve ekonomik sorunlarla açıklamak hatalı olur. Telecom Italia, yukarda açıklanan yönetim değişikliğinden sonra sadece Türkiye'den değil birçok ülkeden çekilmişti. Saudi Oger iyi bir yatırım karnesine ve telekomünikasyon deneyimine sahip değildi. Bir çok-aktiviteli holding görünümünde olan Saudi Oger, Türk Telekom için ödediği yüklü özelleştirme tutarını geri almaya ve temettü ödemelerini diğer faaliyetlerine kaydırmaya öncelik verdi. 2010'ların ortasında diğer iştirakleri yüzünden finansal görünümü olumsuzlaşan Saudi Oger, Türk Telekom'un borçlarını ödemekte zorlanmaya başladı. 2018'de Saudi Oger'in Akbank, İş Bankası ve Garanti Bankası'na borcunu ödeyemeyeceği kesinleşti ve %55'lik Türk Telekom hissesi bu üç bankanın eline geçti.²⁴

²⁴ %55'lik hisseye el koyan Levent Yatırım A.Ş.'nin %50'si Akbank, %33'ü Garanti Bankası, %16'sı İş Bankası'nındır (Hürriyet, 2018). Bankaların sürece dahil olmasına ilişkin ayrıntılar için bakınız: Yeni Şafak (2016).

1979'dan günümüze PTT ve Türk Telekom tarafından gerçekleştirilen fiziksel yatırımları bir arada değerlendirdiğimizde bazı dönüm noktaları göze çarpar (Şekil 4.1). Bunlardan birincisi 1985-1988 arası telekomünikasyon atılımı yıllarıdır. Bu dönemde yatırımlar hem mutlak büyüklük hem de milli gelirin payı cinsinden rekor düzeylere çıkar. Yine bu dönemde altyapı yatırımları içinde telekomünikasyon yatırımları ilk defa karayolu yatırımlarını geçer. 1987'de ulaşılan milli gelirin %1'i büyüklüğü tüm zamanların rekoru niteliğindedir. 1989'da yaşanan kamu bütçesi sıkıntılarıyla yatırımlar gerilese de 1990'ların başlarında toparlanırlar ve 1993'te 1,2 milyar dolarla mutlak büyüklük olarak tüm zamanların en büyük yıllık yatırımı gerçekleşir. İkinci dönüm noktası 1994'te Türk Telekom'un PTT'den kopması ve özelleştirme kapsamına alınmasıdır. Bu kararlarla beraber kamu yatırımları ciddi oranda kesintiye uğrar. 2001 krizinin kamu bütçesi üzerindeki olumsuz etkileri sebebiyle 2000'li yılların ilk yarısı en düşük düzeyde yatırım gerçekleşen dönem olur. Bu düşük yatırım düzeyi 11 yıl sürdükten sonra 2005'teki özelleştirmeye beraber kısmi bir canlanma yaşanır. Bu dönemler arasında karşılaştırma yaparken sadece mutlak büyüklüklere bakmak yanıltıcı olur. Bu yüzden karşılaştırmada mutlaka yatırımların milli gelir içindeki payı da göz önünde bulundurulmalıdır. 1979-1994 arası kamu yatırımı döneminde yıllık ortalama 550 milyon dolar yatırım gerçekleşti ve bu milli gelirin yine yıllık ortalama %0,54'üne denk geliyordu. 1994-2005 arası özelleştirmeye hazırlık dönemindeyse kamu yatırımları yıllık ortalama 425 milyon dolar düzeyinde gerçekleşti ki bu milli gelirin %0,18'ine denk gelir. Türk Telekom yatırımları özelleştirmeyi takip eden 2006-2016 arasında yıllık ortalama 850 milyon dolar düzeyinde gerçekleşmiştir. Mutlak büyüklük açısından bu dönem içerisinde önceki dönemlere göre daha fazla yatırım yapılmıştır. Milli gelire olan oran açısından bu ortalama %0,11 yani binde birdir. Binde birlik oran önceki kamu yatırımı dönemleriyle karşılaştırıldığında kötü bir performansla işaret eder.

Şekil 4.1 PTT / Türk Telekom Fiziksel Yatırımları (milyon dolar), 1979-2016



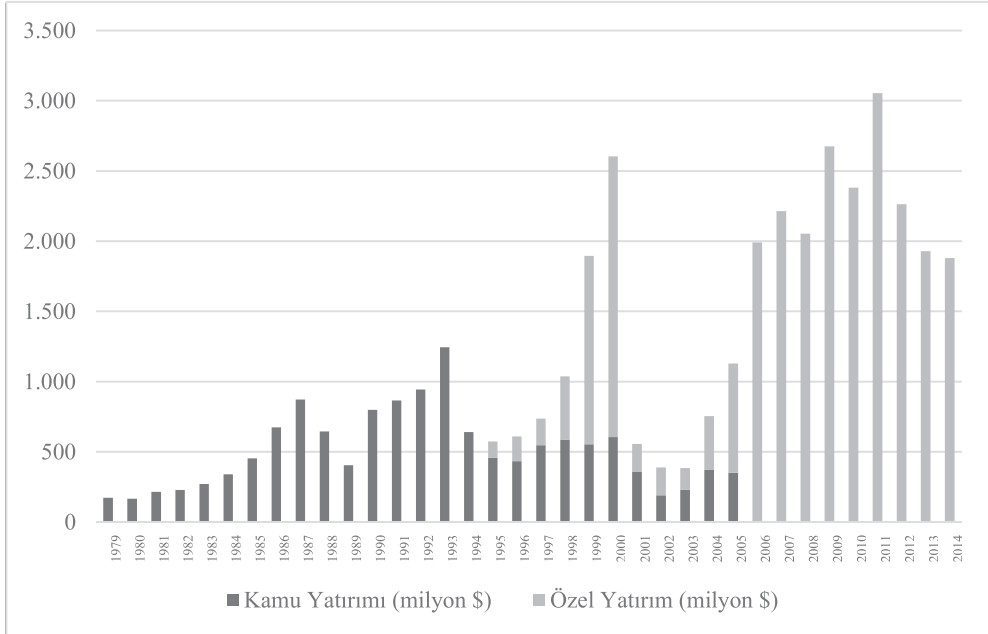
Kaynak: 1979-2005 değerleri DPT'nin yıllık yatırım raporlarında yer alan veriler üzerinden hesaplanmıştır. 2006-2014 değerleri Dünya Bankası'nın Altyapıya Özel Sektör Katılımı Veritabanı'ndan (*World Bank Private Participation in Infrastructure Database*, bundan sonra WB PPI) alınmıştır. 2015-2016 değerleri Türk Telekom'un yıllık faaliyet raporlarında yer alan veriler üzerinden hesaplanmıştır. Oger Telecom tarafından devlete ödenen özelleştirme ve lisans bedelleri dâhil edilmemiştir. Şekil bu veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturuldu.

