

**TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE
REGÜLASYON ve REKABET**

Özge İÇÖZ

ANKARA 2003

© Bu eserin tüm telif hakları
Rekabet Kurumuna aittir. 2003

İlk Baskı, Şubat 2003
Rekabet Kurumu - Ankara

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

10/07/2001 tarihinde
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı İsmail Hakkı KARAKELLE
Başkanlığında, 2 No'lu Daire Başkanı Halil Baha KARABUDAK,
Baş Hukuk Müşaviri Doç. Dr. Osman Berat GÜRZUMAR,
Prof. Dr. Ejder YILMAZ ve Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN'dan oluşan
Tez Değerlendirme Heyeti önünde savunulan bu tez,
Heyetçe yeterli bulunmuş ve Rekabet Kurulu'nun 18/07/2001 tarih ve
01-34/346 sayılı toplantısında "Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi"
olarak kabul edilmiştir.

ISBN 975-8301-37-3

YAYIN NO

0098

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

SUNUŞ	
KISALTMALAR	
GİRİŞ	

Bölüm 1 PİYASA AKSAKLIKLARI ve ETKİNLİK SORUNU

1.1. TEKEL	
1.2. DOĞAL TEKEL	
1.3. DÜZENLEME (REGÜLASYON).....	
1.3.1. Düzenleme Gerekçeleri.....	
1.3.2. Düzenleme Yöntemleri	
1.3.2.1. Maliyet Artı Yöntemi-Getiri Oranı	
1.3.2.2. Tavan Fiyat Yöntemi	
1.3.2.3. Diğer Yöntemler	
1.3.3. Düzenlemenin Sorunları	
1.3.3.1. Asimetrik Bilgi Sorunu	
1.3.3.2. Düzenleme Tuzağı	

Bölüm 2 TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

2.1. SEKTÖRÜN YAPISI.....	
2.1.1. Temel Telekomünikasyon Hizmetleri.....	
2.1.2. Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri	
2.1.3. Telekomünikasyon Cihazları	
2.2. SEKTÖRÜN EKONOMİK YAPISI ve DÜZENLEME İHTİYACI	
2.2.1. Doğal Tekel.....	
2.2.2. Şebeke Dışsallıkları	
2.2.3. Giriş Engelleri.....	

Bölüm 3

ÜLKE ÖRNEKLERİ

- 3.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ.....
 - 3.1.1. Sektörün Yapısı ve Tarihsel Gelişimi.....
 - 3.1.2. Sektörde Düzenleme.....
- 3.2. İNGİLTERE.....
 - 3.2.1. Sektörün Yapısı ve Tarihsel Gelişimi.....
 - 3.2.2. Sektörde Düzenleme.....
- 3.3. AVRUPA BİRLİĞİ.....

Bölüm 4

TÜRKİYE'DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

- 4.1. 1983 ÖNCESİ DÖNEM.....
- 4.2. 1983-1993 DÖNEMİ.....
- 4.3. 1993-2000 DÖNEMİ ve ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI.....
- 4.4. 2000 YILI ve SONRASI-4502 SAYILI KANUN.....

Bölüm 5

ÖNERİLER

- 5.1. ÖZELLEŞTİRME İÇİN ÖNERİLER.....
- 5.2. SERBESTLEŞME ÖNERİLERİ.....
- 5.3. DÜZENLEME ÖNERİLERİ.....
 - 5.3.1. Evrensel Hizmet, Fiyat Düzenleme ve Erişim Konularına İlişkin Öneriler.....
 - 5.3.2. Düzenleyici Kurum-Rekabet Kurumu İlişkileri.....

- SONUÇ.....
- ABSTRACT.....
- KAYNAKÇA.....
- EK 1: TELEKOMÜNİKASYON ALANINDA SIK KULLANILAN KISALTMALAR.....
- EK 2: SÖZLÜK.....

SUNUŞ

Rekabet Kurumu 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmenin yanısıra düzenlediği bilimsel etkinliklerle ve yayımladığı eserlerle toplumda rekabet kültürünün yaygınlaştırılmasını da hedeflemektedir. Çeşitli illerde düzenlenen panel ve sempozyumlar, Kurum tarafından çıkarılan Rekabet Dergisi ve diğer yayımlar, mutad hale gelen ve alanında uzman konuşmacılarla konuların geniş bir yelpazede tartışıldığı, herkesin katılımına açık olan Perşembe Konferansları bunun örneklerini oluşturmaktadır.

Kurum tarafından uzmanlık tezlerinin bir seri halinde yayımlanması da bu faaliyetlerin bir parçasını teşkil etmektedir. Rekabet uzman yardımcılarının üç yıllık uygulama birikimleri ile yoğun mesleki eğitim ve araştırmalarını yansıtan uzmanlık tezleri hem Rekabet Kurumu'na hem de diğer ilgililere ışık tutacak önemli birer kaynaktır. Bu tezlerin bir bölümünde rekabet hukuku ve politikasının temel konu başlıklarını içeren teorik hususlar irdelenmiş, diğerlerinde ise rekabet hukuku uygulamaları bakımından öne çıkan sektörlerle ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Tezlerden bazılarının ait oldukları alanlarda yapılan ilk akademik çalışmalar olmasının yanısıra, bu eserlerin Türkiye'nin halen yürütmekte olduğu ekonomik serbestleşme sürecine de yardım edecek nitelikler taşıdığına inanıyoruz.

Rekabet uzmanlığına yükselme tezleri yaklaşık üç yıllık uygulama deneyiminin ve yurt içi ve yurt dışı eğitim sürecinin ardından, titiz bir akademik araştırma çabasının neticesi olarak ortaya çıkmış ürünlerdir. Ele alınan konular bakımından kaynak olarak kullanılabilir yerli eserlerin yok denecek kadar az olmasının getirdiği zorluk ve ilk olmanın yüklediği sorumluluktan doğan baskı bu çalışmaların değerini bir kat daha arttırmıştır.

Rekabet Kurumu tarafından yayımlanarak ilgililerin ve araştırmacıların hizmetine sunulan bu tez serisini, rekabet hukuku ve politikaları alanındaki bilimsel çalışma sayısının yeterli düzeye ulaşmaktan henüz uzak olduğu ülkemizde önemli bir açığı kapatacağı inancıyla kamuoyuna sunuyoruz.

Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU

Rekabet Kurumu Başkanı

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADSL	: Asymmetric DSL- Asimetrik Sayısal Abone Hattı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AT&T	: American Telgraf and Telephone Company
CD	: Consent Degree-Nihai Karar
DECT	: Digital European Cordless Telephone- Avrupa Sayısal Telsiz Telefonu
DSL	: Digital Subscriber Line- Sayısal Abone Hattı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EU	: European Union-Avrupa Birliği
FCC	: Federal Communications Commission- Federal Haberleşme Komisyonu (ABD)
GSM	: Group Specialé Mobile-Özel Mobil Grubu
IMF	: International Monetary Fund- Uluslararası Para Fonu
ISDN	: Integrated Switched Digital Network- Tümleşik Hizmetler Sayısal Şebekesi
ITU	: International Telecommunications Union- Uluslararası Telekomünikasyon Birliği
KOİ	: Kamu Ortaklığı İdaresi
LRAIC	: Long-run Incremental Cost- Uzun Dönem Ortalama Artan Maliyet
MCI	: Microwave Communications Inc.
MFJ	: Modified Final Judgement- Gözden Geçirilmiş Nihai Karar
MMC	: Monopolies and Mergers Commission- Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu (Birleşik Krallık)
MVNO	: Mobile Virtual Network Operator- Mobil Sanal Şebeke Operatörü
NMT	: Nordic Mobile Telephone- İskandinav Ülkeleri Mobil Telefonu
NRA	: National Regulatory Authority- Ulusal Düzenleyici Kurum

OECD	: Organization of the Economic Cooperation And Developmen-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OFCOM	: Office of Telecommunications- Haberleşme Ofisi (Birleşik Krallık)
ONP	: Open Network Provision- Açı Şebeke Şartı (AB)
PSTN	: Public Switched Telecommunications Network-Anahtarlamalı Kamu Haberleşme Şebekesi
PTT	: Posta Telgraf Telefon İdaresi
RBOC	: Regional Bell Operating Companies- Bölgesel Bell Şirketleri
RKHK	: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
RK	: Rekabet Kurumu
Sf.	: Sayfa
SMP	: Significant Market Power- Etkin Pazar Gücü
SS#7	: Signalling System Number 7- İşaretleşme Sistemi Numara 7
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TTAŞ	: Türk Telekomünikasyon A.Ş.
ULL	: Unbundled Access to the Local Loop- Yerel Şebekenin Erişime Açılması
VoD	: Video on Demend-İsteğe Bağlı Video
VoIP	: Voice over Internet Protocol- İnternet Protokolu Üzerinden Ses İletimi
WTO	: World Trade Organization- Dünya Ticaret Örgütü

GİRİŞ

“Rekabet tüketicileri tekeli güce karşı koruyan tartışmasız en etkili -belki de tek etkili- yöntemdir. Düzenleme ise aslında tekelin aşırılığını önleme yöntemi olup, rekabetin ikamesi değildir. Düzenleme sadece, rekabet gelene kadar cepheyi savunma aracıdır.”

Stephen Littlechild (1983)¹

Bilgi ve teknoloji, telekomünikasyon sektöründe son yirmi yılda yaşanan gelişmeler sayesinde her gün önümüzde yeni ufuklar açmakta, iletişim araçları ülkeler arasındaki sınırları gün geçtikte daha fazla zorlamaktadır. 2000’li yılların “bilgi çağı” olarak adlandırılması kesinlikle tesadüf değildir.

Yaşadığımız bilgi çağında telekomünikasyon sektörünün en önemli özelliği bütün sektörler için altyapı oluşturan bir sektör olmasıdır. Bugün dünyanın geri kalanıyla bağlantısı olmayan herhangi bir işletmenin hayatta kalması düşünülemez.

Öte yandan, telekomünikasyon sektörü OECD ülkeleri için yapılan hesaplamalara göre toplam istihdamın ortalama % 1’ini, GSMH’nin de % 1,5-3’ünü sağlayarak başlı başına istihdam ortamı yaratan çok önemli bir sektördür.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye için rekabetçi bir telekomünikasyon sektörü ekonomik gelişmenin çok önemli bir parçasıdır. Türkiye’nin dünya pazarlarında rekabet gücünü sağlamlaştırması için sağlam bir hukuki zemine sahip, teknolojiyi takip eden bir telekomünikasyon sektörü olmazsa olmaz koşul olarak kabul edilmelidir.

Ancak, telekomünikasyon sektöründe rekabetin tesis edilmesini kolaylaştırıcı bir etken olarak Türkiye’de yapılması gereken, sektörün geleneksel

¹ Littlechild, S.C., Regulation of British Telecommunications’ Profitability (London, Department of Industry, 1983)

kalıplar dışında ele alınarak çağımızın değişen koşulları çerçevesinde tartışılmasıdır. Ancak, ne yazık ki kamuoyunda telekom sektöründeki reform ihtiyacının IMF, Dünya Bankası veya Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların zorlamaları sonucunda ortaya çıktığı gibi yanlış bir düşünce hakimdir. Oysa dünyada telekomünikasyon sektöründeki gelişmeler incelendiğinde özelleştirmenin kamuya ait malların devlete gelir elde etmek amacıyla özel sektöre devrinden çok daha farklı amaçlarla gerçekleştirildiği görülecektir. Özelleştirmenin en temel gerekçesi, kamunun elinde etkin olarak işletilemeyen ve kamu hizmeti olarak nitelendirilen elektrik, telekomünikasyon gibi hizmetleri sunan ve çoğunlukla devletlerin bütçelerinde büyük bir yük oluşturan hantal işletmelerin özel sektöre devriyle daha etkin olarak işletileceği ve bu şekilde kaynak dağılımında etkinliğin sağlanacağıdır. Ayrıca gelişmiş ülkelerin deneyimlerinden elde edilen sonuçlar da bu gerekçeleri doğrular niteliktedir.

Özelleştirme, 1983 yılından beri Türkiye gündeminde yer aldığı halde, özelleştirmenin ekonomik, hukuki ve sosyal boyutları yeterince tartışılmamakta, kamuoyu bu konuda yeterince bilgilendirilmeden özelleştirme karşıtı ve özelleştirme yanlısı olarak çeşitli kamplaşmalar ortaya çıkmaktadır. Ancak özelleştirmenin tartışılmıyor olması, çeşitli kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesine engel oluşturmamıştır. Sivil toplum örgütlerinin dahil edilmediği süreçler çerçevesinde ve genelde gerekli hukuki dayanaktan yoksun olarak yapılan düzenlemelerle kamu teşebbüsleri özelleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak Türkiye'deki özelleştirme faaliyetleri incelendiğinde başarısız olunması şaşırtıcı olmamaktadır. Türk Telekom A.Ş.'nin özelleştirme geçmişi bu konuda verilecek en önemli örneklerden biridir.

Türkiye'de diğer sektörlerde olduğu gibi telekomünikasyon sektöründe hedeflenen yeniden yapılanma sürecinin tek boyutu özelleştirme değildir. Sektöre özgü politikaların sektörde faaliyet gösteren bütün aktörlerin de katıldığı bir süreç çerçevesinde belirlenebiliyor olması gerekmektedir. Ancak özelleştirme konusunda olduğu gibi, bu konuda da sektörü bütünüyle ele alarak yeniden yapılanma ihtiyaçlarının hangi alanlarda olduğunu ortaya koyan ve sektöre özgü bir politika hedefi tanımlayan herhangi bir çalışma bulunmamaktadır.

Bu doğrultuda, 2000 yılında yaşanan gelişmeler, özellikle 4502 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu düzenlemeler, sektörün önünü açacak gibi görünmekle birlikte, bu Kanun'un da ilgili çevrelerde yeterince tartışılmadan Meclis'ten geçerek yürürlüğe girmiş olmasının getireceği bir takım sorunlar bulunmaktadır. Nitekim TTAŞ'ın özelleştirilmesi için yapılan başarısız girişimlerin bir kez daha tekrarlanmaması hedefiyle son günlerde Telekomünikasyon Yasasında yapılan, ancak neredeyse bir hükümet krizine daha yol açan değişiklikler karşılaşılabilecek sorunlar için örnek teşkil etmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe sağlıklı bir rekabet ortamının sağlanması ve özellikle ses iletimi üzerinde Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin yasal tekel hakkının kalkacağı 2003 sonrası dönem için rekabet ve düzenleme öngörülerinin tartışılmasında ve Türkiye için en uygun yöntemlerin tespit edilmesinde geç kalındığının söylenmesi, ne yazık ki çok da yanlış bir tespit olmayacaktır.

