

## DEVLET VE TELEFON: TARİHSEL SOSYOLOJİ İŞİĞİNDA ALTYAPI POLİTİKALARININ İNCELENMESİ İÇİN ELEŞTİREL BİR KURAMSAL ÇERÇEVE ÖNERİSİ

Sırrı Emrah ÜÇER

 Yıldız Teknik Üniversitesi, İİBF Öğretim Elemanı, seucer@yildiz.edu.tr

*Başvuru Tarihi/Application Date:* 17 Temmuz 2019/July 17, 2019.

*Kabul Tarihi/Acceptance Date:* 30 Kasım 2019/November 30, 2019.

### ÖZET

Mal ve sermaye hareketlerinin yoğunlaştığı tarihsel dönemlerde ilgili altyapı sektörleri dönüşmeye başlamıştır. Telekomünikasyon şebekeleri de 1970'lerden itibaren finansal işlemlerin yoğunlaşması kaynaklanan talep artışıyla önem kazandı. Şebekenin hem kritik finansal işlemlerin taşıyıcısı olmaktan ileri gelen bir kullanım değeri, hem de kapitalist yatırımları cezbeden kârlı bir sektör olmaktan ileri gelen bir değişim değeri var. Devlet politikaları şebekelerin tarih içerisinde edindiği kullanım ve değişim değerlerine uyum göstererek dönüştü. Makalede altyapı şebekelerine dönük devlet politikalarını incelemek için tarihsel ve karşılaştırmalı bir perspektif öneriyorum. Bunun iki kuramsal temeli var. Birincisi eleştirel ekonomi-politiğin geçiş sosyolojisi. İkincisi Dünya Sistemleri Perspektifi'nin tarihsel sosyolojisi. Makalede bu iki perspektifi kullanarak telekomünikasyon şebekesinin farklı dönemlerde merkez-çevre ülkelerde ve Türkiye'de kullanım ve değişim değerlerinin nasıl değiştiğini ve telekomünikasyon politikalarının hangi önceliklerle biçimlendiğini inceliyorum.

**Anahtar Kelimeler:** altyapı, kamu hizmetleri, telekomünikasyon politikası, birikim rejimi, Dünya Sistemleri Perspektifi, tarihsel sosyoloji, merkez, çevre.

### ABSTRACT

During the periods of intensifying movements of commodities and capital, infrastructure sectors transform. Telecommunications networks became more significant as a result of the increase in demand due to intensification of financial transactions in the 1970s. Network has a use value rooted in its crucial role in channeling financial operations and an exchange value as a target for profitable capitalist investment. State policies transformed as a response to the changing use and exchange values of these networks. I propose an historical and comparative perspective for analyzing government policies toward infrastructure networks. This framework has two theoretical bases. First is the transition sociology of critical political economy. Second is the historical sociology of World Systems Perspective. I employ these two perspectives to analyze determination of use and exchange values of telecommunications networks and prioritizations of telecommunications policies in different periods in core-periphery countries and Turkey.

**Keywords:** infrastructure, utilities, telecommunications policy, accumulation regime, World Systems Perspective, historical sociology, core, periphery.

## 1. Giriş: Neden Altyapı Şebekeleri?

Çalışmama neden altyapı sektörlerinin incelenmesinin önemli olduğunu açıklayarak başlamak istiyorum. Altyapı şebekelerinin dönüşümünün incelenmesi, yaygın biçimde “küreselleşme” olarak adlandırılan bir dönemde bulunmamızla yakından ilgili. Cari hareketlerin büyük ölçüde serbestleştiği bu dönem içerisinde imalat sektörü kolayca nakledilebilir bir sektör haline geldi. Başta ucuz işgücü olmak üzere çeşitli avantajlar barındıran lokasyonlar imalat tesislerini kendine çekti. Bu avantajların yeri sabit değildi ve değişmeye açıldı. Bu nakledilebilirlik imalat tesislerinin hızla devalüe olması sonucunu verdi. İmalat sektöründen farklı olarak kamu hizmetlerinin, özellikle ulaştırma, enerji, haberleşme ve su altyapı şebekelerinin ürettiği hizmetlerin üretildiği yerde tüketilmesi gerekiyor. Bu durum, hareketli para sermayenin kazanç olanaklarını yok eden bir mekânsal sabitleme anlamına gelen büyük sermaye yatırımları için altyapı şebekelerini imalat tesislerinden daha cazip hale getiriyor. İçinde bulunduğumuz dönemin bir diğer etkisi, mal, insan ve para hareketlerinin yoğunlaşması ve bu yoğunlaşmaya bağlı olarak bu hareketlere akış kanalı sağlayan altyapı şebekelerinin ürettiği hizmetlere olan talebin genişlemesi. Talepteki bu genişleme altyapı şebekelerinin sabitleme avantajını pekiştirici bir etki yapıyor. Buna bağlı olarak imalat tesislerine yatırım çekebilen çevre ekonomiler sınırlı sayıda kalırken altyapı şebekelerine özelleştirme ve *green field* yatırım projeleriyle önemli miktarlarda sermaye yatırımı çeken çevre ülkelerin sayısı arttı. Gerek altyapı şebekeleri üzerinden gerçekleşen mal, para ve insan akımları, gerekse bu şebekelerin kendisine yapılan yatırımlar yoluyla oluşan dönüşüm, çevre ekonomilerin dünya ekonomisiyle bütünleşmesinin başlıca kanalları olarak ortaya çıktı. Dolayısıyla altyapı şebekelerinin incelenmesi dünya ekonomisi içindeki iş bölümünün, sermaye piyasalarının yapısının, çevre ekonomilerin eklemlenme süreçlerinin ve buna bağlı olarak yurtiçi düzeyde değişen ve dönüşen ilişkilerin incelenmesi için kritik bir çıkış noktası haline geliyor. Bu aynı zamanda kuramsal düzeyde tanımlanan kapitalist ilişkilerin somutlaştırılması ve sınanması için de elverişli ve zengin bir ampirik alan sunuyor.

Çalışmada ele alacağım kuramsal ve kavramsal çerçeveleri iki başlık altında topluyorum. Birincisi geçiş sosyolojisi adını verdiğim, ekonomik coğrafya ve devlet kuramı zemininde yükselen ekonomi-politik yaklaşım. İkincisiyse yaygın bir biçimde tarihsel sosyoloji olarak adlandırılan Dünya Sistemleri Perspektifi’dir. Birinci yaklaşım olan geçiş sosyolojisinin önde gelen düşünür-yazarları David Harvey ve Bob Jessop, Fordist birikimden finans egemen esnek birikime geçişin incelenmesi için kuramsal çerçeveler geliştirdi.<sup>1</sup> Elbette Harvey’nin çalışmalarında tarihsellik, Jessop’ın çalışmalarındaysa yapısal belirlenim daha büyük rol alıyor ve iki yazarın yaklaşımları arasında önemli bir fark yaratıyor. Yine de özellikle Jessop’ın çalışmalarında Harvey’nin kavramsal çerçevesinin önemli bir etkisi olduğu net bir biçimde görülüyor. İki yazar arasında Antonio Gramsci ile Louis Althusser arasındakine benzer bir ilişki var, ikincisi birincisini daha sistematik ve şematik hale getiriyor. Yapısal belirlenimin rolü ikincide, somut tarihsel aktörler birincisinde daha önemli rol alıyor. Bu çalışma, altyapı şebekelerinin dönüşümünü ve bu alana dönük devlet politikalarını analiz ederken bazı soyut kavramlara başvurarak yapısal belirlenimi, bu şebekelerin dönüşümünde somut aktörlerin somut rollerini ortaya koyarak tarihselliği ön plana çıkarıyor.

Geçiş sosyolojisinin önemli bir eksikliği modellerini esas olarak merkez ülkeler için kurması. Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Britanya, Fransa, Almanya gibi Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya gibi merkez ülkelerin dönüşümü bu modeller çerçevesinde incelenebiliyor. Elbette ne Fordizm ne de finans egemen esnek birikim ulusal ölçüğe indirgenebilir. Her iki birikim rejimi de dünya sistemi çapında birer örgütlenme biçimini gerektirir. Geçiş sosyologları da bunu kabul eder (Harvey 1990, 136-137). Ancak kurdukları inceleme çerçevesi ve başvurdukları tarihsel olaylar ve aktörler esas olarak merkez ülkelere yönelik olmaya devam eder. Bu noktada bu çalışmaları modifiye ederek çevre ekonomilerin eksenine yerleştirmek için büyük tarihsel sosyoloji geleneğinden yardım alıyorum. Tarihsel sosyolojinin önde gelen isimleri olan Immanuel Wallerstein ve Giovanni Arrighi’nin yanı

<sup>1</sup> Bu iki yazar bir ekolün temsilcileri olarak görülmez veya başka bir yerde geçiş sosyologları olarak adlandırılmazlar. Bu isimlendirmeyi ve tasnifi ben buradaki çalışmam amacıyla yapıyorum. Burada geçen geçiş ifadesinin, geçiş ekonomileri (*transition economies*) olarak adlandırılan, reel sosyalizmden kapitalizme geçiş yaşayan ülkelerle bir ilgisi yoktur.

sıra bu çerçeveyi ağırlıklı olarak Osmanlı İmparatorluğu'na ve daha düşük düzeyde çağdaş Türkiye'ye uyarlamış olan Çağlar Keyder ve Şevket Pamuk'un çalışmaları bu çalışmanın da önemli çıkış noktaları. Önce Osmanlı İmparatorluğu'nun, daha sonra çağdaş Türkiye Cumhuriyeti'nin ticaret, sermaye hareketleri ve göçler yoluyla dünya ekonomisiyle (yarı-)çevre ülke olarak eklemlenmesi ve bu eklemlenmede sermaye eklemlenmesinin büyük oranda altyapı şebekelerine dönük yatırımlar vasıtasıyla vücut bulması başlıca çıkış noktalarından birini oluşturuyor. Tarihsel sosyoloji ele alınırken geleneksel olarak ticaret bağımlılığının odağa alınması ve buna bağlı olarak yurtiçi imalatın çöküşünün dikkat çekmesi keyfiyeti açıktır. Sermaye bağımlılığıysa ağırlıklı olarak devlet borçları çerçevesinde dikkat çekerken altyapı şebekelerine dönük doğrudan yatırımlar yoluyla gerçekleşen sermaye bağımlılığı gölgede kaldı. Halbuki genelde Wallerstein ve Arrighi'nin çalışmalarında çevre ekonomilere dönük sermaye hareketleri, özelde Keyder ve Pamuk'un çalışmalarında altyapı şebekelerinin çektiği yatırımlar da analize dahil ediliyordu. 1970'lerden itibaren finans egemen esnek birikim döneminde sermaye bağımlılığının çevre ekonomilerin dünya ekonomisine başlıca eklemlenme biçimi haline gelmesi ve ticaret bağımlılığından daha belirleyici olması, tarihsel sosyoloji çalışmalarının sermaye bağımlılığını odağına alan bir yeniden okunmasını gerekli kıldı. Böyle bir okuma ortaya çıkarıyor ki, içinde bulunduğumuz "küreselleşme" dönemi aslında "ikinci küreselleşme" dönemidir. "Birinci küreselleşme"yse 19. yüzyılda yükselmiş ve 1914-1930 dönümüne dek devam etmişti. Bu birinci küreselleşme döneminde de artan hizmet talebine paralel biçimde yine çevre ekonomilerde altyapı şebekelerine olan yatırımlar genişlemişti. Tarihsel sosyolojinin altyapı şebekelerinin analizinde kullanılması hem bu geleneğin yeni sorunlar çerçevesinde düşünen bir iktisadi sosyoloji akımı olarak güncellenmesi, hem de günümüzdeki deneyimlere ışık tutabilecek 19. yüzyıl deneyimlerinin hatırlanması açısından önemli.

Nihayet bu iki çerçeveyi Türkiye haberleşme politikalarının üç yüzyılı içerisinde konumlandırmak ve somutlaştırmak bu çalışmanın başlıca amacı. 19. yüzyılda posta ve telgraf hizmetlerinin gelişim yönünden, 20. yüzyılın başında telefonun gelişinden, daha sonra kamulaştırmalara ve 20. yüzyılın sonunda ve 21. yüzyılın başında özelleştirmelere uzanan bir akışı bu çerçevenin içinden yeniden açıklamayı amaçlıyorum. Bunu yaparken devlet politikalarını birbirini takip eden dönemler ile değişim ve kullanım değerlerinden oluşan bir matrisin içinde tablolastırıyorum. Böylece farklı konjonktürel dönemler için altyapı şebekesinin kazandığı farklı özellikler, belli bir yapısal belirlenim çerçevesinde oluşan değişim ve kullanım değerleri ve bu çerçeve dahilinde devletin benimseyebildiği politika önceliklerini topluca göstermek mümkün oluyor. Kuşkusuz bu çalışmanın bir benzeri haberleşme/telekomünikasyon şebekesi dışındaki diğer altyapı şebekeleri için de yürütülebilir. Olası şebekeler içerisinde haberleşme şebekesinin seçilmesini, bu şebekenin finans sektörü açısından taşıdığı kritik önem meşrulaştırıyor. Şebekenin hem kritik finansal işlemlerin taşıyıcısı olmasından ileri gelen bir kullanım değeri, hem de kapitalist yatırımları kendisine çeken karlı bir sektör olmaktan ileri gelen bir değişim değeri var. Haberleşme şebekesinin bu iki yönü birbirleriyle her zaman barışık olan yönler değil. Değişim değerini ön plana çıkaran bir politika önceliği şebekenin işlevselliğini tehlikeye düşürerek kullanım değeri yönünün baskılanması anlamına geliyor. Bu çalışmada farklı konjonktürel dönemler içerisinde özel olarak telefon şebekelerinin, genel olarak haberleşme şebekelerinin kullanım ve değişim değerlerinin nasıl tanımlandığı ve devletin politika önceliklerinin hangi yönü vurguladığı açıklanıyor.

Çalışmanın birinci bölümü olan bu giriş bölümünü takip eden bölümleri şu şekilde akıyor: İkinci bölüm geçiş sosyologlarının çalışmalarından hareketle merkez ülkelerde telekomünikasyon politikalarının dönüşümünü inceliyor. Üçüncü bölüm tarihsel sosyoloji düşüncesinin katkılarıyla geçiş sosyolojisini yeniden çekimleyerek çevre ülkelerde telekomünikasyon politikalarının dönüşümünü ele alıyor. Dördüncü bölüm tüm bu kuramsal çerçeveyi Türkiye haberleşme şebekelerinin ve bu şebekelere dönük devlet politikalarının dönüşümüyle somutluyor. Beşinci bölüm makalenin temel tartışma noktalarını ve bulgularını vurguluyor ve çalışmayı sonlandırıyor.