Toparlayacak olursak, yukarıda özetlediğimiz iç-dış ekonomik faktörler ve yabancı yatırımcı olarak Saudi Oger'in tercih edilmesi sonucunda özelleştirme politikaları yatırımları artırma ve özel fonlar eliyle altyapı kalkınması sağlama hedefine tatmin edici bir biçimde ulaşamadı. Özelleştirme politikasının başarısını değerlendirirken bu bulguyu önemli bir nokta olarak göz önünde bulundurmalıyız. Gerek akademik araştırmaların gerekse telekomünikasyon politikası tartışmalarının bu bulgu göz önünde bulundurularak yürütülmesi gerekiyor.

Türk Telekom'daki bu yatırım erimesini sektöre dahil olan diğer özel operatörler telafi edebildi mi? DPT ve Dünya Bankası verilerini bu sefer sadece Türk Telekom'un yatırımlarını gösterecek şekilde değil, diğer özel sektör aktörlerini de dahil ederek kullandığımızda bu soruyu yanıtlayabiliriz. 1979-1994 döneminde ortalama kamu yatırımı miktarı 550 milyar dolar olduğunu, 1995-2014 döneminde ortalama özel sektör yatırımının 1,3 milyar dolar olduğunu gözlemliyoruz (Şekil 4.2).²⁵ Yukarıda da ifade ettiğim gibi Türkiye'de 1979-

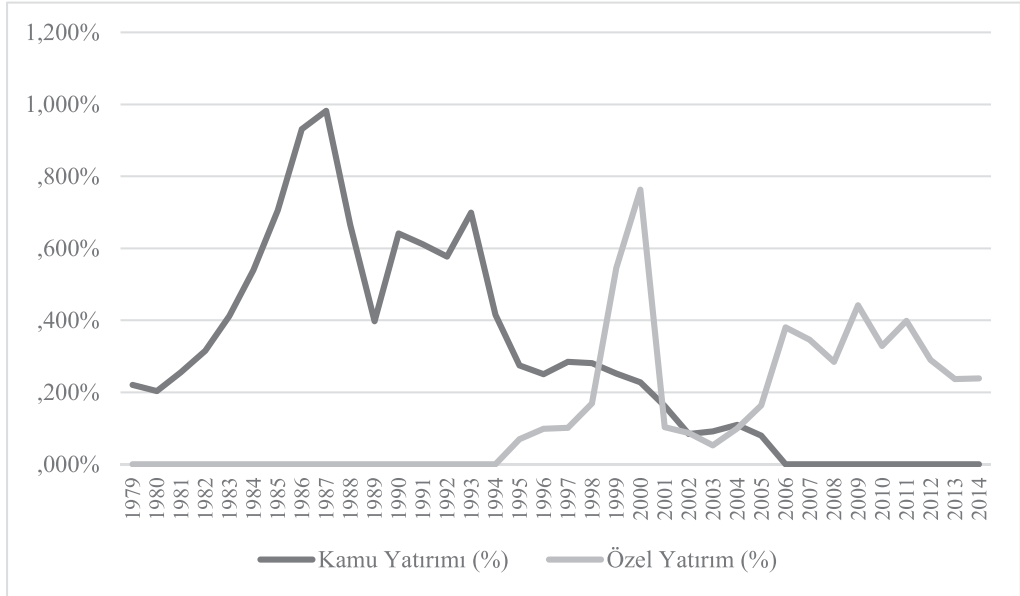
²⁵ Dünya Bankası'nın verilerinde 2015 sonrası için toplam özel sektör verisi olmadığı için 2014'e kadar olan verileri esas alıyorum. Bu veri Turkcell ve Vodafone'un (2005 öncesinde Telsim) 1994-2014, Türk Telekom'un 2006-2014 arası fiziksel yatırımlarının toplamını, yani Türkiye'de telekomünikasyon sektöründe aktif olan özel operatörlerin toplam fiziksel yatırımını yansıtır.

1994 arasında telekomünikasyon sektöründe ortalama milli gelirin %0,54'ü kadar kamu yatırımı gerçekleşmişti. 1995-2014 arasındaysa ortalama 0,26% kadar özel sektör yatırımı gerçekleşti (Şekil 4.3). Yani mutlak büyüklük olarak kamu yatırımlarını geride bırakan 1994-2014 arası özel sektör yatırımları, milli gelir içerisindeki ağırlığına göre 1979-1994 arası kamu yatırımlarının gerisinde kaldı. Demek ki Türk Telekom dışındaki aktörleri ele aldığımızda yatırım performansı konusunda varılan sonuç köklü bir biçimde değişmiyor.



Kaynak: 1979-2005 arası kamu yatırımları için DPT, 1995-2014 özel yatırımlar için WB PPI verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturuldu.

Şekil 4.3 Türkiye Telekomünikasyon Sektöründe Fiziksel Yatırımlar (milli gelire oran), 1979-2014



Kaynak: 1979-2005 arası kamu yatırımları için DPT, 1995-2014 özel yatırımlar için WB PPI verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturuldu.