Telekomünikasyon sektörünün dünya standartlarında yeniden yapılandırılmasında çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına da önemli görevler düşmektedir. Bu kurumlardan en önemlileri 4502 sayılı Kanun'la kurulmuş olan ve sektörde düzenleme görevini yerine getirmeyi ve sektörün sağlıklı işlenmesini amaç edinen Telekomünikasyon Kurumu ve ekonominin genelinde rekabetin tesis edilmesi için faaliyet gösteren Rekabet Kurumudur. Bu iki Kurumun ortak noktası her iki Kurumun da telekomünikasyon sektöründe rekabet koşullarının yaratılması ve sürdürülmesi konusunda yetki ve sorumluluklara sahip olmalarıdır. Ancak, bu ifadeden iki Kurumun görev alanlarının çatıştığı sonucuna varmak yanlış olacaktır. Tam tersine iki kurumun görev tanımları birbiriyle çatışmaktan ziyade birbirini tamamlar niteliktedir. Bu nedenle, aynı hedef doğrultusunda farklı görevleri bulunan iki Kurumun koordinasyonun sağlanması, bu hedeflere ulaşma açısından zorunludur.

Sektörde rekabetin tesis edilmesi hedefi doğrultusunda, akademik ve kurumsal çevrelerde, sektörün ekonomik ve hukuki özelliklerini irdeleyen, yaşanan sorunları ve çözüm önerilerini Türkiye gerçeğini de dikkate alarak ortaya koyan çalışmaların yapılması bir zorunluluk ve görev olarak karşımızda durmaktadır. Bu çerçevede, bu tezin amacı telekomünikasyon sektörünü tarihsel gelişimi içerisinde ele alıp, sektörde yaşanan özelleştirme, düzenleme ve rekabet deneyimleri hakkında okuyucuyu bilgilendirmek ve bu deneyimler çerçevesinde Türk telekomünikasyon sektörü için öneriler getirmektir. Bu amaç doğrultusunda ilk bölümde, uzun yıllar boyunca doğal tekel olarak kabul edilen telekomünikasyon sektöründeki düzenleme çalışmalarının daha iyi anlaşılabilmesi için doğal tekel kavramına ilişkin teorik açıklamalara yer verilmiş, ikinci bölümde piyasa aksaklıklarının giderilmesi için kullanılan düzenleme kavramı, gerekçeleriyle ve yöntemleriyle birlikte açıklanmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde, düzenleme kavramı çerçevesinde telekomünikasyon sektörü hakkında genel bilgi verildikten sonra, çeşitli ülke uygulamaları, düzenleme örnekleri çerçevesinde ele alınmıştır. Türkiye'de telekomünikasyon sektörünün tarihsel gelişimi ve bugünkü yapısı hakkında bilgilerin verildiği dördüncü bölümü, çeşitli ülke deneyimleri doğrultusunda Türkiye için özelleştirme, düzenleme ve rekabet önerilerinin yer aldığı beşinci bölüm izlemektedir.

BÖLÜM 1

PİYASA AKSAKLILIKLARI ve ETKİNLİK SORUNU

Adam Smith, 1776 yılında yazdığı “Ulusların Zenginliği” adlı eserinde;

Birey sadece kendi kazancı için çalışır ancak görünmeyen bir el tarafından, aslında kendi amacı olmayan başka bir amaca doğru - toplumun genel refahını artırma amacına doğru yönlendirilir.

demektedir (Kahn 1998, 1). Görünüşe göre, bu önerme günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Dünya ülkelerinin bir kaç istisna dışında büyük çoğunluğu, temel dayanağı rekabet olan piyasa ekonomisini benimsemiş durumdadırlar.

En genel anlamıyla piyasa ekonomisi, merkezi bir karar biriminin düzenlemeleri ile değil, piyasa dinamiklerine dayalı olarak yönlendirilen bir ekonomik düzeni ifade etmektedir. Buna göre; ekonomik birimlerin yönlendirilmesi ve koordinasyonu, arz ve talep miktarının belirlenmesi, malların fiyatlarının oluşumu, fiyat, miktar, kalite ve diğer şartlara ilişkin bilginin elde edilmesi gibi temel ekonomik fonksiyonlar piyasalarda gerçekleşmekte ve piyasalar tarafından belirlenmektedir².

Piyasa ekonomilerinin temel unsurunu, firmaların etkinliklerini arttırarak maliyetlerini düşürmeye, daha kaliteli ve çeşitli ürün üretmeye zorlayan bir sistem olan rekabet oluşturmaktadır. Rekabet kelimesi en basit anlatımı ile üstünlük mücadelesi anlamına gelmektedir. İktisadi anlamda ise, teşebbüsler arasında daha fazla pazar payı elde etmek için yapılan mücadeleyi ifade etmektedir. Bu rekabet sürecinde, teşebbüsler daha fazla müşteri elde edebilmek amacıyla ürünlerinin fiyatını düşürmeye, kalitesini arttırmaya, daha farklı ve

² 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un Genel Gerekçesi, sf. 1.

fazla sayıda ürün üretmeye ve bunları yapabilmek için etkin bir şekilde faaliyet göstermeye çaba sarf edecekleri kabul edilmektedir.

Neo-klasik iktisat teorisine göre, tüketici refahı tam rekabet piyasalarında ençoklaşmaktadır. Burada tüketici refahının ençoklaşması, kaynak dağılımında ve üretimde etkinliğin sağlanmasını ve bunun sonucu olarak toplum refahının artmasını ifade etmektedir (Whish, 2001, 2). Bu noktada etkinlik kavramının unsurları olan kaynak dağılımında etkinlik ve üretimde etkinlik kavramlarının üzerinde durulması faydalı olacaktır³. Kaynak dağılımında etkinliğin, ekonomik kaynakların farklı ürün ve hizmetler arasında, başka bir kişinin refahını azaltmaksızın üretici veya tüketici refahının arttırılamayacağı şekilde dağıtılması durumunda sağlanmış olacağı kabul edilmektedir. İlk kez Pareto tarafından ortaya konulmuş olması nedeni ile “Pareto-optimumu”⁴ olarak da adlandırılan bu etkinlik teorisine göre, başkalarının durumunu kötüleştirmeden en az bir kişinin durumunu iyileştirilebilmesi arzu edilen bir değişimdir. Bu durumda herkes aynı tatmin düzeyinde bulursa bile en az bir kişinin tatmini artıyorsa sosyal refah artmış olacaktır (Gökdere 1996, 321).