## 2. Geçiş Sosyolojisi: David Harvey ve Bob Jessop

Bu bölümün amacı, geçiş sosyolojisinin iki önemli temsilcisi olan David Harvey ve Bob Jessop'ın çalışmalarından hareketle merkez ekonomilerde telekomünikasyon sektörünün

dönüşümünü açıklayan bir kuramsal çerçeve ortaya atmak. Bu çerçevede bu bölüm ilk olarak Harvey'nin Fordizm'den finans egemen esnek birikime geçişi nasıl kuramsallaştırdığını açıklıyor. Bu geçişte özellikle önemli rol oynayan zamansal ve mekânsal çözüm/nakil (*spatio-temporal fix/replacement*) kavramlarını açıklıyor ve bu çözüm/nakillerde telekomünikasyon şebekelerinin rolünü inceliyor. İkinci olarak bu bölüm, Jessop'ın kuramlaştırdığı haliyle kapitalizmde çelişki yüklü politika alanlarını açıklıyor. Jessop'ın bu modellerinden hareketle telekomünikasyon politikasının da çelişki yüklü bir politika alanı olarak kuramsallaştırıyor ve bunu merkez ülkelerde telekomünikasyon politikasının dönüşümü üzerinden somutlaştırıyor.

Harvey (1990, 121-140) Fordizm kavramını 1945'te İkinci Dünya Savaşı'nın ardından başlayan ve 1973'te ABD'nin krize girmesi ve Bretton Woods standardını terk etmesiyle son bulan bir birikim rejimi olarak tanımlar.<sup>2</sup> Fordizm temelinde standart ürünlerin kitlesel üretimi ve kitlesel tüketimi yatan bir birikim rejimiydi. Mesai sürelerinin sınırlanması, yükselen reel ücretler, tam istihdam politikası ve devletin sosyal harcamalarıyla birleşiyor, böylece ücretli çalışanlar büyüyen kitlesel üretimi tüketme gücüne sahip bir iç pazarın önemli bir bileşeni haline geliyordu. Talep yanlı Keynesyen politikalarla efektif talebin genişlemesine devletin ulusal ölçekte merkezi planlama işlevini görmesi dayanak oluşturuyordu. İmalat ve hizmetlerde hâkim durumda bulunan monopolistik ve oligopolistik firmalar ve kamu işletmeleri, ölçek ekonomilerinden yararlanabilen büyük sermaye yatırımlarının hayata geçirilmesinde önemli rol oynuyordu. Ulusal telekomünikasyon operatörlerinin de dahil olduğu bu firmalar kendilerine tanınan tekeli ayrıcalıklara karşılık güvenceli ve sendikali çalışanları yükselen reel ücretlerle istihdam etmeyi kabul ediyordu. Harvey'nin ana hatlarını bu şekilde çizmiş olduğu Fordizm esas olarak merkez ülkelerde geçerli olan bir birikim rejimi olmakla beraber komünist İkinci Dünya dışındaki çevre ülkeler de -bu arada Türkiye de- merkezdeki Fordist büyüme mekanizmasının ve Soğuk Savaş'ın ihtiyaçlarına ve kendi kalkınmacı hedeflerine göre iş bölümüne ekleniyor ve sistemin işlemesine önemli katkıda bulunuyordu. Bu eklenmenin koşullarını Dünya Bankası, IMF, NATO gibi uluslararası örgütler büyük oranda tayin ediyor, ABD kapsamlı politik ve askeri müdahalelerden geri durmuyordu. Bretton Woods sisteminin uluslararası sermaye hareketlerinde spekülasyonu baskılayan, istikrarı hedefleyen düzenlemeleri ve ABD'nin güvencesi altındaki sabit kur rejimi ülkeler arasındaki ekonomik ilişkileri istikrarlı bir zemine oturtuyordu (Eichengreen 2008, 91-133). Bütün sektörlerin Fordist birikim rejiminin ihtiyaçları çerçevesinde biçimlendiği bir ekonomik yapıda, monopol konumundaki telekomünikasyon operatörleri yüksek istihdam hacimleri, büyük ölçekli yatırımları ve yurtiçi elektronik imalatına yüklü siparişleriyle üzerine düşen rolü oynuyordu. Fordist birikim rejimiyle ilişki içerisinde telekomünikasyon politikalarının nasıl biçimlendiğini bu bölümde daha sonra açıklayacağım.

Harvey (1990, 141-172) Fordist birikim rejiminin sona ermesiyle beraber esnek ve finans egemen bir birikim rejimine geçiş yaşandığını ifade eder. 1960'larda Batı Avrupa ve Japonya'da savaş sonrası toparlanmanın tamamlanması ve iç pazarın sınırlarına erişilmesi, verimlilik artışlarının daha çok işçiyi imalat sektörünün dışına itmesi, yeni sanayileşen ülkelerin ortaya koyduğu alternatifler, Vietnam Savaşı'nın yarattığı enflasyonist etki, petrol fiyatlarındaki dalgalanmalar, ABD dışı dolar fonlarının şişmesi ve spekülatif işlemlerde çevrilmeye başlaması gibi faktörler Fordist birikim rejimini krize sürükledi. Harvey'ye göre Fordist birikim rejiminin başarılı işleyişini sağlayan sermaye-emek uzlaşısı, sabit sermaye yatırımları ve devletin sosyal politika sorumlulukları bu kriz karşısında ekonomik açıdan sorun yaratan birer katılık haline gelmişti. Bu katılıkların karşısına 1970'lerden itibaren konan esnek örgütlenmeler yavaş yavaş yeni bir birikim rejiminin esas öğelerini oluşturdu. Fordizm'in güvenceli, sendikali, tam istihdamı hedefleyen çalışma rejiminden güvencesiz, yarı-zamanlı, sendikasız, yer yer kayıt dışı ve yapısal olarak işsizliği barındıran esnek bir çalışma rejimine geçildi. Bütünsel işyeri örgütlenmesinden taşeronlara dayanan daha esnek bir üretim örgütlenmesine geçildi. Bu çerçevede küresel değer zincirleri ve sektör-içi ticaret gelişti ve üretimin

<sup>2</sup> Birikim rejimi olarak Fordizm, birçok özelliğini rasyonalize edilmiş Fordist-Taylorist işyeri örgütlenmesinden almakla beraber, ondan ibaret ve onunla aynı şey değildi. Bu işyeri örgütlenmesi modelinin tarihi 1910'lara kadar uzanıyordu (Harvey 1990, 125-129). Harvey bütünsel bir birikim rejimi ve ona denk gelen bir toplumsal ve ekonomik düzenleme biçimi olarak Fordizm kavramını önde gelen isimleri Michel Aglietta, Alain Lipietz ve Robert Boyer olan Düzenleme Okulu'ndan devralır (Harvey 1990, 121-122).

farklı bileşenleri dünyanın farklı konumlarında yürütülmeye başladı. Standart ürünlerin kitlesel üretiminden, çeşitlendirilmiş ürünlerin talep üzerine kısa süre içerisinde üretilmesine dayanan Post-Fordist işyeri örgütlenmesi ön plana çıktı. İmalat tesislerinin ucuz emek coğrafyalarına göçüne bağlı olarak merkez ekonomilerde sanayisizleşme süreci tetiklendi ve eski endüstriyel merkezler çöküntü bölgelerine dönüşmeye başladı. Merkez ekonomilerde, odağında finans, sigortacılık ve gayri-menkul ortaklıklarının yer aldığı hizmetler sektörü istihdamın ve milli gelirin çoğunluğunu barındırır hale geldi. Uluslararası ekonomik ilişkilerin temel çıpası olan sabit kur rejimi, ABD'nin enflasyonist politikaları benimsemesi ve 1973'te dolar karşılığı altın taahhüdünden vazgeçmesiyle beraber yerini esnek ve dalgalı kur rejimine bıraktı (Eichengreen 2008, 126-132). Uluslararası sermaye hareketlerinde Dünya Bankası, UNIDO (United Nations Industrial Development Organization – Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü) vd. gibi resmi kaynakların ağırlığı özel bankalar lehine hafifledi ve devlet borçları özelleşmiş oldu. Harvey çalışma rejimi, para politikaları, sermaye hareketleri, uluslararası para rejimi ve tüm bunlara denk düşen politik, toplumsal, kültürel formların Fordizm'de katılıkla ve sabitlikle karakterize olan hallerinden, esnek birikim rejiminde esneklikle ve hareketlilikle tanımlanabilecek bir hale dönüştüğünü ortaya koyar. Kuşkusuz bu dönüşümde ulusal ve uluslararası telekomünikasyon şebekeleri çok büyük bir rol oynamış ve mekânsal nakledilebilirlik ve çok konumlu organizasyonları mümkün kılmıştı (Harvey 1990, 161).

Harvey'ye (1990, 192-194, 196) göre Fordizm'den esnek birikim rejimine geçişin en önemli alamet-i farikası, yeni oluşan birikim rejiminin finans egemen bir yapı olmasıdır. Finans egemen yapının anlamı, finans sektörü aktörlerinin elinin yasal olarak rahatlatılması, yeni ve çok çeşitli finansal enstrümanların ortaya çıkması, uluslararası para ve sermaye piyasalarında yatırım ve spekülasyon imkanlarının genişlemesi, reel ekonomik aktörlerin giderek daha ağır bir biçimde finansal aktörlere bağımlı hale gelmesi, hatta birer finansal oyuncuya dönüşmesidir (Harvey 1990, 160-165). Buna ek olarak kapitalist birikimin sistemik krizlerini atlatmak için başvurulan zamansal ve mekânsal çözümlerin hayata geçirilmesinde finans kritik rol oynar.<sup>3</sup> Belli bir mekânda karlı olarak kullanılmayan sermayenin başka bir mekâna nakledilmesi şeklinde hayata geçirilecek bir mekânsal çözüm, artık sermayenin yeniden yatırılabilir fonlara, başka bir deyişle para sermayeye dönüştürülmesini gerektirir. Bu dönüşüm finans sistemi dolayısıyla gerçekleşebilir. Harvey artık sermayenin mekânda nakledilebileceği gibi, bugün elde edilemeyen kazancın yarına ertelenmesi yoluyla bir zamansal çözüm hayata geçirilebileceğini açıklar. Zamansal çözümün belli başlı yöntemlerinden biri artık sermayenin vadeli kazanç vaat eden finansal enstrümanlara yatırılması/dönüştürülmesidir. Böylece bugün elde edilemeyen kazanç geleceğe ertelenmiş olur. Bunun bir diğer yolu, bugün kazanç elde edemeyen artık sermayenin altyapı yatırımlarına yönlendirilmesidir. Altyapı yatırımlarının uzun vadede ekonomik etkinliği artırması ve yeni mekanları ekonomik faaliyete açması beklenir. Yeni mekanların ekonomik etkinliğe açılması aynı zamanda bir mekânsal çözüm olarak da işlev görür. Görüldüğü gibi tüm bu mekânsal ve zamansal çözümlerin güncel biçimlerinin işleyişi modern finansal mekanizmalara, düzenlemelere ve enstrümanlara muhtaçtır. Finans sektörünün egemenliği sermaye birikiminin tıkanmışlığını aşmada oynadığı bu temel rolle yakından ilişkilidir. Finansın bu işlevi görebilmesiyse kapsamlı ve gelişmiş telekomünikasyon şebekelerinin varlığına ve düzenli işlemesine bağlı. Finansal sistem dolayısıyla hayata geçirilebilen sermaye nakillerinde telekomünikasyon şebekelerinin oynadığı hayati rol finans egemen ve esnek birikim rejimi bağlamında telekomünikasyon şebekelerinin sahip olduğu kullanım değerinin de zeminini oluşturuyor.

Finansın ihtiyaçları çerçevesinde tüm ekonominin yeniden yapılanmasından elbette genel olarak altyapı şebekeleri, özel olarak telekomünikasyon şebekeleri azade değildi. Bir yandan telekomünikasyon şebekelerinin ürettiği hizmetlere olan kurumsal talep finans aktörleri tarafından genişletildi. Bir yandan da telekomünikasyon şebekelerine dönük satın alma, birleşme, yatırım ve özelleştirmeler en önemli finansal projeler arasında görülmeye başladı. Telekomünikasyon şebekelerine dönük bu ticari ilgi, telekomünikasyon şebekelerinin finans egemen esnek birikim rejimi

<sup>3</sup> Mekansal ve zamansal nakil/çözüm (*spatio-temporal fix/replacement*) kavramlarının ayrıntılı bir açıklaması için bakınız: Harvey (1990, 173-188; 1999; 2001, 23-30).

## DEVLET VE TELEFON

bağlamında sahip olduğu değişim değerinin ana unsurunu oluşturuyor. Finansın gelişmesiyle beraber telekomünikasyon şebekesinin kullanım ve değişim değerlerinin yeniden anlamlandırılması ve bu iki yön arasındaki çelişki telekomünikasyon politikalarının yapısal belirlenim çerçevesini tayin ediyor.

Harvey'nin Fordist birikim rejiminden esnek birikim rejimine geçişi nasıl kuramsallaştırdığını ve bunun içinde finans şebekelerinin, dolayısıyla telekomünikasyon şebekelerinin ne şekilde yer aldığını ana hatlarıyla açıkladıktan sonra, bir diğer geçiş sosyolojisi yazarı Jessop'a geçiyorum. Jessop'ın çalışmaları, bir çelişkiler alanı olarak devletin ekonomi politikaları ve bir politika oluşturucu olarak devleti odağına alır. Çelişkili alanlar içerisinde çelişkileri yönetmek amaçlı üretilen geçici sabitlemeler olarak politikalar ve bu politika üretme failliğinin sınırlarını çizen yapısal çerçeve hakkında kuramsal bir çerçeve önerir. Bu kuramsal çerçevede metanın değişim değeri ve kullanım değeri arasındaki çelişki ve bu çelişkinin farklı politika alanlarında açığa çıkma biçimleri belirleyici yapısal çerçeve olarak ortaya çıkar (Jessop 2002, 2013; Jessop ve Sum 2006).