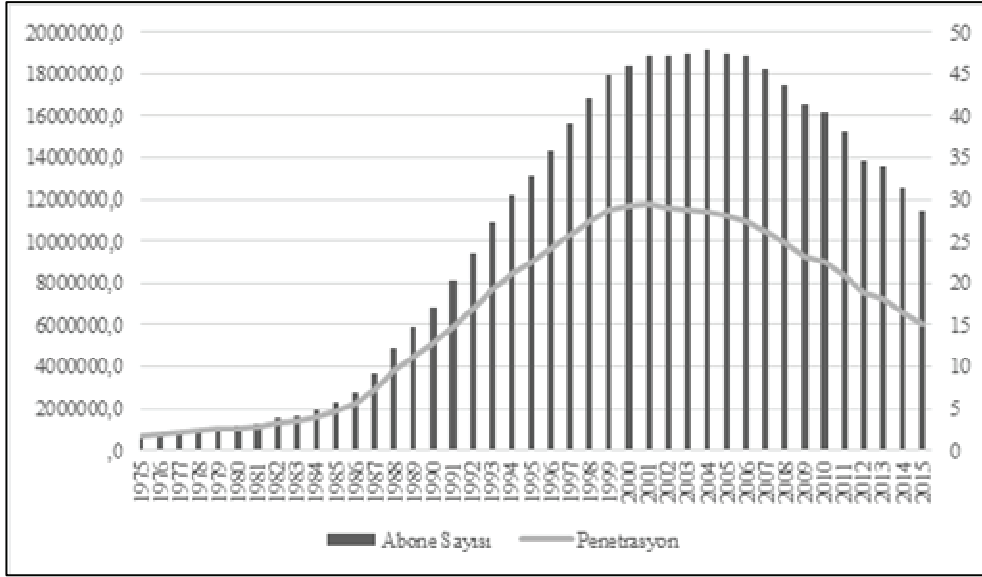
5. Hizmetler Yaygınlaştı mı? Özelleştirme ve Yurttaşların Haberleşme Hizmetlerine Evrensel Erişimi

Telekomünikasyon operatörlerinin yüksek yatırım performansının olumlu sonuçlarının en net biçimde gözlemleneceği gösterge, ilgili operatörün hizmetlerinin yaygınlık derecesindeki artıştır. Benzer bir biçimde, yatırımlar gerekli olan düzeylerin altında gerçekleşirse hizmetlerin yaygınlık derecesi bundan olumsuz etkilenir. Nasıl ki yatırımları değerlendirirken hem mutlak büyüklük hem de milli gelirin yüzdesi cinsinden ele alıyorsak, hizmetlerin yaygınlığını değerlendirirken hem abone sayısı hem de 100 yurttaş başına düşen abone sayısı (yaygın teknik söylemle penetrasyon) cinsinden ele almamız gerekir.

1994 öncesi kamu yatırımlarının yoğunlaştığı alan sabit telefon hizmetleriydi. 1980'de yaklaşık 1,1 milyon sabit telefon kullanıcısı bulunuyordu, bu sayı %2,6 düzeyinde penetrasyona denk düşüyordu. 1980-1994 arası kamu yatırımlarıyla abone sayısı 13 milyona, penetrasyon %23'e yükseldi. Kamu yatırımlarında yaşanan kesintiler mobil telefon kullanımının yaygınlaşmasıyla bir araya gelince 2000'li yıllarda sabit telefon kullanımı gerilemeye başladı. 2000'lerin ilk yarısında 19 milyon civarında duraklayan abone sayısı

2015'te 11,5 milyon düzeyine gerilemiştir.²⁶ 2000'lerin başında %30 düzeyini zorlayan penetrasyon, 2015'te %15'e geriledi.

Şekil 5.1 Türkiye'de Sabit Telefon Hizmetinin Yaygınlığı, Abone Sayısı ve Penetrasyon (%), 1975-2015



Kaynak: World Bank Development Indicators Database (WB DID) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturuldu.

Yukarda açıklandığı gibi, Aycell (daha sonra Avea) sabit telefon operasyonunun cazibe kaybına çare olması için özelleştirme ihalesine katılacak olan sermaye gruplarının iştahını artırmak amacıyla kurulmuş bir mobil telefon iştirakiydi. Özelleştirmeyi takip eden dönemde, Türk Telekom yatırımları mobil telefon alanında yoğunlaştı.²⁷ Toplam yatırım düzeylerindeki vasat seyir sabit telefona ayrılan yatırım miktarının düşmesiyle bir araya gelince sabit telefon kullanımının Türkiye'de gerilemesi kaçınılmaz hale geldi. Yatırımların gerilemesine paralel olarak, yukarda istihdam bölümünde ayrıntılı bir biçimde açıklandığı gibi, sabit hat operasyonunun personel sayısı da ciddi bir biçimde geriletildi. Türk Tele-

²⁶ 2004'ten itibaren piyasaya Türk Telekom dışında alternatif sabit telefon operatörleri dâhil oldu. Ne var ki aradan geçen 13 yıldan sonra bile Türk Telekom'un sabit telefonda pazar payı %80'in üzerinde seyrediyor. Bu yüzden sabit telefon abone sayısının esas olarak Türk Telekom yatırımlarına duyarlı olduğunu varsayabiliriz.

²⁷ Türk Telekom'un yıllık faaliyet raporlarına göre, 2015'te yatırımların %64'ü, 2016'daysa %40'ı sabit hat yatırımlarına, geri kalanı mobil hat yatırımlarına ayrıldı (Türk Telekom, 2016: 2017).

kom'un rakibi olarak sektöre giren diğer özel operatörler sahneyi değiştirecek bir yatırım atılımına şimdiye kadar girmedikleri için sabit hat aboneliği 2010'ların ikinci yarısı itibariyle gerilemeye devam ediyor.