Ayrıca, tam rekabet piyasalarında ürün ve hizmetlerin mümkün olan en düşük maliyetle üretildiği kabul edilmektedir, çünkü herhangi bir firma maliyetin üzerinde bir fiyattan ürünü satmaya çalıştığında tüketiciler aynı ürünü daha ucuza satan diğer firmaları tercih edeceklerdir. Bu durum ise “üretimde etkinlik” olarak adlandırılmaktadır.

Bu çerçevede rekabet hukukunun amacı, piyasalarda iktisadi etkinliğin sağlanması suretiyle toplumsal refahın korunması ve arttırılması olarak tanımlanabilir. Ancak piyasaların etkin çalışması çeşitli sebeplerden ötürü her zaman mümkün olmamakta ve devlet bazı durumlarda piyasa mekanizmasına müdahale etmek durumunda kalmaktadır. Devletin müdahalesi için en önemli gerekçeyi piyasa aksaklıkları oluşturmaktadır. Aşağıda piyasaların etkin çalışmamasının nedenleri, piyasa aksaklıklarının yaşandığı piyasaların yapısına ilişkin verilen bilgiler ışığında ele alınacak ve bu çerçevede devlet müdahalesinin gerekçeleri özellikle “iktisadi düzenleme-regülasyon”⁵ kavramı açısından ortaya konmaya çalışılacaktır.

³ Etkinlik konusunda Chicago Okulu görüşleri için bkz. Paşaoğlu, M.Ö. 2001, The Modernization in EC Antitrust Enforcement: A Step Towards Rule of Reason?, (Yayımlanmamış Master Tezi), London, The Antitrust Paradox, Robert. H. Bork, 1993; Posner R., A., Natural monopoly and Its Regulation, Washington, 1999.

⁴ Pareto Optimimine göre fiyat, marjinal maliyete eşit olduğunda tüketici refahı ençoklaşmış olur. (P=MC)

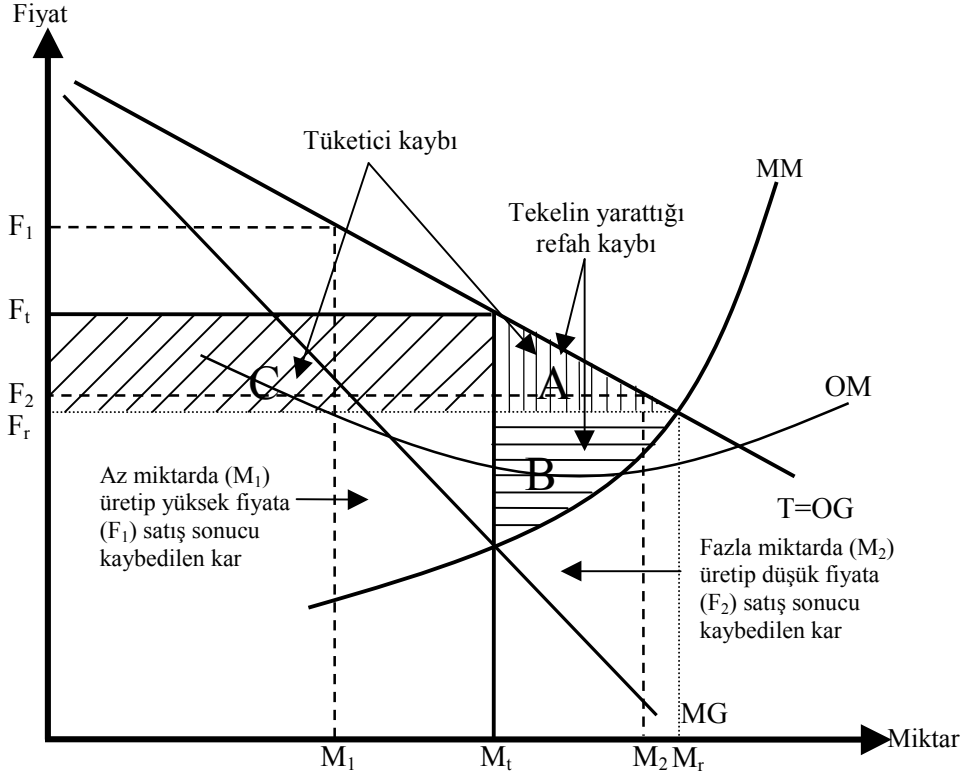
⁵ İngilizcesi “regulation” olan düzenleme kavramı Türkçe’de de bazı kaynaklarda regülasyon olarak kullanılmaktadır. Ancak bu kelimenin Türkçe karşılığı “düzenleme” olduğundan, tezde ekonomik regülasyon anlamında kullanılmıştır.

1.1. TEKEL

İktisat teorisine göre tam rekabet piyasası, piyasada çok sayıda alıcı ve satıcı olduğu, bunların piyasadaki ürün fiyatını etkileme güçlerinin bulunmadığı, ürünlerin homojen olduğu, tüketicilerin piyasa koşulları hakkında tam bilgiye sahip oldukları ve piyasaya giriş-çıkış engellerinin olmadığı varsayımlarına dayanmaktadır (Whish, 2000, 6). Buna karşılık, tekel durumu ise, tek bir firmanın piyasanın bütününe kapsayacak şekilde üretim/satış yaptığı piyasaları ifade etmektedir (Cabral 2000, 69). Bu tür piyasalarda bir üretici veya satıcı ile çok sayıda alıcı bulunmakta, piyasaya giriş engellerinin var olduğu kabul edilmekte ve piyasadaki tek satıcının fiyatı belirlediği varsayılmaktadır.

Tekelin gücü, piyasadaki talep esnekliği ile ters ilişkilidir. Başka bir ifade ile, maliyetin oldukça üzerinde fiyatlarla ürün satabilme gücü olarak tanımlanan tekel gücü, talep esnekliğinin yüksek olduğu piyasalarda düşük, talep esnekliğinin düşük olduğu piyasalarda yüksek olmaktadır (Cabral 2000, 73).

Piyasada ürüne olan talep, aynı zamanda tekelin talep eğrisini oluşturmakta ve tekel durumundaki firma üretim miktarını bu talep eğrisi boyunca değiştirerek söz konusu ürünün fiyatını belirleyebilmektedir. Ancak tekelin ürününü satacağı fiyatı yine tüketicinin ödeyebileceği fiyat oluşturmaktadır. Tekel ürettiği ürünü çok yüksek bir fiyata satmaya çalıştığında ürüne olan talep çok düşük olacağından, tekelin de karını ençoklaştırmak için satması gereken belirli bir fiyat veya miktar bulunmaktadır. Bu fiyatı veya miktarı belirleyebilmesi için tekelin marjinal getirisini de bilmesi gerekmektedir.



Şekil 1: Marjinal getiri marjinal maliyete eşit olduğu anda kar en çoklaşmaktadır.