Tablo 1. Çelişki Yüklü Alanlar Olarak Ekonomi Politikaları

Politika Alanı	Kullanım Değeri	Değişim Değeri
<b>Sermaye</b>	> Hal-i hazırda yatırılmış olan somut varlık stoku olarak sermaye	> Yeniden yatırılabilmeye müsait olan hareket halinde soyut değer olarak sermaye
<b>İşçi ve ücret</b>	> Hal-i hazırda istihdam edilmekte olan somut ve spesifik emek > Ulusal efektif talebin bir bileşeni, iç talep unsuru olarak ücret	> Nakledilebilir ve ikame edilebilir soyut L faktörü olarak emek > Üretimde rekabet gücünü düşürücü bir maliyet unsuru olarak ücret
<b>Vergi</b>	> Sosyal harcamalara kaynak oluşturmak ve gelir adaletini sağlamak için kullanılan bir araç olarak vergi	> Özel gelirlerden koparılan ve üretken olmayan kesinti, sermaye kaçışına yol açan bir caydırıcı
<b>Para</b>	> Para ve maliye politikası aracı olarak ulusal para birimi > Planlamaya ve Maliye Bakanlığı'na tabi Merkez Bankası, genişleyici para politikası	> Uluslararası sermaye piyasalarında çevrilebilir olan para > Planlama ve yürütmeden azade bağımsız Merkez Bankası, sıkı para politikası
<b>Toprak</b>	> Doğal müşterekler, yurtttaşların geçimlik kullanımına, ortak ve somut mülkiyet hakkına açık doğal kaynakların tümü	> Çitlenen ve soyut mülkiyet konusu olan rant yaratan özel mülkiyet
<b>Bilgi</b>	> Entelektüel ve sanatsal müşterekler olarak bilgi	> Fikri mülkiyet haklarına tabi, çitlenen, patentlenebilen ve rant yaratan bilgi
<b>Devlet</b>	> Toplumsal istikrarın sürdürücüsü olarak devlet > Sosyal refah devleti, borçlanan devlet	> Ekonomik faaliyetin ve yeniden üretimin garantörü olarak devlet > Sosyal harcamalardan çekilen, harcamalarını konsolide eden devlet

Tablo 1 sözü edilen farklı politika alanlarında kullanım ve değişim değerlerinin nasıl tanımlanabileceğini gösterir.<sup>4</sup> Örneğin Jessop'a (2013, 20) göre finans egemen birikim stratejisi

<sup>4</sup> Burada dikkat edilmesi gereken noktalardan biri, kullanım ve değişim değerlerinin bir metada aynı anda bir arada var olmakla beraber kuramsal anlatımın gerekliliklerinden dolayı ayrı ayrı gösterilmesidir. Bir diğer önemli nokta, Marx'ın tek bir metanın iki yönü olarak tanımladığı kullanım ve değişim değerlerinin, aslında birçok metanın ve farklı sosyal



çerçevesinde politika üreten bir devlet, Tablo 1’de gösterilen haliyle sermayenin değişim değerine öncelik verir ve uluslararası sermaye piyasalarında dolaşan para sermaye formunu ön plana alan bir politika hattı tutturur. Ücreti bir maliyet unsuru olarak ele alarak yine değişim değerine vurgu yapar, bir başka deyişle metalaşma düzeyini yükseltir, öte yandan ücretin iç talep unsuru olma özelliğini özel tüketici kredisiyle (Jessop’ın *private Keynesianism* adını taktığı mekanizmayla) ayakta tutmaya çalışır. Yine Jessop’a (2013, 13) göre, bu alanlarda Fordist birikim rejimi çerçevesinde politika üreten bir devletse ücreti bir iç talep unsuru olarak değerlendiren bir politika tutturuyor ve emeğin kullanım değerine vurgu yapmış oluyordu. Sermayenin öncelik verilen formuysa somut varlık ve tesis olarak mekâna sabitlenmiş fiziksel yatırım formuydu.

Devletin bir politika alanına, ilgili alanın temel taşı oluşturulan bir metanın değişim değerine öncelik tanıyan bir şekilde yaklaşması, o metanın kullanım değerinin ortadan kalktığı anlamına gelmez ve *vice versa*. Bilakis, bir yöne öncelik tanınıyorsa diğer yön baskılanıyordur ve bu baskılanma durumu bir ekonomik-sosyal krize giden taşları döşüyordur. Örneğin Fordist birikim rejiminde ücretli emeğin bir iç talep unsuru olarak ele alınması, yani kullanım değerinin vurgulanması ve bir maliyet unsuru olarak kapitalistlerin ücretleri düşürme eğiliminin baskılanması, daha rekabetçi bir konjonktürel döneme girilmesiyle beraber ulusal rekabet gücünü düşüren bir politika haline gelmişti. Öte yandan değişim değeri yönüne öncelik tanıyarak kapitalistlerin ücretleri düşürme eğilimini destekleyen bir devlet, bir moment sonra işçiler arasında gelişecek bir siyasi ve toplumsal itirazın tohumlarını serpiyor ve iç talebin önemli bir unsurunu tasfiye ediyordu.

Harvey ve Jessop’ın Fordist birikim rejiminden esnek ve finans egemen birikim rejimine geçişi nasıl açıkladıklarını ve bu geçişte çelişki yüklü politika alanlarında merkez ekonomi devletlerinin önceliklerinin nasıl dönüştüğünü ana hatlarıyla özetledim. Şimdi sıra bu zeminden hareketle merkez ekonomilerde telekomünikasyon politikasının dönüşümünü bir tablo (tablo 2) yardımıyla ortaya koymaya geldi. Tablo 2’de gösterdiğim gibi merkez ülkelerde Fordist birikim rejimine tekabül eden ve kullanım değerine öncelik veren bir telekomünikasyon politikasından, finans egemen esnek birikim rejimine geçişe paralel olarak bu esnek yapıya tekabül eden özelleştirmeci ve rekabetçi bir telekomünikasyon politikasına geçilmiştir.

**Tablo 2. Merkez Ülkelerde Telekomünikasyon Politikasının Dönüşümü**

<b>Dönem</b>	<b>Kullanım Değeri</b>	<b>Değişim Değeri</b>
<b>Fordist birikim rejimi ve ona tekabül eden posta-imalat kompleksi politikası</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Evrensel erişim</li> <li>&gt; İşlem maliyetlerinde düşüş</li> <li>&gt; Yerli elektronik imalatına dönük bir talep unsuru</li> <li>&gt; Politik, askeri ve stratejik işlevler</li> <li>&gt; İstihdam hacmi</li> <li>&gt; Ulusal coğrafyanın bir bütün olarak kurulması, bölgeler ve sektörler arası tekel formu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Metropol bölgelerde potansiyel olarak daha düşük maliyetler ve daha yüksek gelirler</li> <li>&gt; Kamu bütçesine dönük etkiler</li> <li>&gt; Bir ihracatçı olarak elektronik imalatı sektörü</li> </ul>
<b>Finans egemen esnek birikim rejimi ve ona tekabül eden özelleştirmeci ve rekabetçi telekomünikasyon politikası</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Uluslararası finans işlemlerinin gereksindiği uluslararası bağlantıların kurulması</li> <li>&gt; Metropol bölgelerde daha gelişkin şebekeler ve daha ucuz hizmetler için tekellerin dağıtılması ve fiyat rekabeti</li> <li>&gt; Finans sektörünün işlem maliyetlerinde düşüş</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Devletin özelleştirme gelirleri</li> <li>&gt; İthalat yoluyla ekipman tedarikinin yarattığı maliyet</li> <li>&gt; Elektronik imalatı sektörü için yeni uluslararası pazarlar ortaya çıkması</li> <li>&gt; Ulusal operatörlerin uluslararası yatırım fırsatlarını değerlendirmesi</li> </ul>

formların bir kompostosu olan karmaşık politika alanlarına teşmil edilmiş olmasıdır. Yine de bu karmaşık bileşke içerisinde temel pozisyonda yer alan metalara dönük yaklaşımın incelenmesi, tekel metalar için düşünülmüş olan analitik kategorileri teşmil edebilmemize elverir. Kapitalizmin temel çelişkisi olan kullanım değeri-değişim değeri çelişkisinin daha geniş ve büyük politika sorunlarına teşmil edilmesinin bir diğer örneği için bakınız: Harvey (2014).

Fordist birikim rejimi döneminde bir kullanım değeri ögesi olarak evrensel erişim ilkesi başlıca politika önceliklerinden biriydi. Evrensel erişim bu bağlamda haberleşme hizmetlerinden tüm yurttaşların eşit bir biçimde yararlanabilmesi anlamına gelir. Yurttaşların, özellikle ücra bölgelerde yaşayan yurttaşların haberleşme hizmetlerinden eşit bir biçimde yararlanmasına öncelik tanınması, iş dünyasının haberleşme hizmetlerinden yararlanma talebiyle çelişki içine düşer. Şöyle ki, talebin çok düşük olduğu ve yatırım maliyetlerinin daha yüksek olduğu düşük nüfuslu ve çeperde kalan bölgelere modern telekomünikasyon şebekesi kurmak ve işletmek ekonomik gelirleri giderlerinin çok gerisinde kalan bir politikadır. Bunu dengelemek amacıyla tekel durumunda olan operatör talebin yoğun ve yatırım masraflarının düşük olduğu metropol bölgelerde elde edilen gelir fazlasını ücra bölgelere yapılan yatırımları sübvansiyon etmek için kullanır. Bu çapraz sübvansiyon mekanizmasının kilit mekanizmalarından biri tek fiyat (*single rate*) politikasıdır. Bu belirlenen tek fiyat öyle bir düzeydedir ki, metropol bölgelerde haberleşme hizmeti için alınan bu fiyat metropol bölgelerde o haberleşme hizmetini üretmek için katlanılan maliyetin epey üstündedir. Öte yandan bu tek fiyat ücra bölgelerde hizmet götürmek için katlanılan birim maliyetinin altındadır. Çapraz sübvansiyonun bir diğer örneği, ağırlıklı olarak iş dünyasının kullandığı şehirler arası ve uluslararası haberleşme hizmetlerinin fiyatının şehir içi haberleşme hizmetlerinden çok daha pahalı bir fiyatla sunulmasıdır (Noam 1992, 23; Brock 2003, 3, 189). Bu gibi çapraz sübvansiyon mekanizmalarıyla altyapı şebekelerinin ulusal ölçekte büyütülmesi ve yurttaş abonelere kurumsal abonelerden daha ucuz hizmet sağlanması, Fordist birikimin geniş kitlelere ekonomik kaynak aktararak iç talep unsurunu büyütme stratejisiyle uyum içerisindedir.

Birçok merkez ülke hükümeti, kapsamlı telekomünikasyon şebekesi kurma yatırımlarını yerli imalat sektörlerini beslemek için bir kaldıraç olarak kullandı. Uzun dönemli yatırımlar ve bilimsel projeler gerektiren elektronik imalatının yerli telekomünikasyon devinden düzenli siparişler alması, bebek endüstri korumacılık yöntemlerinden biri olarak işlev gördü. Böylece temelinde imalat sektörünün büyümesi yatan Fordist birikim rejimiyle uyumlu bir işlev ortaya çıkmış oldu. Benzer bir şekilde, monopol haklarıyla donanmış olan telekomünikasyon devleri kendi ülkelerinin en büyük istihdam sağlayıcılarından biri oldular. Çok büyük emekçi kitlelerini güvenceli, sendikalı ve yüksek ücretli bir şekilde istihdam eden telekomünikasyon devleri bu şekilde Fordist birikimin tam istihdamı hedefleyen ve işçi ücretlerini iç efektif talebin bir unsuru olarak ele alan, yani kullanım değerini öne çıkaran politikasının önemli bir ayağını oluşturdu. Tüm bunlara ilaveten, iki dünya savaşı deneyimi geçirmiş olan devletlerin askeri ve stratejik açıdan kendilerini sağlama alma arayışı, onları haberleşme şebekelerini kendi tekelleri altında kontrol altında tutmaya yönlendiren bir diğer etken oldu. Eli Noam (1992, 4, 24-25) bu şekilde işleyen telekomünikasyon politikası şemasına posta-imalat kompleksi (*postal-industrial complex*) adını takar ve bu kompleksin dönemin büyüme stratejileri içerisinde nasıl başarıyla işlediğini açıklar. Bu paragrafla birlikte Tablo 2'nin ikinci sütununda ve ikinci satırında yer alan kutucukta bulunan etkenleri ana hatlarıyla açıklamış oluyorum.

Fordist birikim rejimi çerçevesinde merkez devletlerin benimsediği posta-imalat kompleksi modeli, haberleşme şebekelerini yurt çapında yurttaşlara ucuz sunmada başarı gösterdi. Ne var ki şebekenin kullanım değerine öncelik veren bu yaklaşım değişim değerini baskılayan bir yaklaşımdı. Metropol bölgelerde yüksek fiyat uygulanması, bu bölgelerde üslenmiş olan kurumsal aboneler için ek bir maliyet kalemiydi. Korunan iç pazarlar için üretim yapan firmalar için bu büyük bir sorun olmayabilirdi. Ama 1970'lerle beraber uluslararası rekabet kurumsal firmaların gündemine daha fazla girmeye başlayınca kurumsal aboneler daha çeşitli haberleşme hizmetlerini daha ucuza talep etmeye başladı (Noam 1992, 30-41). Baskılanan bir diğer unsur bu politikanın kamu bütçesine olan etkisiydi. Avrupalı merkez devletler 16.-17. yüzyıllarda posta hizmetlerini, 19. yüzyılda telgraf şebekelerini ve nihayet 1890'larla 1940'lar arasında telefon şebekelerini devletleştirdiklerinde ve tekelleştirdiklerinde bu hizmetlerden elde edilen gelirleri de kamu bütçesine aktarmış oluyordu. Devletler tekelleri altına aldıkları sırada telefon operatörleri ülkelerin ekonomik açıdan en hareketli şehirlerinde (başkentler, dini merkezler, liman kentleri) yer alan kentsel ölçekli telefon şirketlerinden ibaretti. Özel şirketler sadece kar edebilecekleri bu lokasyonlarda yatırım yapmayı tercih ediyordu ve ağırlıklı olarak kurumsal abonelere ve varlıklı yurttaşlara hizmet sunuyordu (Noam 1992, 10). Devletler bu kentsel ölçekli küçük şebekeleri birbirine lehimleyerek hem ulusal ölçekte büyüttü hem



de kentler içerisinde derinleştirdi. Şebekelerin büyümesine paralel olarak maliyetler de giderek büyüdü. Yukarıda açıklanan çapraz sübvansiyon mekanizmalarına ilave olarak kamu bütçelerinden ek kaynaklar ayrılması gerekiyordu. 1980'lerde özelleştirme politikaları benimsenirken öne sürülen meşrulaştırıcı gerekçelerden biri de telekomünikasyon şebekelerinin yatırım ihtiyaçlarının kamu fonlarıyla finanse edilememesi idi (Thatcher 2007, 128, 187).

Yukarıda kurumsal abonelerin posta-imalat kompleksi döneminde benimsenen politikanın ana direkleri olan tek fiyat, standart hizmet, çapraz sübvansiyon gibi mekanizmalardan ekonomik açıdan neden zarar gördüğünü açıkladım. Bu kurumsal aboneler içerisinde yer alan, genel olarak finans sektörü aktörlerinin tümü ve özel olarak ticari bankalar, yukarıda açıklandığı gibi 1970'lerden itibaren merkez ekonomilerde daha geniş bir hareket alanı elde etti. Bu dönem bankaların işlemlerinin sayısının ve hızının yükseldiği, buna bağlı olarak daha çok telekomünikasyon hizmeti talep etmeye başladığı bir dönem oldu. Bankalar hem klasik telefon hizmetlerini çok daha yoğun kullanmaya başlamıştı hem de daha ileri teknoloji, daha çeşitli telekomünikasyon hizmetleri beklentisi içindeydi (Warf 1989). Finans sermayesini oluşturan iş çevrelerinin devletin politikalarını etkileme gücünün artmasıyla beraber bu taleplere cevap verecek yeni bir telekomünikasyon politikası geliştirilmesi daha çok gündeme gelmeye başladı (Majone 1991, 92-93). Domino taşlarının birbirini yıkmasına benzer bir etki yapan bir gelişme, özelleştirilen telefon operatörlerinin kurumsal aboneleri cezbedebilmek için uluslararası telefon görüşmelerini ucuzlatması oldu. Bu tip indirimlerle çapraz sübvansiyon ilkesi çatışma içerisinde olan ulusal telekomünikasyon devleri, uluslararası arama pazarlarını süratle kaybetti (Horwitz 1998, 11). Merkez ekonomiler içe dönük politikalarından uluslararası rekabet çizgisine kaydıkça metropollerinde finans sektörü aktörleri gibi uluslararası firmaları barındırma konusunda bir rekabet içine giriyordu. İdeal finans merkezi olmak isteyen metropollerin çok gelişmiş ve çeşitli telekomünikasyon hizmetlerini ucuza sunabilen kentler olması gerekiyordu (Sassen 2002, 369). Devletler açısından bir kere daha kentsel ölçekli telekomünikasyon şebekelerinin derinleştirilmesi ve teknolojik açıdan güncellenmesi, ulusal ölçekli şebeke inşaatının önüne geçen bir politika oldu. Ne var ki merkez devletlerin kamu borcu krizleriyle boğuştuğu bir ortamda kamu mülkiyetindeki operatörler teknolojik güncelleme için gerekli olan finansman sağlama becerisinden uzak görülüyordu. Finansman becerisi ve yönetim esnekliği sağlayabilmesi için ulusal operatörlerin reforme edilmesi ve özelleştirilmesi çıkış yolu olarak belirdi (Thatcher 2007, 151-195). Dahası bu özelleştirmelerden elde edilebilecek gelirler devletlerin kamu borç yüklerine iyi gelecekti. Ulusal operatörlerin özelleştirilmesinin bir diğer itkisi, özelleştirmenin Latin Amerika gibi çevre coğrafyalarda hızla yayılması ve Avrupalı telekomünikasyon devlerinin bu özelleştirmelerden pay kapmak istemesiydi. Özelleştirme ve reform sürecini hızla tamamlayan İspanya'nın Telefonica isimli telekomünikasyon operatörü 1980'lerde ve 1990'larda birçok çevre ülkede operatörler satın alarak bir uluslararası deve dönüşmüştü (Clifton, Comin, Diaz-Fuentes 2011). Özelleştirmelerin süratle benimsenmesini meşrulaştıran bir etken de bu oldu. Lakin özelleştirilen Avrupa operatörlerinin çok azı Telefonica ve Vodafone benzeri uluslararası zincirler kurabildi. Son iki paragrafla beraber, Tablo 2'de ikinci satır üçüncü sütunda yer alan etkenlerin baskılanmasının uzun vadeli sonuçlarını ve birikim rejimindeki dönüşümle beraber üçüncü satır üçüncü sütundaki etkenleri ön plana çıkaran bir özelleştirme politikasına geçişi ana hatlarıyla açıklamış oluyorum.