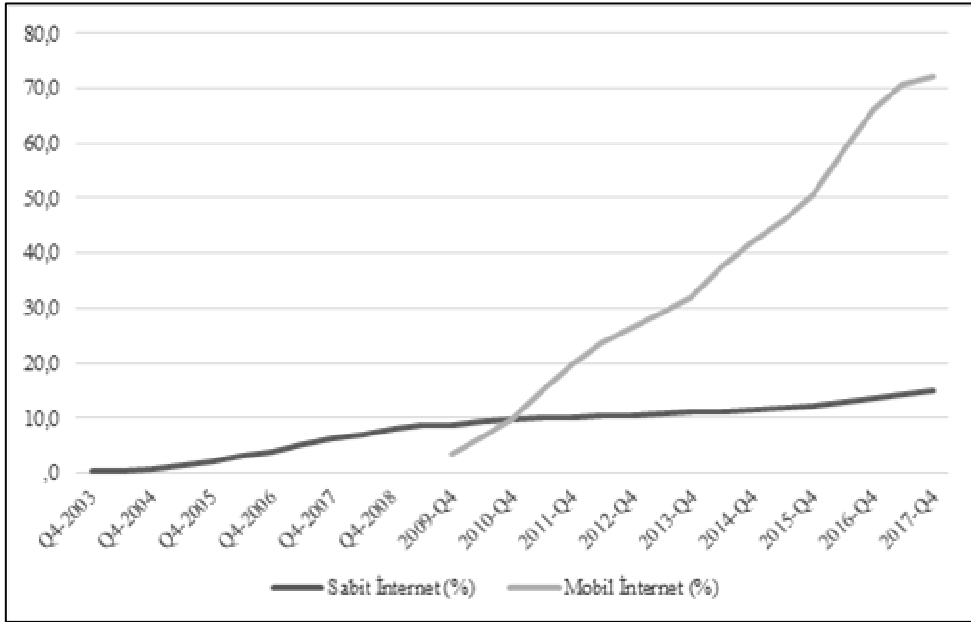
Bir bakış açısına göre, mobil telefon kullanımının sabit telefon kullanımını ikame etmesi doğal bir süreçtir. Aboneler sesli arama hizmetini mobil telefonlar üzerinden daha ucuza olmasa da daha pratik bir biçimde kullanabilir. Bu yüzden hanelerdeki ve işyerlerindeki sabit hatların iptal edilmesi beklenebilecek bir gelişmedir.²⁸ Bu bakış açısı sabit telefon hattını sesli arama hizmetine indirgeyen, çağdaş olmaktan uzak bir yaklaşımı içeriyor. Günümüzde sabit telefon hatlarının öne çıkan işlevi sesli arama hizmeti değil veri aktarma hizmetidir. İnternet servis sağlayıcıları hanelere ve işyerlerine bağlanan sabit telefon hatları üzerinden abonelerine veri hizmeti sağlar. Veri hizmeti potansiyel olarak tüm iletişim ve haberleşme hizmetlerine aracılık etme veya onları ikame etme imkânına sahiptir. Telefon aboneliği olmayan bir hane veri aktarımıyla sesli arama da yapabilir. Televizyon yayını ve diğer görsel ve işitsel içerikler veri aktarımı üzerinden sağlanabilir. Dolayısıyla sabit hat bağlantısı potansiyel olarak büyük ekonomik ve kültürel değere sahiptir. Yüksek gelir düzeyindeki ülkelerde sabit hat aboneliğinin yaygınlığı mobil telefon kullanımının etkisiyle bir adım gerilese de Türkiye'deki hızda düşmemektedir.²⁹ Çünkü yüksek gelirli ülkelerde internet kullanım kültürü sabit hat üzerinden yaygınlaşmıştır ve bu abonelerin sabit hatlarını iptal etmelerine karşı bir yapışkanlık etkisi yaratır.

Türkiye'de sabit hat yatırımlarının ihmal edilmesinin sonucu olarak sabit hat üzerinden yüksek hızlı internet hizmetine yurttaşların erişimi çok sınırlı kalmış, 2010'lar içinde %10 civarında takılmıştır (Şekil 5.2).

²⁸ Mobil-sabit telefon ikamesi üzerine bir çalışma için bakınız: Göktaylar ve Ünver (2011).

²⁹ Yüksek gelir grubunda yer alan merkez ülkelerde ortalama sabit hat penetrasyonu 2000'de zirve noktası olan %54,8'e ulaştıktan sonra gerilemeye başlar. 2015'te bu oran %41,8'e düşmüştür. Aynı zaman aralığında Türkiye'de sabit hat penetrasyonu %29,1'den %14,9'a düşmüştür. Bakınız: WB DID.

Şekil 5.2 Türkiye’de İnternet Hizmetinin Penetrasyonu (%), 2003-2017



Kaynak: OECD Broadband Portal verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturuldu.

Sabit hat üzerinden internet kullananların içinde küçük bir kısım fiber erişimden yararlanabiliyor. Geri kalan abonelerse bakır hatlar üzerinden sınırlı miktarda bant genişliğinde veri kullanabiliyor. BTK (2018: 52-53) verilerine göre Türkiye’de 11,6 milyon sabit internet abonesi var. Bunların sadece 2,8 milyonu fiber hat üzerinden, 932 bini kablo televizyon şebekesi üzerinden sabit internet kullanıyor. Bunun anlamı sabit internet penetrasyonunun %14,13, fiber penetrasyonunun sadece %3,4, kablo tv internet penetrasyonununsa sadece %1,13 düzeyinde olduğudur. Geri kalan sabit internet abonelerinin %9’luk kısmıysa bakır kablo üzerinden düşük hızlı internet kullanıyor. Fiber yatırımlarındaki, fiber hat uzunluklarındaki ve fiber penetrasyonundaki kısmi canlanma Köksal ve Ardyok’un da (2015) işaret ettiği üzere sabit internet piyasasında rekabeti zorlayıcı tedbirlerin BTK tarafından askıya alınmış olmasının sonucudur. Sabit hat üzerinden internet servisi sağlayıcıları içerisinde Türk Telekom iştiraki olan Ttnet en büyük Pazar payına sahip olagelmıştır. Dolayısıyla sabit hat üzerinden internet kullanımının yaygınlaşmamasının ardında da Türk Telekom’un özelleştirme sonrası yatırımlarının düşük düzeyde gerçekleşmesi yatar. Başka bir şekilde ifade edecek olursak, yurttaşların çağdaş haberleşme ve iletişim hizmetlerine evrensel erişiminin sağlanması amacına özelleştirme politikalarıyla ulaşılamamıştır.