Şekil 1'den de görüleceği üzere, marjinal getirinin marjinal maliyete eşit olduğu nokta, tekelin karının en çoklaştığı nokta olmaktadır. Tekel M_1 kadar ürün ürettiğinde, bir miktar kardan vazgeçmektedir. Çünkü $M_t - M_1$ arasında üretim sattığı üründen elde edilebilecek ekstra gelir, bu miktarın üretim maliyetinden fazla olmakta ancak tekel bu miktarda üretim yapmadığından bu geliri de elde edememektedir. Benzer şekilde, M_2 oranında üretim yaptığında da katlanılacak ekstra maliyet, elde edilecek ekstra gelirden az olduğundan, tekel yine bir miktar kardan mahrum olmaktadır. Sonuçta, marjinal getirinin marjinal maliyete eşit olduğu anda (F_t , M_t), satılan ürünün sağladığı kar en yüksek noktaya ulaşmaktadır (Pindyck ve Rubinfeld, 1998, 337). Bu şekilde, tekel durumundaki firma M_t kadar ürünü, rekabet halinde M_c kadar üretilen ürün için oluşacak F_r fiyatının üzerinde satabilmekte ve hem talebi karşılamakta, hem de kar etmektedir.

Yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı gibi tekelci piyasalarda fiyat marjinal maliyetin üzerinde oluşmaktadır. Bu durum, fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu rekabetçi piyasalarla karşılaştırıldığında, tekelci piyasalarda

rekabetçi piyasalara oranla daha az ürüne daha yüksek fiyat ödendiği ve kaynak dağılımında etkinsizliğin yaşandığı görülmektedir. Bu şekilde tekelin M_1 kadar ürünü, rekabetçi piyasada F_c 'ye satabilecekken F_m 'ye satması nedeniyle, tüketicinin gelirinden firmaya “tekelci karı” olarak adlandırılan ve şekildeki (C) alanına karşılık gelen bir gelir aktarılmaktadır (Faul ve Nikpay 1999, 22).

Ancak piyasadaki kayıplar sadece tüketiciden tekele aktarılan gelirden ibaret değildir. Yüksek fiyatlar karşılığında daha az miktarda ürün satılan bu piyasalarda, ayrıca ne tekele ne de tüketicilere aktarılan bir kayıp daha ortaya çıkmaktadır. Bu kayıp, şekilde (A) ve (B) üçgenlerinin alanlarının toplamı kadar olan “tekelin yarattığı toplumsal refah kaybı” (deadweight loss) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu refah kaybının sebebi, ödenen fiyata karşılık üretilen ürün miktarının rekabetçi piyasalarla karşılaştırıldığında daha az olması ile açıklanmaktadır. Başka bir ifade ile, bu refah kaybı tekeli piyasalarda tüketicilerin üretilen ürünlere, gerçek üretim maliyetlerinin⁶ üzerinde bir fiyat ödemelerinden kaynaklanmaktadır (Faul ve Nikpay 1999, 23).

Yukarıda yer verilen açıklamalarda tekelin etkin bir şekilde çalıştığı varsayılmaktadır. Ancak bu varsayımın pratikte pek de doğru olmadığı bilinmektedir. Üzerinde rekabet baskısı hissetmeyen tekeli firmanın maliyetlerini düşürmek için yeterli motivasyonunun olmayacağı açıktır.

İlk olarak 1956 yılında Leibenstein tarafından ortaya konan ve “X-etkinsizliği” adı verilen bu etkinsizlik; ayrıca firmanın tekel gücünü elinde tutabilmek için piyasaya giriş engelleri yaratması, ürün farklılaştırması ile çok sayıda ürün piyasaya sunması gibi çeşitli sebeplerle açıklanmaktadır (Faul ve Nikpay 1999, 23). Bu sebeple, gerçekte tekeli maliyet eğrisinin Şekil 1’de gösterilenden daha yukarıda bulunması nedeni ile üretimde de etkinsizlik yaşanmakta, toplumsal refah kaybı da çok daha fazla olmaktadır.

Son olarak, tekeli neden olduğu statik etkinsizliklerin yanı sıra, bu tür piyasalarda bir de dinamik etkinsizlik yaşanmaktadır. Dinamik etkinlik, zaman içerisinde varolan ürünlerin kalitesinde veya üretim tekniklerinde yaşanan gelişmeleri ifade etmektedir (Cabral 2000, 28). Ancak tekeli firmanın rekabet baskısının eksikliği nedeniyle bu tür gelişmeleri sağlamakta yavaş kaldığı ve etkinsizliğe neden olduğu kabul edilmektedir.

Genel olarak dinamik etkinlik ve üretim etkinliği kavramları aynı zamanda kaynak dağılımında etkinliğin de unsurlarıdır. Bu çerçevede, etkin olarak üretim yapamayan bir teşebbüsün üretim girdilerini doğru olarak kullanamamakta, bunun sonucu olarak maliyetler olması gereken seviyeden yüksekte gerçekleşmektedir.

⁶ Piyasada ekonomisinde, bir ürünün gerçek üretim maliyetinin rekabetçi piyasada oluşan maliyet olduğu kabul edilmektedir.

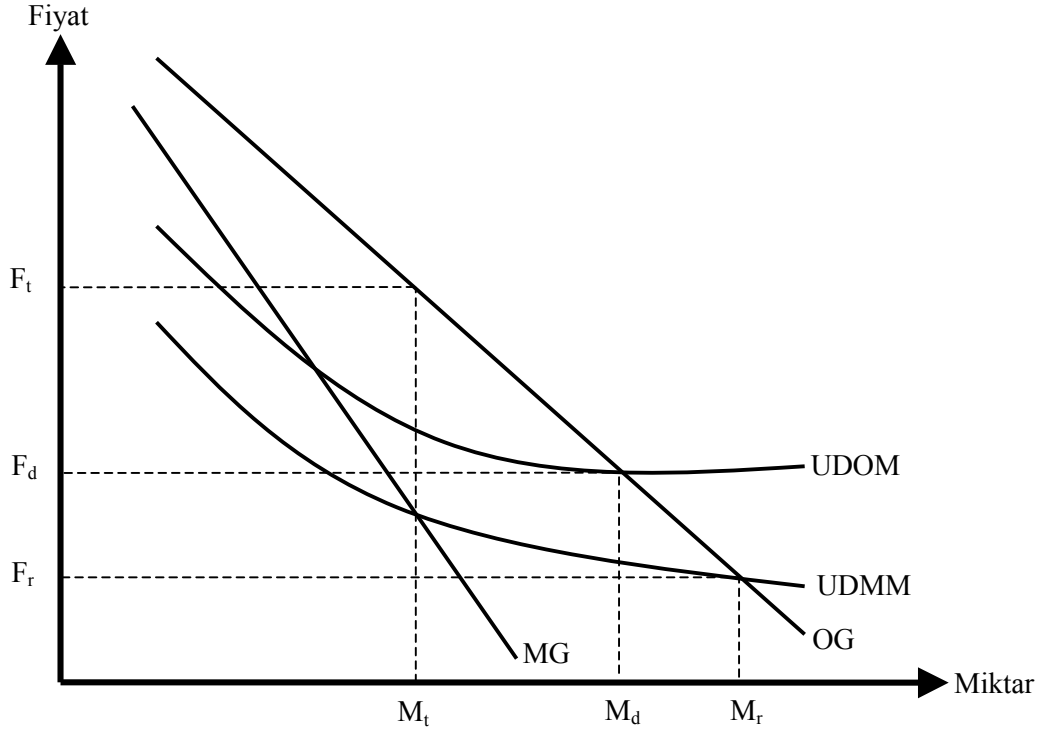
Yukarıda açıklandığı şekilde toplumsal refah kaybına yol açan tekeli piyasalarda yaşanan etkinsizlik, devletin bu etkinsizliği gidermek amacıyla bu piyasalara müdahalesi için bir gerekçe olarak kabul edilmektedir. Bu piyasalardaki temel sorun, teşebbüsün tekel olması ya da büyük olması değil fiyatları kontrol etme gücüne sahip olması ve bu şekilde toplumsal refah kaybına yol açmasıdır (Viscusi, Vernon ve Harrington 1998, 5).