Burada önemli olan nokta şudur ki, özelleştirmeci ve rekabetçi bir telekomünikasyon politikasında sektörün değişim değeri ön plandadır ve bu bir süre sonra şebekelerin kullanım değerine zarar verebilecek bir özel rekabet-finansal batık döngüsünü tetikler. Değişim değerinin ön plana çıkmasının bir boyutu, devletlerin özelleştirme politikalarından sırtlarındaki altyapı yatırımları yükünü atmak ve özelleştirme geliri elde etmek beklentisi içinde olmalarıdır. Bir diğer boyutuysa, sürece dahil olan özel sermaye aktörlerinin telekomünikasyon alanındaki karlı olanakları değerlendirme arayışında olmasıdır. Özel aktörlerin bu arayışının da iki yönü bulunur. Birincisi farklı ülkelerdeki ihalelere teklifler vererek uluslararası telekomünikasyon devine dönüşme arayışında olan operatörlerin (Telefonica, Vodafone gibi) ve bu operatörlere ekipman tedariki sağlayan elektronik üreticilerinin (Ericsson, Siemens, Motorola gibi) ilgisidir. İkincisiyse her türlü telekomünikasyon özelleştirmesi, satın alması, birleşmesine ve bunları takip edecek altyapı şebekelerine dönük fiziksel

yatırımlara kredi sağlayarak elindeki aşırı şişmiş finansal fonları değerlendirme arayışında olan, proje finansmanında uzmanlaşmış bankalar ve benzeri finans kapitalistleridir.

Yukarıda tarif ettiğim üç ana aktör, yani devletler, telekomünikasyon/elektronik devleri ve bankalar, 1990'lar boyunca telekomünikasyon sektöründe çok büyük bir kredi-finans balonu oluşmasına yol açtı. Aktörlerin her biri, Harvey'nin (1989, 192-196) finans egemen birikimin temel özelliklerinden biri olarak gösterdiği tüm ekonomik aktörlerin bankalaşması keyfiyetini doğrular bir şekilde finansal iştahla ekonomik açıdan miyop davranışı gösterdi. Bankalar dev proje finansmanı kredilerine ve benzeri finansman projelerine imza atmaya eğilim gösterdiği ölçüde devletler özelleştirme ihalelerinden elde edecekleri bedelleri şişirdi, telekomünikasyon/elektronik devleri şişen özelleştirme bedellerine rağmen merkez ve çevre ekonomilerdeki ihalelere büyük borçlar alarak girme cesareti gösterdi, yine büyük borçlarla çok kapsamlı teknolojik güncelleme ve şebeke genişletme projelerine girişti, tüm bu cürretkar atılımlar sektöre olan finansal iştahı ve dikkati şişirdi, buna bağlı olarak finans piyasalarında çeşitli enstrümanlar üzerinden telekomünikasyon şebekelerine aktarılan fonlar giderek büyüdü (Üçer 2018, 234-245). Özelleştirmeci ve rekabetçi politikalar bir yandan da sektörlerle hızla giren operatörlerin sert bir fiyat rekabetine girmesi anlamına geliyordu. Aynı pazarı hedef alan birden fazla firmanın ayrı ayrı şebeke yatırımları yapması, yüklü özelleştirme bedelleri ödemesi, ama buna paralel olarak daha rekabetçi fiyatlar sunmak zorunda olması, uzun vadede bu firmaların bilançolarında büyük bir kriz dinamiğinin büyümesine yol açıyordu. 1990'lar boyunca süren finansal büyüme 2000-2001 dönümünde tersine döndü ve dünyanın önde gelen borsalarının tümünde telekomünikasyon, elektronik ve internet devlerinin hisseleri çöktü (Crandall 2005, 18-21).

Bu gelişmeler aslında Harvey'nin sermayenin zamansal-mekansal nakli/çözümü dediği mekanizmaların yine Harvey'nin öngördüğü şekilde uluslararası finans piyasaları ve aktörleri dolayısıyla hayata geçmesiydi. Bu örnekte yaşanan imalat sektöründe karlı bir biçimde işletilemeyen artık sermayenin hizmetler sektörünün bir alt kolu olan telekomünikasyon sektörüne nakledilmesiyle gerçekleşen bir mekânsal nakildi. Aynı zamanda merkez coğrafyalarda değerlendirilemeyen artık sermayenin çevre ekonomilere nakledilmesiyle gerçekleşen bir mekânsal nakildi. Aynı zamanda bugün değerlendirilemeyen sermayenin finans enstrümanlarına yatırılmasıyla kazancının yarına ertelenmesi, yani sermayenin zamansal nakliydi. Aynı zamanda bugün değerlendirilemeyen sermayenin kazancının altyapı şebekelerine yatırılmasıyla bu altyapı şebekelerinin gelecekte sağlayacağı ekonomik getirilere ertelenmesiyle gerçekleşen bir zamansal nakildi. Aynı zamanda inşa edilen haberleşme altyapısıyla finansal-global mekânın genişlemesiyle hayata geçen bir mekânsal çözümdü. Ne var ki bu zamansal ve mekânsal çözümler kompleksi her zaman beklenen sonuçları vermiyordu ve sermayenin yatırıldığı alanda muazzam bir devalüasyonu tetikleyebiliyordu. 2000-2001 dönümünde telekomünikasyon menkul kıymetlerinin çöküşü de bu türden bir başarısızlığı haber veriyordu ve bir moment sonra tüm telekomünikasyon gayrimenkullerinin ve varlıklarının da hızla devalüe olması sonucunu verdi.<sup>5</sup>

Demek ki finans egemen birikim rejimi içerisinde biçimlenmiş olan aktörlerin değişim değeri odaklı ekonomik davranışları, ilgilerinin odağında yer alan telekomünikasyon şebekesinin devalüasyonu sonucunu vermişti. Merkez coğrafyalardaki imalat tesisleri benzer bir biçimde devalüe olduklarında, kapitalistler hızla bunları terk etti ve sanayi ürünlerini çevre coğrafyalarda üretip dağıttılar. Ancak bir altyapı şebekesi devalüe olduğu zaman, merkez ekonomilerin eski sanayi merkezleri gibi yok oluşa terk edilirse, eskiden ürettiği hizmetler o mekânda üretilemez ve bu hizmetler başka bir yerde üretilip ithal edilemez. Eğer devalüe olan altyapı şebekeleri terk edilmiş olsaydı, hem devletler kendi coğrafyalarında büyük bir meşruiyet krizi yaşardı, hem de uluslararası kapitalist ilişkiler muhtaç oldukları hizmetleri kullanamadığından geri çekilmek zorunda kalırdı. Bu da şebekelerin değişim değerlerinin öncelik haline geldiği bir dönemin sonucunda şebekenin

<sup>5</sup> Aslında bu türden bir krizi ilk yaşayan altyapı şebekesi telekomünikasyon sektörü değildir. Benzer bir özel yatırım-rekabet patlaması 19. yüzyılda demiryolu sektörünün de dahil olduğu pek çok altyapı şebekesinde yaşanmıştı ve 20. yüzyılın başında kurulan düzenlenmiş özel tekel ve kamu tekeli modelleri bu krizlere cevap olarak ortaya çıkmıştı (Kolko 1965; Brock 2003, 12-13).

kullanışlılığının, yani kullanım değerinin zarar görmesi demektir. Altyapı şebekelerinin değişim değeriyle kullanım değeri arasında işte böyle bir çelişki vardır ve izlenen devlet politikaları her iki yönü de ayakta tutacak politik formülleri dönüşümlü olarak kullanmak zorunda kalmıştır. Bu açıdan bakıldığında, 19, 20 ve 21. yüzyıllarda birbirini takip eden özelleştirme, kamulaştırma, yeniden özelleştirme (ve belki şimdi yeniden kamulaştırma) şeklinde politika dalgalanmaları daha iyi anlaşılabilir.

Böylece merkez ekonomilerde telekomünikasyon politikasının evrimini ve bu evrimi tetikleyen çelişki yüklü politika sahasını birikim rejimleri arasında geçiş çerçevesinde kuramsal bir çerçeveye oturtmuş oldum. Aslında bunu yaparken dünya ekonomisi bütünüünün bir diğer parçası olan çevre coğrafyalardaki dönüşümün çerçevesine ilişkin de birçok noktayı ortaya çıkarmış oluyorum. Takip eden bölümde geçiş sosyolojisinden ilhamla ve tarihsel sosyolojiden (Dünya Sistemleri Perspektifi) yardımıyla çevre ekonomilerde telekomünikasyon politikalarının dönüşümünü kuramlaştıracam.

### 3. Geçiş Sosyolojisinin Çevre Ekonomilere Uyarlanması: Dünya Sistemleri Perspektifinden Destek

Çevre ekonomilerde altyapı sektörlerinin dönüşümünü incelemek için önerdiğim teorik çerçevenin çıkış noktası çevre ekonomilerin dünya ekonomisine eklemelenmesinin değişen koşulları. Eklemelenmenin temelinde çevre ekonomilerin merkez ekonomilere ekonomik bağımlılığı yatıyor. Bu bağımlılığın başlıca boyutları ticaret, sermaye hareketleri ve nüfus hareketleri tarafından oluşturuluyor. Tüm bu ekonomik bütünleşme mekanizmalarına ezici bir askeri gücü elinde bulunduran hegemonik merkezi devletin ve diğer merkez-sömürücü devletlerin çevre devletleri zorlama kapasitesi de eşlik ediyor ve ekonomik bütünleşme süreçlerine dayanak sağlıyor. Benim inceleme çerçevem açısından özellikle önem taşıyan bütünleşme mekanizması sermaye bağımlılığı. Finans egemen ve esnek birikim rejiminin ihtiyaçlarıyla biçimlenen bir dünya ekonomisinde sermaye hareketleri temelinde gelişen bağımlılık ve eklemelenme kalıplarının incelenmesi, çevre ekonomilerde altyapı sektörlerinin dönüşümü açısından kritik önemde. Bu bölümde Dünya Sistemleri Kuramı'nın öncülerinden ve bu araştırma çerçevesini Türkiye tarihine uygulayan yazarlardan hareket ederek bir önceki bölümde geliştirdiğim inceleme çerçevesini çevre ekonomilere uyarlıyorum.

Merkez-çevre modelleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında dağılan sömürge imparatorluklarından ortaya çıkan bağımsız ulus devletler için kalkınma stratejisi arayışları bağlamında ortaya çıktı. Bu modelin ortaya çıkmasında ECLA<sup>6</sup> ve Bağımlılık Okulu önemli uğrak noktaları oldu (Garcia, Mendonça ve Sá 2016, 432-443; Larrain 1989, 81-110). Bu yaklaşımlar kapitalizmin çevre ekonomilerde az gelişmiş olmasının merkez ekonomilerle içinde buldukları eşitsiz ekonomik ilişkilerden, özellikle mübadele ilişkisinden kaynaklandığını savundu. Bu çalışmalar karşılaştırmalı üstünlükler argümanına yaslanan Standart Ticaret Kuramı'nın reddiyesiydi. Buradan hareketle bağımsızlığını kazanan çevre devletlerin eşitsiz ticaret ilişkilerini sınırlayan bir korumacı-devletçi stratejiye geçmesi gerektiği sonucuna varılıyordu. İthal İkameci Sanayileşme adı verilen birikim stratejisi bu korumacı ve devletçi eğilimlerin derli toplu bir ifadesi olacaktı (Hirschman 1968; Pamuk 1984).

Merkez-çevre modellerini daha sistemli bir şekilde kuramlaştıran ve eleştirel-karşılaştırmalı bir tarihsel sosyoloji okulu haline getiren Immanuel Wallerstein (1979a; 2000, 129-148) oldu. Wallerstein (1991, 187-201) bağımlılık kavramını Annales Okulu'nun, özellikle Fernand Braudel'in zaman-mekân kavramlaştırmasıyla sentezleyerek kapsamlı bir tarih yazım çerçevesi ortaya koymuş oldu. Bu kapsamda Wallerstein ve takipçileri sınıf savaşmaları, devletin rolü, farklı bağımlılık kalıpları ve farklı üretim tarzlarının birbirleriyle eklemelenmesi konularını da merkez-çevre modelinin ilgi alanları içerisine kattı. Bu çerçevede Wallerstein'in ortaya attığı yarı-çevre kategorisi, merkez-çevre modeli açısından önemli bir ilerlemeye işaret eder. Wallerstein'e göre Britanya hegemonyası

<sup>6</sup> United Nations Economic Commission for Latin America and Caribbeans. Birleşmiş Milletler Latin Amerika ve Karayipler Ekonomik Komisyonu.

altında biçimlenen 19. yüzyıl kapitalist dünya ekonomisi sisteminde Japonya ve Rusya gibi ülkeler yarı-çevre kategorisini oluşturuyordu. Bu ülkelerin ortak özelliği güçlü bir orduya ve görece köklü devlet geleneklerine sahip oluşlarıydı (Wallerstein 2000, 94-95).<sup>7</sup> Siyasi ve ideolojik olarak merkezle çevre arasında bir tampon bölge oluşturmanın yanı sıra, Wallerstein (1979a, 70) yarı çevrenin öne çıkan ekonomik işlevinin merkez ülkelerde ortaya çıkan sermaye artığını soğurmak olduğunu belirtir. Yarı çevre ekonomilerin dünya ekonomisi içindeki işlevlerinin analizinde sermaye nakillerinin dikkate alınması ve bu nakillerin yarı çevre ekonomilerin ayırt edici özellikleri arasında yer alması merkez-çevre modeli açısından önemli bir ilerlemedir. Böylece dünya ekonomisi eşitsiz mübadeleye dayanan basit bir uluslararası iş bölümü olmaktan çıkar ve sermaye bağımlılığı dünya ekonomisinin kurulmasında ve yarı çevre ekonomilerin bu dünya ekonomisine eklenmesinde önemli mekanizmalardan biri haline gelir. Sermaye bağımlılığının araştırma çerçevesinde merkezi bir rol alması, bu araştırma çerçevesinin günümüz finans egemen esnek birikim rejimi aşamasına uyarlanması açısından da kritik bir adım hüviyetindedir.