Türkiye’de sabit hat üzerinden internet hizmeti kullanımı kısıtlı kaldı. 2009’da mobil

telefon operatörlerine 3G lisansı verilmesinden sonra mobil hat üzerinden internet hizmeti kullanımıysa Şekil 5.2’de gözlemlenebileceği gibi hızla yaygınlaştı ve %70’i aştı. Buradan hareketle mobil internet kullanımının ihtiyaca cevap verdiği ve sabit internet yatırımlarına gerek olmadığı iddia edilebilir. Ne var ki mobil hat üzerinden internet kullanımı sabit hat üzerinden kullanımla karşılaştırıldığında teknik sınırlamalara tabidir ve daha kısıtlı bir kullanım kalıbını beraberinde getirir. Veri hizmetinin mobil telefon cihazları üzerinden kullanılması durumunda bu hizmetin potansiyel ekonomik, kültürel ve bilimsel katkısının çok altında kalacağı açıktır. Ayrıca radyo frekans spektrumunun sınırlı kapasitesi mobil şebekeler üzerinden aktarılacak veri miktarının doğal sınırlarına işaret eder. Buna karşılık yüksek teknolojiye sahip sabit hat bağlantıları üzerinden aktarılacak veri miktarının doğal sınırı çok daha yüksektir. Fiber ve benzeri yüksek hızlı sabit hat bağlantılarının yaygınlaşabilmesi için gerekli olan yüksek yatırım miktarlarının özel sektör tarafından hayata geçirilmesi, Türk Telekom’un özelleştirme sonrası yatırım performansı gözetildiğinde, ciddi değişiklikler olmazsa karşılıksız bir beklenti olarak kalacaktır.³⁰

6. Sonuç: Ne Yapmalı?

Telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesi amacıyla Türkiye’de izlenen politikalar, Türk Telekom’un yatırımcılık yönü ve deneyimi güçlü olan bir özel sermaye grubuna devredilmesi sonucunu vermedi. Mobil telefon piyasasına kötü tasarlanmış bir ihaleyle 2000’de giren Telecom Italia’nın çıkardığı krize getirilen aceleci çözüm, Türk Telekom özelleştirmesini de ipotek altına aldı. Özelleştirme sonucunda Türk Telekom’un kontrolü Telecom Italia hüllesiyle Saudi Oger’in eline geçti. Bu grubun telekomünikasyon alanındaki ilk yatırımı Türk Telekom’dur. Telekomünikasyon şebekesinin genişletilmesi ve teknolojik olarak güncellenmesi konusunda gerekli birikime sahip olmayan grup, yatırımları canlandırma konusunda yetersiz kalmıştır.

Özelleştirme öncesi hazırlık dönemi ve özelleştirme sonrası, Türk Telekom çalışanlarının sayısında ciddi gerileme getirdi. Özellikle Türk Telekom’u Türk Telekom yapan ve yurttaşların haberleşme ve iletişim hizmetlerine evrensel erişim hakkı açısından ekonomik ve kültürel öneme sahip olan sabit telefon operasyonu 21 bin personele kadar daraldı. Özel-

³⁰ Türkiye’de internet servis sağlayıcılarının yatırımlarına ve bu alandaki devlet düzenlemelerine ilişkin bir çalışma için bakınız: Köksal ve Ardiyok (2015). Turkcell CEO’su Kaan Terzi’nin yakın tarihli bir açıklaması, Türkiye çapında fiber-optik şebeke kurulması amacıyla özel işletmecilik ve özel rekabet politikalarıyla ulaşılamayacağını itiraf eder nitelikte: “Türkiye’deki tüm fiber şirketlerinin tek bir çatı altında birleştiği, devletin de elindeki varlıklarını koyarak katılacağı, hatta yüzde 51 hissesine sahip olabileceği bir yapı öneren Terzioğlu, ‘Bu şirkete Türkiye’nin tüm fiber altyapısını kurma görevi verelim. Bu şirket bono da çıkarabilir, halka da açılabilir. Çok kârlı olabilir, hatta Türkiye’nin başlı başına bir değeri haline gelebilir. Altyapı erişimi rekabet unsuru olmaktan çıkmalı’ diye konuştu.” (Levent, 2018).

leştirmeye eşlik eden dışarıdan hizmet alımı ve taşeron kullanımı sonucunda Türk Telekom'un tüm operasyonlarında doğrudan istihdam ettiği personel sayısı 1993'teki zirve noktasının üçte birine kadar geriledi.

Türkiye'de büyük ümitler bağlanan Türk Telekom özelleştirmesi, telekomünikasyon sektörünün en kritik alanı olan sabit hat şebekesinin gelişmesini yeterince sağlayamadı. Özelleştirme sonrası yatırımlar özelleştirme öncesi kamu yatırımlarına kıyasla büyük bir patlama gerçekleştiremedi, hatta milli gelirin payı cinsinden değerlendirildiğinde geriledi. Türk Telekom özelleştirmesi sonrasında yatırımların gerilemesi, özellikle sabit telefon şebekesinin ihmal edilmiş olmasının sonucu olarak sabit hat kullanım oranı ve abone sayısı büyük oranda azaldı. Sabit hat yatırımlarının düşmesinin tek sonucu sabit telefon hizmetinin gözden düşmesi olmadı. Bunun ötesinde, sabit hat üzerinden internet hizmeti kullanımı da yaygınlaşmadı ve teknolojik olarak güncellenemedi. Buna bağlı olarak Türkiye toplumunun geniş kesimleri internetle mobil telefon cihazları üzerinden tanışmak zorunda kaldı. Mobil telefon cihazı üzerinden sağlanan internet hizmetleri kültürel, bilimsel ve ekonomik açılardan sınırları olan bir kullanım kalıbının toplumda yerleşmesine yol açtı. Bunun anlamı özelleştirme politikalarının yurttaşların haberleşme ve iletişim hizmetlerine evrensel erişimini sağlama hedefini gerçekleştirememesidir.