1.2. DOĞAL TEKEL

Tekellerin yukarıda yer verilen dezavantajları olmasına rağmen, bazı piyasalarda tekellerin faaliyet göstermesi tercih edilmektedir. Tek bir firmanın üretim maliyetinin çok sayıda firmanın üretim maliyetleri toplamından az olduğu bu tür piyasalar doğal tekel olarak nitelendirilmektedir. Genel bir tanım yapmak gerekirse doğal tekel; “belirli bir pazardaki tüm talebin en az maliyetle yalnızca tek bir firma tarafından karşılanabildiği bir durum” olarak ifade edilebilir (Posner 1999,1). Posner’a göre bu tür bir pazarda birden fazla firmanın faaliyet göstermesi halinde, firmalar ya iflas edecek ya da birleşme yoluna gideceklerdir. Aksi takdirde piyasada atıl kapasite oluşacak ve kaynak israfı söz konusu olacaktır.

Doğal tekel piyasalarına örnek olarak genelde elektrik, su, telefon gibi şebeke niteliği gösteren hizmetlerin sunulduğu piyasalar verilmektedir. Belli bir bölgede şebekeye sahip olan tek bir firmanın bütün bir bölgeye hizmet sağlamanın, aynı bölgede rakip bir firmanın yeni bir şebeke kurarak hizmet vererek rekabet ettiği durumlardan daha az maliyetli olduğu kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle, her bir eve ikinci bir şebeke üzerinden hizmet götürülmesinin (şebekenin duplikasyonunun) aşırı maliyetli olması nedeniyle kaynak israfına neden olacağından, bu hizmetin tek bir şebeke üzerinden tekel olarak sunulması piyasanın yapısı gereğidir. Bu durumda her bir yeni eve götürülecek olan şebeke, şebekenin sahibi olan firmanın uzun dönem maliyetlerini azaltacaktır. Burada üzerinde durulması gereken en önemli nokta, bu tür piyasalarda sabit maliyetlerin, örneğin şebekenin kurulması için gereken yatırım maliyetinin çok yüksek hatta “batık maliyet”⁷ niteliğinde olmasıdır.

⁷ Batık maliyet (sunk cost), ar-ge, reklam harcamaları bir kere yatırım yapıldıktan sonra geri kazanılamayan ve alternatif kullanımı olmayan maliyetleri ifade etmektedir. Batık maliyetler firmanın maliyetlerine dahil edilmez. Ancak, batık maliyetlerin yüksek olma olasılığı, pazara girişte önemli bir engel niteliği taşır. Bu anlamda, telekomünikasyon sektöründe evlere kadar döşenen kabloların yüksek batık maliyeti olduğu kabul edilmektedir.



Şekil 2: Doğal Tekelde Ortalama ve Marjinal Maliyet Eğrileri ve Fiyat Düzenlemesi

Doğal tekellik taşıyan piyasalarda, Şekil 2’de görüleceği üzere, ortalama maliyetin sürekli azalması nedeniyle marjinal maliyetin de ortalama maliyetin altında kalması söz konusudur. Maliyet yapısı bu şekilde olan bir piyasada başlangıçta birden fazla firma bulunsun bile, firmalardan biri daha etkin şekilde üretim yaparak maliyetini düşürecek ve sonunda piyasada tekelleşmeye gelecektir. Tekelleşmeye geldiğinde de, kar maksimizasyonu hedefi güden firmanın fiyatlarını tekelleşmiş seviyeye çekeceği varsayılmaktadır. Bu durumda, tekelleşmiş M_m kadar ürettiği ürününü, F_m kadar fiyat karşılığında satmak eğiliminde olacaktır.

Buna karşılık, marjinal gelir ile talebin kesiştiği noktada oluşması gereken rekabetçi F_r fiyatı ise tekellenen ortalama maliyetini karşılayamayacağından firmanın piyasa dışına itilmesine sebep olacaktır. Bu nedenle, fiyatın devletin müdahalesinin bir aracı olan bir “düzenleyici-regülatör” tarafından F_d seviyesinde belirlenmesi en iyi ikinci çözüm olacaktır. Bu şekilde, hem

tekelin piyasada dışına itilmeden faaliyet göstermesi sağlanmış olacak hem de tekелci kar elde etmesi engellenmiş olacaktır (Pindyck ve Rubinfeld, 1998, 357).

Doğal tekел niteliği gösteren şebeke ekonomilerinin en önemli özelliklerinden biri de “şebeke dışsallığı”na sahip olmasıdır. Şebeke dışsallığı, bir tüketicinin bir mal veya hizmete olan talebinin o mal veya hizmeti kullanan diğer tüketicilerden etkilenmesi olarak ifade edilebilir (Pindyck ve Rubinfeld 1998, 126). Başka bir ifade ile, bir tüketicinin bir mal veya hizmetten elde ettiği kazanç, o mal veya hizmeti kullanan kişi sayısı arttıkça artmaktadır. Örneğin, bir telefon şebekesine bağlı bulunan abone sayısı ne kadar fazla ise, yeni abonelerin bu şebekeyi tercih etme oranları o kadar yüksek olmaktadır.

Doğal tekeller açısından şebeke dışsallığı, şebeke etkisi denen duruma yol açmakta ve tüketicilerin bir kez bir şebekeye dahil olduktan sonra, şebeke değiştirme maliyetleri olması nedeniyle, şebekelerini değiştirme konusunda isteksiz davranmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle, düzenleyicilerin bu konuda dikkatli olmaları ve şebeke dışsallığının pazar gücünü arttırıcı etkilerini ortadan kaldıracak nitelikte politikalar geliştirmeleri gerekmektedir. Telekomünikasyon sektörünün ekonomik yapısı ile ilgili bölümde bu konu üzerinde daha ayrıntılı bir şekilde durulacaktır.

1.3. DÜZENLEME (REGÜLASYON)

Waterson (1988, 1) ekonomik düzenlemeyi “en geniş anlamda hükümetin piyasa mekanizmasına müdahalesi olarak” tanımlamaktadır. Peki devlet neden piyasa mekanizmasına müdahale etme ihtiyacı duymaktadır? Bu sorunun en genel cevabı; piyasa aksaklıklarının yarattığı etkinsizliklerin giderilmesi şeklinde verilmektedir.