Dünya Sistemleri Perspektifi'nin önde gelen ikinci ismi Giovanni Arrighi (1990, 11-25) yarı çevre kategorisi ve bağımlılık kalıplarını 1970'ler sonrası dünya ekonomisinin dönüşümü çerçevesinde yeniden değerlendirir. Arrighi, bağımlılık meselesinin ele alınmasında bu ilişkinin eşitsiz mübadele ilişkisine indirgenmesini eleştirir. Karmaşık bağımlılık ilişkilerinin ticaret bağımlılığına indirgenmesine bağlı olarak, merkez-çevre iş bölümünün bir sanayi-tarım iş bölümüne indirgenmesi ve yarı çevre kategorisinin de yarı sanayileşmiş ülkeler olarak tanımlanması Arrighi'nin itiraz ettiği noktalar olarak öne çıkar. Merkez ekonomilerin sanayisizleşmesi ve imalat tesislerinin önemli ölçüde çevredeki ucuz emek coğrafyalarına göçmesi, merkezle sanayinin, çevreyle tarım ve madencilik özdeşleşmesini bozar. Bu noktada merkez-çevre eklenmesinde rol oynayan ticaret haricindeki mekanizmalar olan sermaye nakli ve nüfus hareketlerinin analize dahil edilmesi önem taşır. Arrighi'ye göre hegemonik güce ve eşitsizliğe dayanan merkez-çevre iş bölümü kendini ticaret harici bu mekanizmalarla da yeniden üretir. Arrighi'nin başvurduğu örnek, çevre ekonomilerin 1970'lerde ve 1980'lerde sürüklendiği kamu borçları krizidir. Bu örnekte, merkez ekonomilerde aşırı biriken sermayenin kamu borçları üzerinden nakli bir sonraki momentte çevre devletlerin siyasi ve ekonomik bağımlılıklarını pekiştirici bir rol oynamıştır. Borçlarını çeviremeyen çevre devletler Washington Consensus olarak bilinen ekonomi politikalarını benimseyerek ithal ikameci ve korumacı kalkınma stratejilerini terk etmek ve dışa dönük kalkınma rejimlerine geçmek zorunda kalmıştır. Arrighi'nin bizi taşıdığı bu noktadan ileri doğru bir adım daha atarak, 1970'lerde ve 1980'lerde devlet borçlanması mekanizması üzerinden pekişmeye başlayan sermaye bağımlılığının, 1990'lar ve sonrasında altyapı şebekelerinin özelleştirilmesine dönük özel kredilerle daha da girift hale geldiğini iddia ediyorum. Bu yüzden altyapı şebekelerinin özelleştirilmesinin incelenmesi, çevre ekonomilerin finans egemen ve esnek kapitalizmle eklenmesinin en asli mekanizması olan sermaye bağımlılığının, özellikle onun özel kredi piyasaları dolayısıyla hayata geçen türünün analiz edilmesinin çıkış noktalarından biri olması gerekiyor. Bu eklenme biçimi de oluşturmak istediğim kuramsal çerçeve içerisinde altyapı şebekelerinin dönüşümünde asli belirleyici güç olarak ortaya çıkıyor. Bunu bu bölümde daha sonra daha geniş bir biçimde açıklıyorum.

Dünya Sistemleri Perspektifi'nin açtığı tarih yazımı çığırından ilerleyerek Türkiye üzerine de önemli çalışmalar yapıldı. Bu çalışmalar içerisinde özellikle 1980'lerde *Review* dergisinde yayınlanan makaleler önemlidir. Bu kapsamda Çağlar Keyder (1980, 1981, 1987), Şevket Pamuk

---

<sup>7</sup> Şevket Pamuk (1988) Osmanlı İmparatorluğu'nun da bir yarı-çevre ekonomi olduğunu savunur. Pamuk'un bunu öne sürmesinde dayanağı Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasi bağımsızlığını koruması ve doğrudan sömürgeleşen ülkeler arasında yer almamasıdır. Osmanlı İmparatorluğu siyasi bağımsızlığını, görece köklü devlet geleneğinin yanı sıra tek bir emperyal güç tarafından el konulmak için fazla geniş olması ve sürekli bir emperyal rekabetin konusu olmasına borçluydu. Bu anlamda Osmanlı İmparatorluğu ile benzeşen bir diğer ülke Çin'di. Wallerstein (1979b) ise üzerinde bir uzmanlık iddiasının bulunmadığı Osmanlı İmparatorluğu'nu yarı çevre değil çevre ekonomi olarak kategorize eder. Çağlar Keyder (1987, 35-36) Osmanlı İmparatorluğu'nun sömürgeci olmayan periferileşme sürecini Japonya ve Çin'e, Avrupa'nın siyasi ve ekonomik nüfuzu karşısındaki hoş karşılayıcı tavrını Rusya ve İtalya'ya benzetir (1987, 28-29). Bununla beraber Keyder yarı-çevre ifadesini kullanmaz, çevre ifadesiyle yetinir. Pamuk ve Keyder'in bir çevre ekonomi olarak Osmanlı İmparatorluğu üzerine çalışmaları üzerinde bu bölümde aşağıda daha uzun duruyorum.

(1988) ve Reşat Kasaba'nın (1988, 1993)<sup>8</sup> çalışmaları önde gelir. Bu çalışmalar modern Türkiye tarihinin kabaca 19. yüzyılda başlayıp 1930'lara kadar süren dünya ekonomisiyle bütünleşik dönemini inceler. Dünya Sistemleri Perspektifi'nin terminolojisi içerisinde ifade edecek olursak Osmanlı İmparatorluğu Avrupa Dünya Sistemi (kapitalist dünya ekonomisi) ile çevre bir ekonomi olarak eklenmişti. Bu eklenmede temel mekanizma Avrupa merkez ekonomilerinin sanayileşmesi ve mamül ürünleriyle Osmanlı pazarlarını ele geçirmesi şeklinde oluşan ticaret bağımlılığıydı. Bu ticaret bağımlılığını destekleyen bir öge olarak sermaye bağımlılığı da önemli bir eklenme mekanizması işlevi gördü. Keyder (1987, 30-47) Osmanlı İmparatorluğu'nun 19. yüzyılda dünya ekonomisiyle bütünleşmesinin üç temel mekanizmasının ticaret, devlet borçları ve doğrudan yabancı yatırımlar olduğunu ortaya koyar. Devlet borçları (Keyder 1987, 37-42) ve doğrudan yatırımlar (Keyder 1987, 42-47) sermaye hareketleri yoluyla bütünleşmenin iki boyutuydu. Devlet borçlarının ödenememesi sonucu kurulan Düyun-i Umumiye İdaresi bir çevre devlet olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa'ya sermaye bağımlılığının kurumsal ifadesiydi. Düyun-i Umumiye yeni devlet borçlarının yanı sıra doğrudan yabancı yatırımlarının da kolaylaştırıcılığı yaptı (Keyder 1987, 40). Tarım arazilerine ve imalat tesislerine dönük yabancı yatırımlar sınırlı kalmış, yatırımlar ulaşım altyapısı (özellikle demiryolu ve limanlar) ile belediye hizmetlerine (kentsel ölçekli altyapı şebekelerine) yönelmişti. Pamuk (1988, 128) yabancı yatırımların demiryolu gibi ulaşım şebekelerine yoğunlaşmasının ardında ticareti genişletme arayışı olduğunu açıklar. Pamuk'a (1988, 135) göre yatırımların tarım ve imalattan ziyade altyapı alanında yoğunlaşması sonucu tarımda ve imalatta kapitalist olmayan üretim tarzları varlığını sürdürmüş, ancak bu üretim odakları genişleyen ulaşım şebekesi dolayısıyla Avrupa pazarlarının ihtiyaçları çerçevesinde yeniden yapılanmıştır. Keyder ve Pamuk'un çalışmaları, Wallerstein'in yarı-çevre için özellikle önemli bir işlev olarak vurguladığı sermaye yatırımlarına ev sahipliği yapma özelliğinin somut bir tarihsel süreç içerisinde nasıl çalıştığını göstermesi açısından önemlidir. Yine Keyder ve Pamuk'un sermaye bağımlılığının devlet borçları boyutundan başlaması ve buradan hareketle altyapıya dönük doğrudan yatırımlarla kendini derinleştirmesini vurgulaması açısından kritiktir. Bu bir önceki paragrafta değindiğim Arrighi'nin 1970'ler ve 1980'ler yarı-çevre ekonomilerinin borç krizleri için yaptığı açıklamayı da andırır. Türkiye'nin pek çok çevre ekonominin dış ticarete ve yabancı yatırıma en açık hale geldiği iki dönemden biri 19. yüzyıldan 1930'lara uzanan dönemken, bir diğeri 1980'de başlayıp günümüzde devam eden dönemdir. Bu ikinci küreselleşme döneminde de çevre ekonomiler açısından devlet borçlarından başlayıp altyapıya dönük doğrudan yatırımlara doğru dallanıp budaklanan bir sermaye bağımlılığı pekişme sürecinde bulunduğumuz açıktır. Bu dönemin incelenmesi için gereken öncüllerin bazılarını 19. yüzyıl periferileşme çalışmalarından türetmemiz gerekiyor.

İkinci bölümde incelediğim geçiş sosyolojisi ve bu bölümde incelediğim tarihsel sosyoloji çalışmalarından hareketle, çevre ekonomilerde 1970'ler ve 1980'ler sonrası telekomünikasyon politikalarının analizinde temel yapısal uğrak olarak çevre ekonomilerin dünya ekonomisiyle finansal mekanizmalar üzerinden bütünleşmesini ortaya koyuyorum. Bu bütünleşme sürecinde sermaye hareketlerinin hızlanması ve yoğunlaşması için iyi çalışan telekomünikasyon şebekelerine ihtiyaç duyuluyor. Öte yandan bu şebekelerin kendileri de özelleştirme politikaları dolayısıyla doğrudan yabancı yatırımların hedefi konumunda. İkinci bölümde de ifade ettiğime benzer bir biçimde, çevre devletlerin özelleştirme yoluyla gelir elde etme arayışları ve uluslararası sermaye gruplarının çevredeki şebekeleri ele geçirme çabaları şebekelerin değişim değeri boyutunu oluşturuyor. Bu şebekelerin çevrenin dünyayla finansal bütünleşmesinde oynaması beklenen kritik taşıyıcı rol de şebekelerin kullanım değeri boyutunu oluşturuyor. Bu iki yön de aynı anda var oluyor ve telekomünikasyon politikaları yolunu bu çelişkili çerçeve içerisinde arıyor.

İkinci bölümde merkez ekonomiler açısından birikim rejimlerinin birinden bir diğerine geçişi Fordist birikimden finans egemen ve esnek birikime geçiş şeklinde ortaya koymuştuk. Bu bölümde benzer bir geçiş sürecini çevre ekonomiler açısından ithal ikameci sanayileşme stratejisinden (*developmentalist*) dışa dönük büyüme stratejisine (*post-developmentalist*) geçiş şeklinde formülize

<sup>8</sup> Bunlara ilave olarak Hopkins vd. (1987) içinde yer alan Reşat Kasaba'nın makalesi önemlidir.

## DEVLET VE TELEFON

ediyorum. Bunu yaptığımda Tablo-3'te temsil edildiği şekilde bir geçiş-politika matrisi ortaya çıkıyor.

Çevre ekonomilerde ithal ikameci sanayileşme döneminde kalkınma sorunu sanayileşme sorunu olarak algılanıyordu (Hirschman 1968, 2-3). Buna bağlı olarak altyapı sektörlerine dönük yatırımlardan ziyade imalat tesislerine dönük yatırımlar devlet harcamalarında ön plana çıkıyordu. 19. yüzyılda ticaret ve sermaye hareketlerinin yoğun olduğu dönemlerde, özellikle bu hareketlerin cazibe noktası konumunda olan çevre ülkelerin liman şehirlerinde kentsel ölçekli telefon yatırımları uluslararası sermaye grupları tarafından yapılmıştı. Oluşan ulus devletler 20. yüzyılın ilk yarısından itibaren bu kentsel operatörleri devletleştirerek ulusal ölçekli telefon şebekelerine dönüştürdüler.<sup>9</sup> Devletleştirmelerin ardında yatan bir sebep de dünya savaşları ve ekonomik buhran dolayısıyla uluslararası mal ve para hareketlerinin büyük oranda daralması ve çevre ekonomilerdeki altyapı şebekelerinin eskisi kadar karlı işletmeler olmamasıydı. Böylece şebekeler açısından Tablo 3'ün ikinci satır ikinci sütununda tanımlanan kullanım değerleri ön plana çıkmış oldu. Çevre devletler açısından devlet sınırları içerisinde kamu hizmetleri şebekelerini yaygınlaştırmak hem yurttaşlar nezdinde meşruiyet devşirmek hem de ülkenin kendi içinde bir ekonomik bütün olarak yapılandırılması açısından kritikti. Buna ek olarak ülkenin askeri ve bürokratik olarak daha yönetilebilir hale gelmesi kritik önemdeydi.<sup>10</sup> Haberleşme şebekelerinin devletleştirilmesi, bu şebekelerden elde edilen satış gelirlerinin de çevre devletler tarafından sahiplenilmesi anlamına geliyordu. Ne var ki şebekeler daha ücra bölgelere doğru yayıldıkça yatırım masrafları gelirlerin önüne geçiyordu. İkinci bölümde merkez ekonomilerde yer alan telefon tekelleri için açıkladığımız çapraz sübvansiyon mekanizmaları çevre ekonomilerde de kullanıldı. Ancak çevre ekonomilerde satın alma gücünün ve ekonomik canlılığın daha düşük olmasına bağlı olarak çapraz sübvansiyon mekanizması merkez kadar etkin olamadı. Dolayısıyla yatırımlar kamu bütçesi için açık anlamına geliyordu. Ek bir zorluk, birçok çevre ekonomisinde merkez ekonomilerde bulunduğu tarzda bir elektronik imalat zemini bulunmamasıydı. Buna bağlı olarak yatırımlar için gerekli olan pahalı ekipmanlar büyük oranda ithalat yoluyla tedarik edilmeliydi. Bunun anlamı telekomünikasyon şebekesinin genişletilmesinin bütçe açığına ek olarak bir de dış ticaret açığı yaratmasıydı. Böylece Tablo 3'te ikinci satır üçüncü sütunda yer alan etkenlere kayışı ve haberleşme şebekelerinde kamu işletmeciliğinin ekonomik kriz dinamiklerini açıklamış oluyorum.