2010'ların ikinci yarısında Türk Telekom'un çoğunluk hissesini ve kontrolünü elinde bulunduran Saudi Oger grubu kredileri geri ödemekte zorlanmaya başladı ve 2018'de hisselerini alacaklı yerli bankalara devrederek çekilmek zorunda kaldı. Yakın gelecekte hükümetin bu konuya müdahale etmesi şiddetle olası. Peki bu müdahalenin içeriği nasıl olmalı? Geçmişte olduğu gibi yabancı yatırımcının zararını asgari boyutta tutmayı öncelik yapan aceleci çözümler mi uygulanmalı?

Özel operatörlerin sabit hat yatırımlarını genişletmek, hızlı ve kaliteli internet hizmeti sunabilecek hale getirmek için gereken uzun soluklu yatırımlara dönük ticari bir motivasyonu yok. Uluslararası finans piyasalarından bu yatırımları finanse edecek krediler almak gittikçe daha zor hale geliyor. Özel işletmeciliğin yatırımcı davranışı, talebin yoğun olduğu ve yapılan yatırımlara kısa vadede finansal dönüş sağlanabilen kentsel alanlara yoğunlaşmak yönünde. Sabit hat şebekesi özel sektör elinde kaldığı durumda, internet hizmetlerine evrensel erişim hedefine ilerlenmesi mümkün görünmüyor. İnternet erişiminin mobil operatörler eliyle yaygınlaşması, görece yavaş ve pahalı, üstelik doğal sınırlamaları olan bir kullanım kalıbını daha da pekiştirecek.

Türkiye'de gerileyen sabit hat şebekesini ve internet kullanımını yaygınlaştırmak, ancak kamu planlaması ve kamu finansman desteğiyle mümkün olabilir. Bu sebeple Türk Telekom'un kamu mülkiyetine ve kontrolüne geri dönmesi bir politika alternatifi olarak ele

alınmalı. Benzer finansal zorluklar çeken ve Sermaye Piyasaları Kurulu (SPK) tarafından atanmış olan bir yönetim kurulunca yönetilen Turkcell'in de çoğunluk hisselerinin ve kontrolünün devlet tarafından devralınması uygun olabilir. Zaten kamu mülkiyetinde olan Kablo TV'nin, Turkcell'in ve Türk Telekom'un yeniden Türk Telekom veya PTT çatısı altında konsolide edilmesi çıkış yolu olarak benimsenmeli. Konsolidasyonla oluşacak olan operatör, sabit hat, mobil hat ve kablolu televizyon şebekelerinin her birinde büyük bir pazar payına ve güçlü bir finansal yapıya sahip olacaktır. Bu operatörün kârları ilave kamu olanaklarıyla ve kamu planlamasıyla birleştirilerek Türkiye'de telekomünikasyon altyapısının kalkınmasını sağlayacak altyapı yatırımlarına, özellikle yüksek teknoloji veri aktarımı şebekelerine yönlendirilmelidir. Bu altyapı yatırımları yerli elektronik sektörünün gelişmesi için kaldıraç rolü oynayabilir. Oluşacak operatör yurt çapında güvenceli ve örgütlü istihdam biçimlerini yayarak işsizlik ve güvencesizlik sorununa da bir ölçüde merhem olabilir.

Kaynakça

- ACEMOĞLU, Daron and Murat ÜÇER; (2005), "The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide", working paper, no. 21608, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ekim 2015.
- AKÇA, Haşim; (2007), "Telekomünikasyon Sektörü: Türkiye ve AB Ülkeleri Karşılaştırmalı Analizi", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16(1), ss. 1-20.
- ANGIN, Merih and Pınar BEDİR HANOĞLU; (2012) "Privatization Processes as Ideological Moments: the Block Sales of Large-Scale State Enterprises", *New Perspectives on Turkey*, (47), ss. 139-167.
- ARDIYOK, Şahin; (2001), "Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları", *Rekabet Dergisi*, 1(5), ss. 16-60.
- ATİYAS, İzak; (2011), "Regulation and Competition in the Turkish Telecommunications Industry", in Tamer ÇETİN and Fuat OĞUZ (Ed.), *Political Economy of Turkey*, Springer, New York, pp. 177-191.
- ATİYAS, İzak and Pınar DOĞAN; (2007), "When Good Intentions are not Enough: Sequential Entry and Competition in the Turkish Mobile Industry", *Telecommunications Policy*, 31(8-9), pp. 502-523.
- ATİYAS, İzak and Pınar DOĞAN; (2009), "The Political Economy of Liberalization of Fixed Line Telecommunications in Turkey", araştırma raporu, RPP-2009-01, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard University, Cambridge, Ocak 2009.
- ATİYAS, İzak, Brian LEVY and Michael WALTON; (2017), "Rent Creation and Rent Containment: the Political Economy of Telecommunications in Mexico, South Africa and Turkey", *WB Development Report 2017, Background Paper*, New York, 2017.
- AYBAR, Bülent, Serhat GÜNEY and Hasan SÜEL; (2001), "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.