Bir önceki bölümde ifade edildiği üzere, piyasa aksaklıkları, belirli piyasalarda rekabetin engellenmesine ve bazı firmaların tekел haline gelmesine, bazılarında ise rekabetin iktisadi etkinliği sağlamamasına neden olabilmektedir. İki durumda da tekелci bir piyasa yapısı söz konusudur. Ancak ilk durumdaki piyasa aksaklığı piyasada faaliyet gösteren firmanın davranışından kaynaklanmakta ve rekabete aykırı bir takım faaliyetler sonucu firma rakiplerini piyasa dışına iterek piyasanın tamamını kontrolü altına almakta ve bu şekilde tekел haline gelmektedir. Bunun sonucunda ise, tekел durumuna gelen firmanın davranışı etkinsizliğe yol açmakta ve piyasada toplumsal refah kayıpları yaratmaktadır. Yukarıdaki bölümde detaylarıyla açıklandığı üzere, tekelin kar maksimizasyonu güdüsü, fiyatların olması gerekenden yüksek, ürün miktarının düşük ve ürün çeşitliliğinin az olmasına neden olmaktadır. Firmalarının rekabete aykırı davranışlarından kaynaklanan bu tür piyasa aksaklıklarından kaynaklanan sorunların çözümünde, rekabet otoriteleri aracılığıyla uygulanan rekabet politikaları kullanılmaktadır.

İkinci durumda ise, tekel durumu piyasanın maliyetlerle ilgili yapısal özelliklerinden kaynaklandığından, bu kez birden fazla teşebbüsün rekabet halinde piyasada faaliyet göstermesi etkinsizliğe sebep olmaktadır. Özellikle doğal tekellerin yarattığı etkinsizliklerin giderilmesi, negatif dışsallıkların ortadan kaldırılması ve ekonomik etkinliğin yeniden sağlanabilmesi gibi hedefler devletin bu sektörlere müdahalesi için gerekçe oluşturmakta, piyasa aksaklıklarının devletin çeşitli kurumları eliyle giderilmesi amacıyla bu piyasaların düzenlemeye tabi tutulması (ekonomik regülasyon) söz konusu olmaktadır

1.3.1. Düzenleme Gerekçeleri

Düzenlemenin en temel gerekçelerinden biri, doğal tekel niteliği gösteren piyasalarda ortaya çıkan piyasa aksaklıklarının toplumsal refahı azaltması ve kamu yararını olumsuz yönde etkilemesi olduğu daha önce de ifade edilmişti. Diğer gerekçeler de şu şekilde sıralanmaktadır:

- Ekonomik rant olarak tanımlanan aşırı karın firmadan tüketicilere aktarılmasının sağlanması,
- Bir mal veya hizmetin fiyatının o mal veya hizmetin topluma olan gerçek maliyetini yansıtmadığı durumda oluşan negatif dışsallıkların giderilmesi,
- Her zaman teşebbüslerin maliyet yapıları hakkında tüketicilerin eksik bilgiye sahip olması sonucunda ortaya çıkan piyasa aksaklıklarının giderilebilmesi amacıyla tüketicilerin piyasa hakkında yeterince bilgilendirilmesinin sağlanması (asimetrik bilgi sorunu),
- Talebin dönemsel farklılıkları nedeniyle, talebin düşük olduğu veya olmadığı durumlarda da o hizmetin devamlılığının sağlanması,
- Yıkıcı fiyat uygulaması gibi piyasada rekabeti bozucu davranışların önlenmesinin sağlanması,
- Kamu güvenliği gibi konularda toplum yararının gözetilmesi,
- Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için ön koşul olan eşit pazarlık gücünün temine yönelik olarak eşit olmayan pazarlık gücünün zayıftan yana desteklenmesi,
- Kıt kaynakların rasyonel dağılımının sağlanması,
- Kaynak dağılımında adaletin kamu yararı gözetilerek sağlanması,
- Üretimde koordinasyonun, standardizasyonun ve etkinliğin sağlanması,
- Gelecek kuşaklar için planlama yapılması (Baldwin ve Cave 1999, 10)

Devlet, yukarıda sayılan amaçların biri veya birkaçına ulaşmak için çeşitli düzenleme mekanizmaları kullanarak piyasaları düzenlemektedir. Ancak bazı hedeflerin birbiriyle çelişmesinin söz konusu olduğu durumlarda düzenlemenin tek bir hedefe yöneltilmemesi, toplumsal fayda/maliyet analizi yapılarak bir kaç gerekçe ile birlikte desteklenmesi gerekmektedir. Düzenleme

kararı verilirken bu toplumsal fayda analizinin yapılması bir zorunluluktur. Çünkü bazı durumlarda piyasa aksaklıklarının maliyeti her durumda düzenleme maliyetinden az olabilmekte, böyle bir durumda düzenleme toplumsal refahı varolan piyasa aksaklığından daha fazla etkilemektedir.

Düzenleme sürecinde müdahale edilen değişkenler genelde fiyat, üretim miktarı, faaliyet gösteren firma sayısı ya da piyasaya giriş çıkış koşulları olmaktadır. Fiyatın kontrolü en yaygın olarak karşımıza çıkan düzenleme mekanizmasıdır. Fiyatın rekabetçi fiyata yaklaştırılabilmesi için “maliyet artı”, “tavan fiyat” uygulamaları gibi yöntemler geliştirilmiştir. Fiyatın yanı sıra, üretim miktarı da kontrol edilen bir unsur olabilmekte, örneğin, belirli bir fiyat karşılığında bütün talep miktarının karşılanması zorunlu kılınabilmektedir.

Ayrıca, piyasaya giriş çıkışların da düzenlenmesi sık rastlanan bir durumdur. Kapsam ve ölçek ekonomileri piyasada faaliyet gösteren firma sayısını etkileyen önemli faktörlerdir. Özellikle düzenlemeye tabi sektörlerde, piyasaya giriş ve çıkışlar kısıtlanabilmekte, örneğin GSM piyasasında faaliyet gösterecek teşebbüs sayısı radyo frekansında kapasite bulunmasına rağmen kaynak israfı gerekçesiyle sınırlandırılmakta veya piyasaların doğal tekel niteliği gösteren belli bölümlerinde faaliyet gösteren firmaların diğer bölümlerine girmeleri yasaklanabilmekte, örneğin telekomünikasyon operatörlerinin kablo-TV hizmeti sunmaları engellenebilmektedir. (Viscusi, Vernon ve Harrington 1998, 308).

1.3.2. Düzenleme Yöntemleri

1.3.2.1. Maliyet Artı Yöntemi- Getiri Oranı

Maliyet Artı Yöntemi, hem tüketicilerin sağlanan hizmetler karşılığında fahiş fiyat ödemelerinin engellenmesi hem de sektöre yapılacak yatırımın karşılığının belirlenen tarifelerle garanti altına alınması için, belirli piyasalarda faaliyet gösteren firmaların fiyatlarını ve karını düzenlemekte kullandığı bir düzenleme yöntemidir (Baldwin ve Cave 1999, 224). ABD’de telekomünikasyon sektöründe yakın zamana kadar uygulanan bu yöntem, bazı yazarlar tarafından “getiri oranı” olarak da ifade edilmektedir.

Bu yöntemde yapılan, düzenlenen firmanın uygulayacağı fiyatların, firmanın maliyetinin üzerine eklenen belli bir kar oranını karşılayacak şekilde belirlenmesidir. Burada belirlenen kar oranının, adil bir düzeyde olmasına çaba gösterilir. Burada temel hedef etkinlik değil, adil olmaktır. Adil düzeyden kastedilen ise, hem fiyatın belli bir düzeyde tutulmasının hem de uygulanan fiyat karşısında firmanın elde ettiği gelirin firmanın faaliyetlerini sürdürmesine yetecek düzeyde bulunmasıdır (Baldwin ve Cave 1999, 225).