---

<sup>9</sup> Bazı çevre ekonomiler için kamulaştırma tarihleri şu şekilde gerçekleşti. Güney Afrika'da 1910'da (Horwitz 2001, 28), Mısır 1918'de (Rachty 1999, 40), Hindistan 1947'de (Gopika 2014, 26), Endonezya 1907-1940 arasında (Parapak 1994, 106), Arjantin 1969'da (Hill ve Abdala 1993, 8-10), Şili 1971'de (Rhodes 2006, 51), Meksika 1972'de (Noll 2009, 366), Brezilya 1973'te (Kingstone 2003, 24) telefon şebekelerini kamulaştırdı.

<sup>10</sup> Pamuk (2014, 179-180) Osmanlı İmparatorluğu döneminde yabancı sermaye tarafından inşa edilen demiryolu hatlarıyla erken Cumhuriyet döneminde demiryollarının devletleştirilmesini müteakip inşa edilen hatları karşılaştırır. İmparatorluk döneminde inşa edilen hatlar, belli başlı iktisadi kaynakları liman şehirlerine, dolayısıyla dünya pazarlarına bağlamak için inşa edilmiş birbirinden kopuk bölgesel şebekelerdi. 1920'lerde ve 1930'larda bu hatlar birbirleriyle birleştirildi ve Anadolu'nun içlerinde yeni karasal düğüm noktaları oluşturuldu. Böylece ulusal kapsamda bir ulaşım altyapısına dönüştürülmüş oldu. Kamulaştırma ve kamu yatırımlarıyla gelen bu dönüşüm, bağımsızlığını kazanan ulus devletlerin altyapı şebekelerini yeni iktisadi ve siyasi ihtiyaçlar çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının öğretici bir örneğini teşkil eder.



**Tablo 3. Çevre Ekonomilerde Kalkınma Stratejilerinde Geçiş Bağlamında Telekomünikasyon Politikaları Öncelikleri**

<b>Dönem</b>	<b>Kullanım Değeri</b>	<b>Değişim Değeri</b>
<b>İthal İkameci Sanayileşme (developmentalist)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Evrensel erişim</li> <li>&gt; Ulusal savunma</li> <li>&gt; İstihdam</li> <li>&gt; Devletin ülkeye nüfuzunun kolaylaşması</li> <li>&gt; İşlem maliyetlerinde düşüş</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ekipman ithalatının yarattığı dış ticaret açığı</li> <li>&gt; Yatırımların yarattığı kamu bütçesi açığı</li> </ul>
<b>Dışa Dönük Büyüme (post-developmentalist)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Uluslararası haberleşme bağlantıları</li> <li>&gt; İşlem maliyetlerinde düşüş</li> <li>&gt; Kentsel yenilenme için gelişkin kentsel altyapı</li> <li>&gt; Evrensel erişim yoluyla demokratik katılım</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Uluslararası şirketler için karlı yatırım olanakları</li> <li>&gt; Devletler için özelleştirme geliri</li> <li>&gt; Telekomünikasyon ürünleri ithalatına bağlı dış ticaret açığı yükü</li> </ul>

1970'lerden itibaren finans egemen esnek birikim rejimine geçiş çevre ekonomilerin de bu yeni küresel birikim yapısına uyum sağlamasını gerektiriyordu. Çevre devletler açısından geçişi zorunlu kılan etkenlerden biri, kamu borçlarının 1970'lerde Dünya Bankası gibi örgütlerden uluslararası özel kredi piyasalarına yönelmesi ve bunun sonucunda çevre devletlerin çeviremeyeceği büyüklükte kamu borçları biriktirmesiydi (Ocampo 2014, 87-115). Çevre devletler için merkez ekonomilere sermaye bağımlılığı koşulu altında borç krizinden çıkış Washington Consensus'ü benimseyerek mümkündü. Bunun anlamı da ithal ikameci ve korumacı modellerin terk edilmesi ve dışa dönük kalkınma stratejilerinin benimsenmesiydi. Çevre devletler açısından özelleştirme politikaları da bu borç yönetimi stratejisinin bir parçası olarak ortaya çıktı (Williamson 1990). Özelleştirme politikalarının öncelikli alanı altyapı şebekeleriydi. Çünkü mal hareketlerinin giderek serbestleştiği bir dünyada imalat tesisleri kolayca nakledilebilirken, kamu hizmetlerinin yine de tüketildiği yerde üretilmesi gerekiyordu ve bu etken altyapı şebekelerinin özelleştirilmesini imalat tesislerine göre daha cazip hale getiriyordu. Mal ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ve hem küresel hem de ulusal planlarda genişlemesi dünya savaşları ve buhranla daralan altyapı şebeke hizmetlerine dönük talebin de yeniden genişlemesi anlamına geliyordu. Bu çerçevede çevre devletler açısından telekomünikasyon şebekesinin özelleştirilmesiyle elde edilecek potansiyel gelir (Levi-Faur 2003, 171; Horwitz ve Currie 2007, 456), şebekenin değişim değerinin bir boyutuydu (Tablo 3, sütun 3, satır 3). Bunun bir diğer boyutuysa merkez coğrafyalardaki özelleştirmeler ve yeniden yapılandırmalarla ortaya çıkan telekomünikasyon ve elektronik devlerinin çevre ülkelerdeki şebekeleri satın almak için gösterdiği iştahı (Clifton, Comin, Diaz-Fuentes 2011, 772-773; Thatcher 2007, 185, 187, 189). İkinci bölümde de açıklandığı üzere değişim değerinin bir boyutu da ellerinde aşırı birikmiş finansal fonları bulduran kredi arz edicilerin özelleştirmelere birer proje finansmanı pazarı gözüyle bakmasıydı. Bu tarihsel bağlam içerisinde telekomünikasyon şebekelerinin kullanım değeriye (Tablo 3, satır 3, sütun 2) küresel ekonomik mekânın kurulması, özellikle uluslararası ve dahili sermaye hareketlerinin üzerinde gerçekleştiği elektronik medyumun kurulması ihtiyacından kaynaklanıyordu. Dışa dönük kalkınma stratejisini benimseyen çevre devletler uluslararası sermaye piyasalarında dönen zenginlikten pay almak ve kendi kentsel mekanlarına sermaye gruplarını çekebilmek için daha gelişmiş altyapı şebekeleri kurmalıydı. Ne var ki bu şebekelerin kamu kaynaklarıyla kurulabilmesinin önünde hem bütçe kısıtları hem de benimsenen ekonomi politikasının kamu işletmeciliği alerjisi dikiliyordu. Bu kısıtlar altında telekomünikasyon şebekelerinin yüklü yatırımlar yapma kapasitesine sahip yabancı yatırımcılara açılması, şebekenin kullanım ve değişim değerleri yönlerini dengeli bir biçimde kapsayabilen bir politika seçeneği olarak belirdi. "Stratejik yabancı ortak" olarak adlandırılan bu özelleştirme politikası birçok çevre devletin kamu tekellerini blok satışının rasyonel dayanağı olarak ortaya çıktı (Mattos ve Coutinho 2005, 452).

Çevre devletler altyapı şebekelerini özelleştirme yoluna giderek bir yandan bu şebekelerin gelişimi için gereken teknolojik kapasite, yatırım ve yönetim becerisi ve özel krediler açısından daha fazla imkana sahip olan sermaye gruplarını buyur etmiş oluyordu. Öte yandan bu imkanlara kavuşmanın bedeli olarak altyapı şebekeleri uluslararası finans piyasalarında ortaya çıkması muhtemel olan çalkantı, bunalım ve çöküşlerden çok daha doğrudan etkilenmeye açık hale geliyordu. Bu gelişim ve kriz imkanlarının bir aradığı tam da çevre devletlerin telekomünikasyon politikalarına esas rengini veren yapısal ve tarihsel çelişkileri açıklar. Çevre devletler terazinin iki kefesini dengeleyen bir hat tutturma arayışındadır. Bu arayış, ikinci bölümde de açıklanan 2000-2001 küresel finans krizlerinde teknoloji varlıklarının çökmesi ve buna bağlı olarak çevre coğrafyalardaki telekomünikasyon yatırımlarının fonlanmasına dönük büyük bir motivasyon kaybı oluşmasıyla çok daha zor hale geldi.

Telekomünikasyon özelleştirmelerini bu alana dönük bir kredi patlaması yaşanan 1990'lar içerisinde gerçekleştirebilen çevre ülkeler önemli miktarlarda yabancı-özel yatırım çekebildi (World Bank 2019a). Bunun pahası ise bol miktarda dış borç biriktirmiş olmaktı. 2000'lerde çevre ekonomilerde başlıca kriz dinamiği devlet borçları üzerinden biriken dış borç yükünden özel sektör borçları üzerinden biriken dış borç yüküne kaydı (Desai 2003, 177-187). Bu dış borç yükü içerisinde altyapı şebekelerinin özelleştirilmesi sürecinde gelen yabancı kredilerin ve takip eden yüklü fiziksel yatırımlar için gelen yabancı kredilerin de önemli bir payı oldu. Özelleştirmeler ve takip eden özel yatırımlar bir yandan çevre devletler için gelir anlamına geliyor ve şebekelerin teknolojik olarak güncellenmesi ve genişlemesi anlamına geliyordu.<sup>11</sup> Öte yandan bu özelleştirmeler ve fiziksel yatırım projelerinin her biri aynı zamanda bir proje finansmanı olduğu için ve bu finansman için gereken kaynaklar yerli fonlarla değil yabancı fonlarla karşılandığı için büyük borç yükleri yarattı. Türkiye 2000-2001 kriz dalgasında hala daha kamu borçları temelinde bir kırılma gösteriyordu (Öniş 2003). Türkiye'nin ekonomik kırılma 2007-2008 kriz dalgasında kamu borçlarından özel sektör borçlarına kaymıştı (Akçay 2018). 2018 Ağustos döviz kuru şokuyla beraber bu kriz dinamiği kendini şiddetli bir biçimde ortaya koydu (Açay ve Güngen, 2019). Bunda Türkiye'de 1990'larda özelleştirmelerin ve altyapı şebekelerine özel yatırımın kısıtlı kalması ama 2000'lerde ve 2010'larda bu göstergelerin yükselmesi rol sahibi oldu. Altyapı şebekelerine dönük özel yatırımların sonuçları ve gidişatı üzerine daha uzun bir tartışmaya sonuç bölümünde yer veriyorum.

#### 4. Türkiye'de Devlet ve Telefon: Eleştirel Çerçevenin Uygulanması

Bu bölümde ikinci ve üçüncü bölümde geliştirilen kuramsal analiz çerçevesini Türkiye'ye uyarlamayı hedefliyorum. Telekomünikasyon politikasının temel çerçevesi olarak telekomünikasyon şebekesinin Türkiye'nin farklı dönemlerinde nasıl bir kullanım ve değişim değerine sahip olduğunu ana hatlarıyla ortaya koyuyorum.

Türkiye'de haberleşme politikalarının evrimini incelerken Osmanlı İmparatorluğu'nda posta hizmetlerinin dönüşümüyle başlamak isabetli olacaktır. Osmanlı İmparatorluğu modern ulus devletlerin sahip olduğu anlamda posta egemenliğine sahip olan bir devlet değildi. Osmanlı coğrafyasında bir dizi yabancı posta teşkilatı hür bir biçimde haberleşme hizmeti sunabiliyordu. Kapitülasyonlarla başlayan bu durum Osmanlı İmparatorluğu'nun dünya ekonomisiyle bütünleştiği 19. yüzyılda iyice pekişti, özellikle ticaret merkezi konumunda olan İzmir, İstanbul, Selanik, Beyrut gibi kentlerde çok sayıda yabancı postane açıldı. Posta taşımacılığının fiziksel şebekesi olan ulaşım altyapısının (özellikle buharlı gemi ve demiryolu hatlarının) hemen hemen tümüyle yabancı sermaye denetiminde olması, yabancı posta şebekelerinin işini kolaylaştırıyordu. Avrupa ülkelerinde milli posta teşkilatlarının iskelet sistemi olan ulusal karayolları şebekesinin o dönem son derece zayıf olmasına da bağlı olarak kurulan Osmanlı posta teşkilatı yabancı posta şebekelerinin gölgesinde kaldı

<sup>11</sup> Bu anlamda özel yatırımların telekomünikasyon alanında en büyük başarısı çevre coğrafyalarda mobil telefon teknolojilerini kurması ve yaygınlaştırmasıdır. Birçok çevre ülkede telefon teknolojisi sabit telefon üzerinden değil mobil telefon üzerinden popüler kullanıma açılmıştır (World Bank 2019b).

ve çok gelişemedi. Türkiye posta egemenliğini ancak 1923'te imzalanan Lozan Antlaşması'nda taraf devletlerin Türkiye Cumhuriyeti'nin posta tekeli kabul etmesiyle kurabildi (Tanrıkuş 1984).

Posta hizmetlerinde yabancı posta teşkilatlarına bağımlı olma durumu Osmanlı İmparatorluğu'nun telgraf teknolojisini hızla benimsemesinin önemli sebeplerinden biri oldu. Özel olarak telgraf, genel olarak telekomünikasyon, haberleşme hizmetinin ulaşım altyapısına muhtaç olmaktan kurtulması anlamına geliyordu. Telgraf şebekesinin görece ucuz altyapı malzemeleriyle inşa edilebiliyor olması bu şebekenin Osmanlı İmparatorluğu tarafından bizzat inşa edilmesi ve işletilmesini mümkün kıldı. Ulaşım ve belediye hizmetleri alanında yabancı sermayeye imtiyazlar tanıyan Osmanlı İmparatorluğu'nun telgraf hizmetlerini kendi tekelinde tutma konusunda gösterdiği kararlılık haberleşme şebekesinin askeri ve bürokratik devlet oluşumu (*state formation*) konusunda taşıdığı önemden ileri geliyordu. 1870'te Posta teşkilatıyla telgraf şebekesinin birleştirilmesiyle modern PTT'nin de çekirdeği oluşmuş oldu (Shahvar 2002).

Telgraf teknolojisinin hızlı bir biçimde benimsenmesi ve yaygınlaşmasına kıyasla telefon teknolojisi Türkiye'ye çok geç giriş yapabildi. İstanbul'da resmi olarak ruhsatlandırılmış ticari telefon hizmetleri ancak 1913'te başlayabilmiştir (Karakışla 2014). Bunda II. Abdülhamit'in genel olarak elektrik, özel olarak telefon teknolojisine dönük şüphesi ve bu teknolojilerin kurulmasını engellemesi başlıca etken olmuştu. Bir diğer etken yerli telekomünikasyon tekeli konumunda olan telgraf bürokrasisinin yabancılar tarafından kurulacak telefon şebekelerine direnmesiydi. Posta ve Telgraf Nezareti, II. Abdülhamit'in tahttan inmesi ve telefon konusundaki engelin ortadan kalkmasından sonra telefon şebekesini bizzat oluşturmak istedi. Ancak İttihat ve Terakki'nin liberal fikirleriyle tanınan Maliye Nazırı Mehmet Cavit Bey tartışmalı bir biçimde İstanbul telefon imtiyazını bir yabancı ortaklığa verdi. Bu şekilde oluşan İstanbul Telefon Şirketi dünya savaşından ve buhrandan büyük yara aldı ve küçük bir şebeke olarak kaldı (Üçer 2018, 31-32).