- BAĞDADIÖĞLU, Necmiddin and Murat ÇETİNKAYA; (2010), “Sequencing in Telecommunications Reform: A Review of the Turkish Case”, *Telecommunications Policy*, (34), pp. 726-735.
- BAYRAKTAR, Günsel and Hüseyin ABUT; (1976), “Present State and Future of Telecommunications in Turkey”, *IEEE Transactions on Communications*, (7), pp. 684-686.
- BİLA, Fikret; (2005, 4 Temmuz), PTT’nin T’siyken Satsaydık Makûs Talihimizi Yenerdik, *Milliyet*.
- BROCK, Gerald W.; (2003), *The Second Information Revolution*, Harvard University Press, Massachusetts.
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu); (2012)
- BTK (Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kurumu); (2018)
- BURNHAM, James B.; (2007), “Telecommunications Policy in Turkey: Dismantling Bar-riers to Growth”, *Telecommunications Policy*, (3-4), pp. 197-208.
- BURNHAM, Peter; (1999), “The Politics of Economic Management in the 1990s”, *New Political Economy*, 4(1), pp. 37-54.
- CASTELLS, Manuel; (2009), *Communication Power*, Oxford University Press, New York.
- CLIFTON, Judith, Francisco COMIN, and Daniel DIAZ-FUENTES; (2011), “From National Monopoly to Multinational Corporation: How Regulation Shaped the Road towards Telecommunications Internationalization”, *Business History*, 53(5), pp. 761-781.
- CRANDALL, Robert W.; (2005), *Competition and Chaos: U.S. Telecommunications since the 1996 Telecom Act*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı); (1980-2006), *Yatırım Raporu 1979-2005*, DPT, Ankara. (26 adet yıllık rapor kullanılmıştır.)
- ERK, Nurten; (2003, 14 Mayıs), Berlusconi İş Takibinde Örnek Olsun, *Hürriyet*.
- Europemedia; (2003a, April 9), *Aria Seeks E2.3bn in Damages through International Arbitration Tribunal*, Europemedia.
- Europemedia; (2003b, May 13), *Turkish PM: Aria and Aycell to Merge*, Europemedia.
- Fair Disclosure Wire; (2004, November 8), *Q3 2004 Telecom Italia Mobile SpA Earnings Conference Call*, Fair Disclosure Wire.
- GERAY, Haluk; (2000), “Extent and Scope of ‘Digital Divide’ in Turkey: Policy Perspectives”, paper presented at OECD/DSTI, WPIE/TISP Workshop the Digital Divide: Enhancing Access to ICT’s, OECD, Paris, November 7, 2000.
- GILARDI, Fabrizio; (2008), “Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms”, in Jacint JORDANA and David LEVI-FAUR (Ed.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 67-89.
- GÖKTAYLAR, Yavuz and Mehmet Bilal ÜNVER; (2011), “Fixed to Mobile Substitution in Turkey: A Policy Perspective”, *International Journal of Management and Network Economics*, 2(2), pp. 177-196.
- GÜREK, Harun; (1999, 21 Temmuz), *Cepte İki İhaleye Çıkılacak*, *Milliyet*.
- GÜRKAYNAK, Refet S., Zeynep KANTUR, M. Anıl TAŞ, and Seçil Yıldırım; (2015), “Monetary Policy in Turkey after Central Bank Independence”, *CFS Working Paper Series*, no. 520, Center for Financial Studies, Goethe University, Frankfurt, August 2015.

- HARVEY, David; (1990), *The Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell, Cambridge.
- HORWITZ, Robert B.; (1999), “South African Telecommunications: History and Prospects”, in Eli M. NOAM (Ed.), *Telecommunications in Africa*, Oxford University Press, New York, pp. 205-248.
- Hürriyet; (2000, 5 Mayıs), *Telecom Italia: GSM 1800'e 1 Milyar Dolar Fazla Verdik*, Hürriyet.
- Hürriyet; (2001, 30 Temmuz), *Telekom İtalia'nın Yönetiminde Değişiklik Yapıldı*, Hürriyet.
- Hürriyet; (2003, 5 Mayıs), *Berlusconi Türkiye'ye Geliyor*, Hürriyet.
- Hürriyet; (2005, 26 Mayıs), *Avea'yı Anlayamadık Telekom'dan Çekildik*, Hürriyet.
- Hürriyet; (2006, 14 Temmuz), *İtalyanlar 500 Milyon Dolar Aldı, Avea'yı Bıraktı*, Hürriyet.
- Hürriyet; (2007a, 29 Haziran), *TIM, Oger Telecom Hisselerini Saudi Oger'e Sattı*, Hürriyet.
- Hürriyet; (2007b, 19 Eylül), *Cep Telefonunda 3G İhalesi İptal*, Hürriyet.
- Hürriyet; (2018, 29 Ağustos), *Türk Telekom'un %55'lik Hissesi için Flaş Gelişme*, Hürriyet.
- JORDANA, Jacint and David LEVI-FAUR; (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), pp. 102-124.
- KAPNER, Fred and Juliana RATNER; (2001, July 30), *Pirelli and Benetton Grab Control of Telecom Italia*, *Financial Times*.
- KESİCİ, İlhan; (1981), “Telekomünikasyon ve Geleceği ‘Tesbitler ve Teklifler’”, in DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (Ed.), *Türkiye İktisat Kongresi*, DPT Yayınları, Ankara, ss. 345-377.
- KINGSTONE, Peter R.; (2003), “Privatizing Telebrás: Brazilian Political Institutions and Policy Performance”, *Comparative Politics*, 36(1), pp. 21-40.
- KORNELAKIS, Andreas; (2015), “European Market Integration and the Political Economy of Corporate Adjustment: OTE and Telecom Italia, 1949–2009”, *Business History*, 57(6), pp. 885-902.
- KÖKSAL, Emin and Şahin ARDIYOK; (2015), “Reviewing Regulatory Policy for Broadband in Turkey: The Failure of Service-Based Competition and the Prospect of Facility-Based Competition”, *Competition and Regulation in Network Industries*, 16(4), pp. 355-377.
- LEVENT, Sefer; (2018, 6 Aralık), *Fiber İsyanı*, Hürriyet.
- LEVI-FAUR, David; (2003), “New Regimes, New Capacities: The Politics of Telecommunications Nationalisation and Liberalisation”, in Linda WEISS (Ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions back in*, Cambridge University Press, New York: pp. 161-179.
- MAJONE, Giandomenico; (1991), “Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States”, *Journal of Public Policy*, 11(1), pp. 79-106.
- MATTOS, Cesar and Paolo COUTINHO; (2005), “The Brazillian Model of Telecommunications Reform”, *Telecommunications Policy*, 29(5-6), pp. 449-466.
- Milliyet; (1998, 15 Ağustos), *Cep'e İki Lisans Daha Geliyor*, Milliyet.
- Milliyet; (2000a, 18 Nisan), *Cep Elde Kaldı*, Milliyet.
- Milliyet; (2000b, 3 Mayıs), *İş'e Rakip Çıkmadı*, Milliyet.