Cumhuriyet 1920'lerde telefon alanında saldırgan bir kamulaştırma politikası izlemedi. Bu dönemde İstanbul'daki şirketle imtiyaz yenilendi ve İzmir'de belediye ve yabancı sermaye ortaklığında yeni bir şebeke kurulmasına dönük imtiyaz verildi. Buna paralel olarak Ankara'da ve diğer şehirlerde PTT eliyle yeni şebekeler kuruldu ve bu kentsel şebekeler arasında şehirler arası bağlantılar çekilmeye başladı. 1930'larda Büyük Buhran'ın da etkisiyle uluslararası sermaye grupları çevre ekonomilerde altyapı yatırımlarına dönük ilgilerini kaybetmeye başlamıştı. Bu bağlam içerisinde 1935'te İstanbul, 1938'de İzmir telefon şebekeleri devletleştirildi ve PTT bünyesine dahil edildi (Üçer 2018, 33-34). Böylece telgraf ve postadan sonra telefon da kamu tekeli altına alınmış oluyordu. Bu durum özelleştirme politikalarının ön plana çıktığı 1990'lara kadar benzer biçimde devam etti.

1930'lardaki kamulaştırmaları takip eden dönemlerde 1980'lere gelene kadar devletin telekomünikasyon alanındaki politikalarında önemli bir değişiklik olmadı. 1950'lerde görece liberal ve tarıma dayalı bir ekonomi politikası benimsendiğinde devlet yatırımları imalat tesislerinden altyapı şebekelerine kaymıştı (Keyder 1987, 119). Bu kapsamda elektrifikasyon, karayolları, sulama gibi daha hayati altyapı alanlarında önemli atılımlar hayata geçirilirken telekomünikasyon şebekesi bu canlanmadan büyük bir pay almadı. Önceliğin yeniden sanayileşmeye ve planlamaya kaydığı 1960'lar ve 1970'lerde de telekomünikasyon şebekesi bir kalkınma önceliği olarak ön plana çıkmadı (Ceyhun 2006, 15-19). 1980'lere geldiğinde ülke çapında telekomünikasyon bağlantıları çekilmiş olmakla beraber telefon hizmetleri popülerize olmuş değildi ve telefon kullanım yoğunluğu halen %3'ün altındaydı (World Bank 2019b). Telefon hattı almak isteyen işletmeler ve yurttaşlar 10-15 yıla yaklaşan bekleme süreleriyle yüz yüze geliyor, telefon hatları karaborsada fahiş fiyatlarla alıcı bulabiliyordu (Kesici 1981; Tablo 4, sütun 2).

Tablo 4. Türkiye’de Kalkınma Stratejilerinde Geçiş Bağlamında Telekomünikasyon Politikaları Öncelikleri

Dönem	Kullanım Değeri	Değişim Değeri
<b>İthal İkameci Sanayileşme Dönemi 1960-1980</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Devlet açısından savunma ve istihdam işlevleri ön plana alındı.</li> <li>&gt; Evrensel erişim ihmal edildi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Yatırım için gerekli olan malzemelerin ithalatı dış ticaret açığını dizginlemek için kısıtlandı.</li> <li>&gt; Telefon şebekesine dönük yatırımların kısıtlı kalması kamu bütçesinde bir yük oluşturmasını engelledi.</li> </ul>
<b>Dışa Dönük Büyüme + Kamu Yatırımları Dönemi 1980-1994</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Uluslararası bağlantıların kurulması ve yurtiçi erişimin gelişmesi için kapsamlı kamu yatırımları (telekomünikasyon atılımı) yapıldı.</li> <li>&gt; Canlanan ticaret, finans ve kentleşme için daha iyi bir haberleşme altyapısı kuruldu.</li> <li>&gt; Teletaş ve Netaş üzerinden yerli elektronik imalatı ayağı güçlendirildi (1988’e kadar).</li> <li>&gt; Telefon yatırımlarında genişlemeye paralel PTT’nin istihdam hacmi de genişledi ve önemli bir politik patronaj aracı haline geldi.</li> <li>&gt; Türk Silahlı Kuvvetleri savunma ihtiyacı çerçevesinde kamu yatırımlarını destekliyordu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Kamu yatırımları ve personel maaşları kamu bütçesinde önemli bir yük oluşturdu.</li> <li>&gt; 1990’larda ithalat kısıtlamalarının kalkmasıyla elektronik malzemelerin tedariki dış ticaret açığını körükledi.</li> <li>&gt; Potansiyel özelleştirme gelirleri ve alana karlı yatırımlar 1990’lardaki finansal canlanma öncesinde ön planda değildi.</li> <li>&gt; Yabancı elektronik devleri Türkiye pazarındaki paylarını korumak ve büyütme arayışındaydı.</li> </ul>
<b>Dışa Dönük Büyüme + Özelleştirme Dönemi 1994-202?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Sabit telefon şebekesine dönük yatırımlar ihmal edildi.</li> <li>&gt; Mobil telefon üzerinden evrensel erişim sağlandı.</li> <li>&gt; 3G ve 4G teknolojilerinde gecikme, sabit internet hizmetlerinin sınırlılığı internete evrensel erişimi kısıtladı.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Devlet özelleştirme gelirlerinin yanı sıra gelir paylaşımı anlaşmaları, lisans ödemeleri, vergiler ve hazine paylarıyla önemli miktarda kaynak yarattı.</li> <li>&gt; Sermaye grupları telefon şebekelerine (özellikle mobil telefon şebekelerine) kar arayışıyla yatırım yaptı.</li> <li>&gt; Doğrudan yatırımlar ve yabancı krediler önemli bir dış borç yükü oluşturdu.</li> <li>&gt; Elektronik ithalatı dış ticaret açığını büyüttü.</li> </ul>

Türkiye’nin 24 Ocak ve 12 Eylül 1980’den itibaren dışa dönük büyüme stratejisini<sup>12</sup> benimsemesi ve Turgut Özal’ın ekonomi politikalarına yön veren başlıca isim olarak ön plana çıkmasıyla telekomünikasyon politikalarının köklü bir biçimde değişmesi arasında yakın bir ilişki vardır. 1970’lerden itibaren finans egemen ve esnek bir küresel birikim yapısına geçilmesiyle uyumlu

<sup>12</sup> 1980’den itibaren Türkiye’nin ihracata yönelik sanayileşmeye yöneldiği resmi olarak ilan edildi. Ne var ki bu süreç imalat sektörünün ekonomi içerisindeki ağırlığının gerilediği bir dönem oldu. Dönem içerisinde finansal akımlar cari hareketlerden daha güçlü bir dünyayla bütünleşme aracı oldu. Bu nüanslardan hareketle 1980 sonrası dönem için dışa dönük büyüme stratejisi ifadesini kullanmayı tercih ediyorum (Öniş ve Şenses 2007, 18-20; Rodrik 1990, 5).

olarak Türkiye'nin yeni dönemde dünya ekonomisiyle finans üzerinden bütünleşmesi büyük bir önem taşıyordu. Finans ve diğer hizmetler sektörü alt sektörlerinin gelişimi açısından haberleşme hizmetlerinin kalite ve yaygınlığının artması kritik önemdeydi. Özal'ın elektrifikasyon atılımları sırasında yetişmiş bir mühendis olması, PTT mühendislerini de kapsayan İTÜ mezunu mühendis *network*'ünün önemli bir parçası olması, planlama geçmişi, Dünya Bankası geçmişi, ABD deneyimleri gibi kişisel özellikleri haberleşme alanındaki krizi aşacak bir telekomünikasyon atılımının hayata geçirilmesi açısından ciddi katkılar sağladı. 1984-1988 arasında DPT tarafından planlanan ve PTT tarafından hayata geçirilen kamu yatırımlarıyla sabit telefon yaygınlığı %20'nin üzerine sıçradı. Ayrıca yeni telekomünikasyon hizmetleri başlatıldı. Telekomünikasyon atılımı Türkiye'nin dünya ekonomisiyle liberal ekonomi politikaları çerçevesinde bütünleşmesini hızlandıracak ve akışkanlaştıracak bir haberleşme altyapısı oluşturmayı amaçlıyordu. Öte yandan bu adım devletçi dönemlerde oluşmuş olan planlama ve PTT bürokrasisi, İTÜ mezunları *network*'ü kullanılarak kamu işletmeciliğinden doğru atılıyordu (Üçer 2008, 109-184). Telekomünikasyon atılımı (veya kamu yatırımları) dönemi telekomünikasyon politikasının şebekelerin kullanım değerine öncelik verdiği bir dönem oldu (Tablo 4, satır 2, sütun 2). Kamu yatırımlarının artan bir tempoda sürmesi ve telefon şebekesinin alternatif şebekelerle beraber kamu işletmeciliği çerçevesinde genişlemesininse tarihsel ve yapısal sınırları vardı ki bunları belirleyen Türkiye'nin dünya ekonomisiyle uyum ve bütünleşme çerçevesinde benimsemiş olduğu büyüme stratejisiydi. Bu sınırlılığın en belirgin şekilde görüldüğü örnek Teletaş ve Netaş'ın özelleştirilmesi ve oluşan yerli elektronik imalatı zemininin Siemens ve Ericsson gibi geleneksel yabancı tedarikçiler lehine tasfiye edilmesi oldu (Ceyhun 2006, 192-194; Üçer 2018, 134-148). Yatırımların ve personel maaşlarının kamu bütçesi üzerinde yarattığı yük bir diğer kriz dinamiğine işaret ediyordu.

1994 dışı dönük büyüme stratejisi içerisinde telekomünikasyon politikasının yön değiştirmesi açısından bir dönüm noktasıdır. Bu tarihte Türk Telekom PTT bünyesinden koparılarak özelleştirme kapsamına alındı. Yine bu tarihte özel sermaye grupları eliyle mobil telefon şebekeleri kuruldu. Böylece 19. yüzyılda oluşan ve Türkiye'nin en köklü kamu işletmeciliği geleneğini oluşturan PTT kurum olarak tasfiye edilmiş ve 1938'deki son kamulaştırmadan beri devam eden devletin haberleşme şebekelerindeki tekeli kırılmış oldu. Bu tarihten itibaren devlet telekomünikasyon şebekelerine dönük kamu yatırımlarında büyük bir kesintiye gitti ve sektörü esas olarak elde edilebilecek potansiyel özelleştirme geliri olarak ele almaya başladı (Üçer 2018, 185-247). Bunun anlamı telekomünikasyon politikasında değişim değeri önceliklerinin ön plana çıkmasıydı (Tablo 4, satır 4, sütun 3). Türk Telekom özelleştirmesi 2005'e dek hayata geçirilemedi. Türk Telekom'un özelleştirme kapsamına girdiği 1994'ten özelleştirmenin gerçekleştiği 2005 arasında kamu yatırımları düşük düzeyde seyretti. Özelleştirmenin hayata geçtiği 2005'ten, özelleştirmeye Türk Telekom'un kontrolünü elde eden Saudi Oger'in finansal olarak kendini çeviremeyip Türkiye'den çekildiği 2018'e kadar geçen dönem içerisinde de sabit telekomünikasyon şebekesine yeterince yatırım yapılmadı (Üçer 2018, 43). Sonuç olarak sabit telefon altyapısı geriledi ve buna bağlı olarak gelişen sabit internet hizmetleri Türkiye'de gelişemedi. Öte yandan özel operatörler eliyle kurulan mobil telefon şebekesi Türkiye'de %90'ın üzerinde bir erişime ulaştı. Böylece birçok çevre ekonomide olduğu gibi Türkiye'de de telefon teknolojisinin popülarizasyonu mobil telefon üzerinden gerçekleşmiş oldu. Öte yandan 3G ve 4G lisanslarında yaşanan gecikmelerden ötürü mobil internet kullanımının yaygınlaşması 2010'ların ikinci yarısına sarktı (Tablo 4, satır 4, sütun 2).

Bir yandan bakıldığı zaman Türkiye'de mobil telefon teknolojisinin ve ona bağlı internet hizmetlerinin kullanımının yaygınlığı, haberleşme hizmetlerine evrensel erişim amacının özelleştirme/piyasalaştırma politikaları içinden başarılmasına bir örnek olarak görünüyor. Öte yandan Turkcell ve Telsim'in 2000'lerde, Türk Telekom'un 2010'larda yaşadığı finansal krizler özelleştirme politikalarıyla ortaya çıkan yapının finansal kırılganlığı konusunda birer uyarı görevi görüyor. Bu krizler temelde özelleştirme bedellerinin ve takip eden fiziksel yatırımların finansmanında kullanılan yabancı kredilerin ve diğer finansman araçlarının yarattığı borç yüklerinin döviz şoklarıyla yüzleştğinde çevrilememesi şeklinde ortaya çıktı. Bunları özelleştirme yoluyla evrensel erişim sağlamanın (kullanım değeri) pahası (değişim değeri) şeklinde değerlendirmek mümkün. Özelleştirme politikalarında mümkün olan en büyük özelleştirme gelirini elde etme yönünde bir

öncelik benimsenmesi (değişim değerinin önceliklendirilmesi), özel operatörlerin finansal eforlarının önemli bir kısmını devlete yapılan ödemelere yönlendirmesi ve fiziksel yatırım konusunda yeterli performans gösterememesi sonucunu veriyor. Fiziksel yatırımların sınırlı kalması şebekenin kullanım değerinin açığa çıkmasını da sınırlandırıyor. Çelişkilerle yüklü bir politika alanında şebekelerin hem kullanım hem değişim değerlerinin gözetilmesi ve dengelenmesi çok zor. Bununla beraber kamu yatırımlarıyla şebekeleri geliştirmek veya özelleştirme politikalarında düşük bedellerle iyi yatırımcıları çekmeye öncelik vermek, açık arttırma tipi ihaleler yerine *beauty contest* tarzı en iyi yatırımcıları çekmek için düzenlenen ihale tasarımları benimsemek olası çıkış yolları olarak ortaya çıkıyor.

### 5. Sonuç: Tarih ve Tekerrür

Telekomünikasyon politikaları üzerine üretilen akademik çalışmalarda genellikle en iyi politika önceliği olarak rekabetin sağlanması odağı alındı. Halbuki özelde rekabeti sağlama amacı, genelde özelleştirme politikaları, telekomünikasyon şebekelerinin dünya ekonomisinin dönemleri bağlamında geçirdiği dönüşümlerin dönemsel uğrakları olmaktan ibaret. Özelde telekomünikasyon politikalarının ve şebekelerinin dönüşümünü genelde altyapı şebekelerinin dönüşümünü tarihselleştirmek bunların dünya kapitalizminin tarihsel dinamikleriyle kurduğu ilişkilerin çözümlenmesiyle mümkün oluyor. Bu yüzden telekomünikasyon politikalarının dönüşümünü analiz etmek için eleştirel ekonomi politikten, özellikle bu çalışmada geçiş sosyologları olarak andığım Harvey, Jessop'tan ve tarihsel sosyoloji ekolü olarak bilinen Wallerstein, Arrighi, Keyder ve Pamuk'tan hareket ettim. Bu çerçeveden bakıldığında çevre ekonomilerin finansal mekanizmalar kanalıyla finans egemen bir dünya kapitalizmiyle eklemlenmeleri birçok diğer alanın olduğu gibi telekomünikasyon politikalarının da temel yapısal çerçevesini oluşturuyor. Telekomünikasyon şebekeleri bu bütünleşmelerin hem kolaylaştırıcısı konumunda hem de bu bütünleşmeler sonucunda sürekli biçim değiştiriyor. Bazen bu etkileşimin farklı boyutları arasında çelişkiler ortaya çıkıyor. Geçiş sosyologları bu çelişkileri meta biçiminin temel çelişkisi olan kullanım değeri-değişim değeri çelişkisinin daha kompleks sistemler içerisinde kendini yeniden ifadesi şeklinde okuyor. Ben farklı dönemler içerisinde telekomünikasyon şebekesinin kullanım ve değişim değerleri önceliklerinin nasıl tanımlanabileceği sorusunu yanıtlarak bu alana dönük politikaların analizi için bir eleştirel, karşılaştırmalı ve tarihsel yöntem önermiş oluyorum.

Karşılaştırmalı sosyal bilimler perspektifi bir ülke örneğini dünya ekonomisi içerisinde ele almayı gerekli kılıyor. Karşılaştırmaların bir boyutu dünya ekonomisi içerisinde merkezi konumda olan ekonomilerin incelenmesiyle çevre konumda olan ekonomilerin gidişatına ilişkin fikir edinmek. Marx Kapital'in Alman okurlarını İngiltere üzerine analizlerini okumaya ikna etmeye çalışırken "*de te fabula narratur*," yani anlatılan senin hikayendir demişti (Marx 1976, 90-91). Merkez ekonomilerin bugün yaşadıkları çevre ekonomilerin yarın yaşayacaklarına ilişkin dersler içerir. Karşılaştırmalı perspektifin önemli diğer ayağıysa bir çevre ekonomiyi genel olarak dünya ekonomisiyle benzer biçimlerde eklemlenen diğer çevre coğrafyalarla beraber analiz etmektir. Bu kontrol gruplarının tayin edilebilmesi açısından Dünya Sistemleri Perspektifi önemli bir araç olarak ortaya çıkar. Bu noktadan hareketle geçiş sosyologlarının ortaya koyduğu analiz çerçevesinin çevre ekonomilerde telekomünikasyon politikalarının analiz edilmesine uyarlanmasını amaçladım.

Karşılaştırmalı ve tarihsel çerçeveden analiz edildiği zaman Türkiye'de telekomünikasyon politikalarının 1960'lar sonrası evriminde şu eğilimler belirlenmiştir. 1960-1980 arası ithal ikameci sanayileşme döneminde telekomünikasyon yatırımlarının olası kamu bütçesi ve dış ticaret açıkları etkileri gözetilmiş ve bu alanda kamu yatırımları kısıtlı kalmıştır. Bu bir anlamda sektörün değişim değerine öncelik tanınmasıdır. 1980-1994 arası dönemde, dışa dönük kalkınma bağlamında sektörün Türkiye'nin dünya ekonomisiyle bütünleşmesinde oynaması istenen rol vurgulanarak sektöre dönük yüklü kamu yatırımları yapılmıştır ki bu sektörün kullanım değerine öncelik tanınmasıdır. 1994 sonrasındaysa devlet politikalarında ön plana çıkan sektörden elde edilen özelleştirme gelirleri olmuştur ki bu sektörün değişim değerine öncelik tanınmasıdır.



Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesiyle altyapı sektörlerinin özel sermaye gruplarına açılmasının ilk adımları atıldı. 1995-2005 arasındaki özelleştirme döneminde telekomünikasyon alanındaki adımlar ön plana çıkar. İkinci büyük özelleştirme dalgası 2005-2015 arasında enerji sektörüyle gerçekleşti. 2015 sonrasında ulaştırma ve sağlık sektörleri (özellikle Şehir Hastaneleri) ön plana çıktı. Telekomünikasyon özelleştirmelerinin ortaya çıkardığı sonuçlar, özellikle özelleştirmelerin ve takip eden özel yatırımların finansman modeline bağlı ekonomik sarsıntılar, daha sonra özel yatırımlara açılan enerji, ulaştırma ve sağlık alanlarında yaşanması muhtemel sorunlar açısından aydınlatıcıdır.

Türkiye’nin 2013’ten itibaren ekonomik büyümesi geriledi. Bu gerileme 2018’de bir döviz şokuyla beraber daha da belirgin hale geldi. Türkiye’nin içinde bulunduğu bu ekonomik krizin önemli bir unsuru biriken dış borcun yarattığı baskı. Dış borcun ekonomik yapıyı sarsıcı düzeye tırmanması Türkiye’nin daha önceki ekonomik krizleriyle benzer bir unsur. Bu krizi öncekilerden ayırırsa, dış borç içerisinde özel sektör borçlarının ağırlıkta olması. Kriz dinamiğinin bu şekilde “özelleşmesi,” Türkiye’de 2001-2015 arasında dolu dizgin devam eden özelleştirme politikalarının krize girmesiyle aynı döneme rastladı. Aslında özelleştirmeler dolayısıyla altyapı şebekelerine yapılan özel yatırımların yarattığı özel dış borç yükü, güncel ekonomik krizin önemli baskı unsurlarından biri oldu. Yabancı finansmana dayalı yatırım genişlemesi sürdürülemez hale geldi ve dış kredi olanakları daraldı. 2010’ların ikinci yarısında belirginleşen iktisadi bunalımın, krizin özelleştirmesi ve özelleştirmenin krizi diyebileceğimiz bir kriz dönemi olduğu ortaya çıkıyor. Bu krizden çıkışta özel yatırımların kamu finansmanı ile sürdürülmesi başvurulan kısa vadeli çözümler arasında. Kamu finansmanı özel yatırımları canlandırmada başarılı olamaz ve altyapı şebekeleri bir değersizleşme sürecine girerse Türkiye için 2020’lerde kamu işletmeciliği ve kamu planlamacılığı geleneğine geri dönme seçeneği ortaya çıkacaktır. Bunu 1929 Buhranı ve arkasından gerçekleşen devletleştirmelere benzetebiliriz. Elbette böylesi bir yönelim ancak dünyada merkez ve çevre ekonomilerde özelleştirme politikalarından geri adım atılırsa kalıcı olacaktır.

## Referanslar

- Akçay, Ümit. 2018. “Neoliberal Populism in Turkey and Its Crisis.” Working Paper, no. 100/2018, Institute for International Political Economy, Berlin School of Economics and Law, Berlin.
- Akçay, Ümit ve Ali Rıza Gürgen. 2019. “The Making of Turkey’s 2018-2019 Economic Crisis.” Working Paper, no. 120/2019, Institute for International Political Economy, Berlin School of Economics and Law, Berlin.
- Arrighi, Giovanni. 1990. “The Developmentalist Illusion: A Reconceptualization of the Semiperiphery.” In *Semiperipheral States in the World-Economy*, edited by William G. Martin, 11-42. Westport, CT: Greenwood Press.
- Brock, Gerald W. 2003. *The Second Information Revolution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ceyhun, Yurdakul. 2006. *Fikret Yücel’in Anıları ya da Elektronik Sanayimizin Bir Kesitinin Anıları*. Ankara: EMO Yayınları.
- Clifton, Judith, Francisco Comin, and Daniel Diaz-Fuentes. 2011. “From National Monopoly to Multinational Corporation: How Regulation Shaped the Road towards Telecommunications Internationalisation.” *Business History* 53(5): 761-781.
- Crandall, Robert W. 2005. *Competition and Chaos: US Telecommunications since the 1996 Telecom Act*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Desai, Padma. 2003. *Financial Crisis, Contagion, and Containment: From Asia to Argentina*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

## DEVLET VE TELEFON

- Eichengreen, Barry. 2008. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Garcia, Saggiaro, Maria Luisa Mendonça ve Miguel Borba de Sá. 2016. "International Political Economy in Latin America: Redefining the Periphery." In *Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*, edited by Alan Cafruny, Leila Simona Talani, Gonzalo Pozo Martin, 431-452. London: Palgrave MacMillan.
- Harvey, David. 1990. *The Condition of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge: Blackwell.
- Harvey, David. 1999. *The Limits to the Capital*. New York: Verso.
- Harvey, David. 2001. "Globalization and the Spatial Fix." *Geographische Revue* 3(2): 23-30.
- Harvey, David. 2014. *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Hill, Alice and Manuel Angel Abdala. 1993. "Regulation, Institutions and Commitment: Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector." Policy Research Working Paper no. 1216, World Bank, Washington DC.
- Hirschman, Albert O. 1968. "Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America." *The Quarterly Journal of Economics* 82(1): 1-32.
- Hopkins, Terence K., Immanuel Wallerstein, Reşat Kasaba, William G. Martin, Peter D. Phillips. 1987. "Incorporation into the World Economy: How the World System Expands." *Review* 10(5-6): 761-902.
- Horwitz, Robert B. 1998. "Deregulation as a Political Process." Paper presented at the Exitos y Fracagos de la Nueva Regulación en Telecomunicaciones Conference, Centro de Investigacion y Docencia Economicas [CIDE], Mexico City, March 23, 1998.
- Horwitz, Robert B. 2001. *Communication and Democratic Reform in South Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Horwitz, Robert B. and Willie Currie. 2007. "Another Instance where Privatization Trumped Liberalization: The Politics of Telecommunications Reform in South Africa - A Ten-Year Retrospective." *Telecommunications Policy* 31(8-9): 445-462.
- Jessop, Bob and Ngai Ling Sum. 2006. *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in its Place*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- Jessop, Bob. 2002. *Future of the Capitalist State*. Cambridge: Blackwell.
- Jessop, Bob. 2013. "Revisiting the Regulation Approach: Critical Reflections on the Contradictions, Dilemmas, Fixes, and Crisis Dynamics of Growth Regimes." *Capital & Class* 37(1): 5-24.
- Karakışla, Yavuz Selim. 2014. *Osmanlı Kadın Telefon Memureleri (1913-1923)*. İstanbul: Akıl Fikir Yayınları.
- Kasaba, Reşat. 1988. "Was There a Compradore Bourgeoisie in Mid-Nineteenth-Century Western Anatolia?" *Review* 11(2): 215-228.
- Kasaba, Reşat. 1993. "İzmir," *Review* 16(4): 387-401.
- Keyder, Çağlar. 1980. "Credit and Peripheral Structuration: Turkey in the 1920s." *Review* 3(4): 579-597.
- Keyder, Çağlar. 1981. *The Definition of a Peripheral Economy: Turkey 1923-1929*. New York: Cambridge University Press.

- Keyder, Çağlar. 1987. *State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development*. New York: Verso.
- Kingstone, Peter R. 2003. "Privatizing Telebrás: Brazilian Political Institutions and Policy Performance." *Comparative Politics* 36(1): 21-40.
- Kolko, Gabriel. 1965. *Railroads and Regulation 1877-1916*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Larrain, Jorge. 1989. *Theories of Development: Capitalism, Colonialism and Dependency*. Cambridge MA: Polity.
- Levi-Faur, David. 2003. "New Regimes, New Capacities: The Politics of Telecommunications Nationalisation and Liberalisation." In *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, edited by Linda Weiss, 161-179. New York: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 1991. "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States." *Journal of Public Policy* 11(1): 79-106.
- Mattos, Cesar and Paolo Coutinho. 2005. "The Brazillian Model of Telecommunications Reform." *Telecommunications Policy* 29(5-6): 449-466.
- Noam, Eli. 1992. *Telecommunications in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Noll, Roger G. 2009. "Priorities for Telecommunications Reform in Mexico." In *No Growth without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, edited by Santiago Levy and Michael Walton, 365-388. Washington DC: World Bank & Palgrave MacMillan.
- Ocampo, Jose Antonio. 2014. "The Latin American Debt Crisis in Historical Perspective." In *Life after Debt: The Origins and Resolutions of Debt Crisis*, edited by Joseph Stiglitz and Daniel Heyman, 87-115. London: Palgrave MacMillan.
- Öniş, Ziya. 2003. "Domestic Politics versus Global Dynamics: Towards a Political Economy of the 2000 and 2001 Financial Crises in Turkey." In *The Turkish Economy in Crisis*, edited by Ziya Öniş and Barry Rubin, 1-30. London: Frank Cass.
- Öniş, Ziya and Fikret Şenses. 2007. "Global Dynamics, Domestic Coalitions and a Reactive State: Major Policy Shifts in Post-War Turkish Economic Development." ERC Working Papers in Economics 07/06, Economic Research Center, Middle East Technical University, Ankara.
- Pamuk, Şevket. 1984. "İthal İkamesi, Döviz Darboğazları ve Türkiye, 1947-1979." In *Krizin Gelişimi ve Türkiye'nin Alternatif Sorunu*, edited by Korkut Boratav, Çağlar Keyder, and Şevket Pamuk, 37-68. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Pamuk, Şevket. 1988. "The Ottoman Empire in Comparative Perspective." *Review* 11(2): 127-149.
- Pamuk, Şevket. 2014. *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: İş Bankası.
- Parapak, Jonathan L. 1994. "Indonesia." In *Telecommunications in the Pacific Basin: An Evolutionary Approach*, edited by Eli Noam, Seisuke Komatsuzaki, Douglas A. Conn, 106-117. New York: Oxford University Press.
- Rachty, Gehan. 1999. "Egypt." In *Telecommunications in Africa*, edited by Eli M. Noam, 39-50. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, Sybill. 2006. *Social Movements and Free-Market Capitalism in Latin America: Telecommunications Privatization and the Rise of Consumer Protests*. Albany: State University of New York Press.
- Rodrik, Dani. 1990. "Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: The Özal Decade in Turkey." NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, March 1990.

## DEVLET VE TELEFON

- Sassen, Saskia. 2002. "Towards a Sociology of Information Technology." *Current Sociology* 50(3): 365-388.
- Shahvar, Soli. 2002. "Concession Hunting in the Age of Reform: British Companies and the Search for Government Guarantees; Telegraph Concessions through Ottoman Territories, 1855-58." *Middle Eastern Studies* 38(4): 169-193.
- Tanrıkut, Asaf. 1984. *Türkiye'de Posta ve Telgraf ve Telefon Tarihi ve Teşkilat ve Mevzuatı*. Ankara: Efem Matbaacılık.
- Thatcher, Mark. 2007. *Internationalization and Economic Institutions: Comparing European Experiences*. New York: Oxford University Press.
- Üçer, Sırrı Emrah. 2018. "Alo Kapitalizm: Turkish Telecommunications Policy in the Context of an Outward-Oriented Development Strategy." PhD dissertation, Boğaziçi University, Istanbul.
- Wallerstein, Immanuel. 1979a. *The Capitalist World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1979b. "The Ottoman Empire and the Capitalist World Economy: Some Questions for Research." *Review* 2(3): 389-398.
- Wallerstein, Immanuel. 1991. *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth-century Paradigms*. Cambridge: Polity Press.
- Wallerstein, Immanuel. 2000. *The Essential Wallerstein*. New York: New Press.
- Warf, Barney. 1989. "Telecommunications and the Globalization of Financial Services." *The Professional Geographer* 41(3): 257-271.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Edited by John Williamson, 7-20. Washington DC: Institute for International Economics.
- World Bank. 2019a. Private Participation in Infrastructure Database.
- World Bank. 2019b. Development Indicators Database.