- NOAM, Eli M.; (1992), *Telecommunications in Europe*, Oxford University Press, New York.
- OECD Broadband Portal.
- ÖNİŞ, Ziya; (2011), “Power, Interests and Coalitions: The Political Economy of Mass Privatisation in Turkey”, *Third World Quarterly*, 32(4), pp. 707-724.
- ÖZCAN, Feridun Cemil; (2015), “Ellili Yıllarda Türkiye Ekonomisi”, içinde Mete Kaan KAYNAR (der.), *Türkiye’nin 1950’li Yılları, İletişim*, İstanbul: ss. 39-67.
- ÖZEL, Işık; (2012), “The Politics of De-Delegation: Regulatory (In)Dependence in Turkey”, *Regulation & Governance*, 6(1), pp. 119-129.
- PAMUK, Şevket; (2014), *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- PARCU, Pier Luigi and Virginia SILVESTRI; (2014), “Electronic Communications Regulation in Europe: An Overview of Past and Future Problems”, *Utilities Policy*, (31), pp. 246-255.
- PWC (Price Waterhouse Coopers); (2018), “Global Top 100 Companies by Market Capitalisation: 31 March 2018 Update”, Report of Price Waterhouse Coopers Initial Public Offering Center, New York, March 2018.
- PTT (Posta, Telgraf ve Telefon Genel Müdürlüğü); (2007), *Geçmişten Günümüze Posta*, PTT, Ankara.
- SOBACI, Mehmet Zahid, Mehmet Nargeleşkenler, and Tamer Çetin; (2008), “Independent Regulatory Agencies in Turkey and Their Formal Independence Levels”, First International Conference on Management and Economics Konferansına sunulmuş tebliğ, Tiran, Albania, 28-29 Mart 2008.
- STEHMAN, Oliver; (1995), “Network Liberalization and Developing Countries: The Case of Chile”, *Telecommunications Policy*, 19(9), pp. 667-684.
- TEKELİ, İlhan ve Selim İlkin; (2004), *Cumhuriyetin Harcı: Modernitenin Altyapısı Oluşurken*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Telekomcular Derneği; (2010a), *Türk Telekom Özelleştirmesinin Çalışanlar Üzerindeki Etkisi: 2006 Yılından Önce Türk Telekomda Çalışan Personelin Sorunları*, Telekomcular Derneği, Ankara.
- Telekomcular Derneği; (2010b), *Türk Telekom’un Özelleştirilmesi: Bir "Talan"ın Hikayesi*, Telekomcular Derneği, Ankara.
- Telekomünikasyon Kurumu; (2004), *2003 Faaliyet Raporu*, Telekomünikasyon Kurumu, Ankara.
- Turkcell; (2019), *2018 Faaliyet Raporu*, Turkcell, İstanbul.
- Türk Telekom (2006-2017) 2005-2016 faaliyet raporu, Türk Telekom, Ankara. (Toplam 12 adet yıllık rapor kullanılmıştır.)
- ÜÇER, Sırrı Emrah; (2013), “Türkiye’de Telekomünikasyon Sektörü ve İdari Yapısına İlişkin Düşünceler”, *Praksis*, (31-32), ss. 97-127.
- ÜÇER, Sırrı Emrah; (2018a), “Meşgul Çalan Telefon: Türkiye’de Telekomünikasyon Sektöründe Doğrudan Yabancı Yatırımlar”, International Multidisciplinary Conference on Foreign Direct Investment, Investment Promotion and Economic Development konferansında sunulan bildiri, 25-26 Şubat 2018, İTÜ, İstanbul.
- ÜÇER, Sırrı Emrah; (2018b), “Alo Kapitalizm: Turkish Telecommunications Policy in the Context of an Outward-Oriented Development Strategy”, yayımlanmamış doktora tezi, Boğaziçi Üniversitesi Atatürk Enstitüsü, İstanbul.

- VAGGELAND, Noralv; (2009), *Taming the Regulatory State: Politics and Ethics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Vodafone Türkiye; (2019), *2018 Sürdürülebilirlik Raporu*, Vodafone, İstanbul.
- VOGELSANG, Ingo; (2013), “The Endgame of Telecommunications Policy? A Survey.” *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften / Review of Economics*, 64(3), pp. 193-270.
- WARF, Barney; (1989), “Telecommunications and the Globalization of Financial Services”, *The Professional Geographer* 41(3), pp. 257-271.
- World Bank Development Indicators Database.
- World Bank Private Participation in Infrastructure Database.
- YELDAN, Erinç; (2004), *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, İletişim*, İstanbul.
- Yeni Şafak; (2018, 1 Kasım), *Çözüm Türk Bankalarında, Yeni Şafak*.
- YILMAZ, Kamil; (1997), “Turkish Telecommunications Sector at a Crossroads.” Paper presented to Mediterranean Development Forum Workshop on “Private Participation in Telecommunications Infrastructure”, Marrakesh, Morocco, May 1997.
- YILMAZ, Kamil; (1999), “Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme.” Research Report, Koç University, İstanbul, November 1999.
- ZAIĞER, Ahmet; (2015), “The Acceleration of the Privatization in Turkey: Why in the last Decade”, yayınlanmamış doktora tezi, SOAS University of London.
- ZENGİNOBUZ, Ünal; (2008), “On Regulatory Agencies in Turkey and Their Independence”, *Turkish Studies*, 9(3), pp. 475-505.