Maliyet artı yönteminde, fiyatlar belirlenirken öncelikle düzenleyici tarafından teşebbüs için bir test yılı seçilir. Sonra, bu test yılının işletme maliyetleri, amortismanı ve vergileri toplanır. Bu maliyetler belirlendikten sonra üzerine, makul bir getiri oranını baz ile (r) kadar çarpılarak bulunan değerden geçmiş yatırımların toplam amortismanı çıkartılarak tespit edilen makul bir kar oranı eklenir. Toplamda bulunan rakam, teşebbüsün gelir gereksinimini göstermektedir. Buna göre, fiyat teşebbüsün toplam gelirleri belirlenen gelir gereksinimini karşılayacak şekilde saptanır. Başka bir ifade ile, kabul edilebilir bir getiri oranı belirlendikten sonra, düzenleyici teşebbüsün her bir hizmet için önerdiği fiyatı, bütün hizmetlerin toplam gelirin toplam gelir gereksinimini karşıladığı takdirde onaylar (OECD 1995, 22). Teşebbüsün farklı ürün veya hizmetleri olması durumunda, düzenleyici her bir ürün veya hizmetin toplam gelire yapacakları katkı oranını da belirleyebilmektedir.

Breyer (1982,37) bu yöntemin hedefleri şu şekilde sıralamaktadır:

- Aşırı karların önlenmesi.
- Fiyatların makul bir kar oranı çerçevesinde maliyetlere yakın tutulması.
- Kaynakların talebin çok olduğu alanlara yönlendirilmesi.
- Etkin olmayan üretim yöntemlerinin ortadan kaldırılması.
- İdare açısından kolaylık.

Maliyet artı yöntemine getirilen en büyük eleştiri, şirketleri etkin çalışmaya ve maliyetlerini azaltmaya teşvik etmemesidir. Çünkü, firmanın maliyetleri her koşulda karşılanmakta, bu da firmanın maliyetlerini düşürmek için herhangi bir teşvik yaratmamaktadır. Tersine firmanın sermaye araçlarına aşırı yatırımı söz konusu olabileceğinden, üretimde etkinlikten uzaklaşabilmekte, artan üretim maliyetleri de fiyatların artmasına neden olmaktadır.

Görüldüğü gibi bu yöntemde düzenleyici teşebbüsün karını teşebbüsün kendisine bildirdiği maliyetlere dayanarak belirlemektedir. Bu nedenle getiri oranı düzenlemesinin gerçekten de önemli sorunu, firmanın bütün maliyetlerinin karşılanacağını bilmesi nedeniyle maliyetlerini düşürmek ve etkin çalışmak için herhangi bir motivasyonunun olmamasıdır.

Bu durumun yanı sıra, yapılan yatırımın tümünün bedeli, ek yatırımın üzerine makul bir getiri eklenmek suretiyle tüketici tarafından ödeneceğinden, asimetric bilgi probleminin varlığı ayrıca fazla sermaye yatırıma da neden olabilmektedir. Averch-Johnson etkisi olarak bilinen bu durum, sermayenin aşırı kullanımından kaynaklanan etkinsizlik olarak tanımlanmakta ve düzenleyicinin bu durumu bilmesi genelde mümkün olmamaktadır (Averch ve Johnson 1962, 8).

Maliyetlerindeki düşüşler tüketicilere düşük fiyatlar şeklinde yansıtacağından teşebbüsler bu durumdan kar sağlamamakta, bu nedenle,

teşebbüsler faaliyet giderlerini düşürmek yerine bu giderleri tüketicilere aktarmayı/yansıtmayı tercih etmektedirler. Sonuç olarak, getiri oranı düzenlemesi “düşük motivasyonlu” bir yöntem olarak kabul edilmektedir.

Son olarak, teşebbüs tarafından bildirilen tarifelerin denetlenerek onaylanması zaman aldığından, özellikle rekabetin yaşandığı uzun mesafe telefon hizmetlerinde bu süreç piyasalar için sağlıklı olmaktan uzaktır. Sonuç olarak, maliyet artı yöntemi uzun yıllar boyunca ABD’de AT&T’nin tarifelerini düzenlemekte kullanılmış ancak yukarıda sözü edilen etkinsizlik problemi sonucunda 1989 yılından itibaren “tavan fiyat” uygulamasına geçilmiştir.

1.3.2.2. Tavan Fiyat Yöntemi

Maliyet artı yönteminde karşılaşılan etkinsizlik problemi “tavan fiyat” (price cap) uygulamasının geliştirilmesine neden olmuştur. İlk kez Stephen Littlechild tarafından British Telekom’un fiyatlarının düzenlenmesi amacıyla kullanılan bu yöntemde, teşebbüslerin ortalama fiyatlarını, öngörülen enflasyon eksi “verimlilik parametresi” kadar artırmasına izin verilmekte, firma fiyatlarını belirlenen tavanın altında kalmak kaydıyla kendisi belirlemektedir. Littlechild düzenlemenin başarılı olması için gereken beş kriterini şu şekilde sıralamaktadır:

- Tekellere karşı korunma
- Etkinliği ve yeniliği teşvik
- Düzenlemenin yükünü en aza indirmek
- Rekabetin artırılması

Littlechild, getiri oranı yöntemini zor ve masraflı olması, etkinliği ve yenilikleri teşvik etmemesi, yatırım paternini bozması, tekel gücü bulunan ve özellikle kamu yararının söz konusu olduğu bölümler üzerinde yoğunlaşmak yerine sektörün (piyasanın) bütününe ya da çok büyük bir kısmını kapsaması nedeniyle işlevsel bir yöntem olmadığını ifade etmiş ve buna karşılık sadece tekel durumunun söz konusu olduğu hizmetleri hedef alan ve tekele karşı korunmayı sağlayacağı iddia edilen “tavan fiyat” yöntemini önermiştir⁸.

Tavan fiyat, birden fazla mal veya hizmetin üretildiği koşullarda bu mal ve hizmetlerin önemli kalemlerinden oluşacak bir sepet için ağırlıklı ortalama fiyat olarak belirlenebilmektedir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1998, 358). Bu yöntemde yıllık fiyat artışları yukarıda değinildiği gibi, X verimlilik katsayısı ile Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) gibi bir endeks arasındaki farkın, baz fiyat ile çarpılması ile belirlenir:

⁸ Littlechild, TÜFE-X yönteminin sadece yerel telefon hizmetlerine uygulanacağını, diğer hizmetlerde rekabet olacağını düşünmüştür.

Fiyat Artışı=Baz (önceki) fiyat x (TÜFE-X)

Örneğin, tavan fiyatın TÜFE-5 olarak belirlendiği bir durumda, enflasyonun % 8 olduğu varsayılırsa, teşebbüs nominal fiyatlarını % 3 oranında arttırabilecektir. Belirlenen tavan fiyat ile enflasyon arasındaki % 5'lik farkın teşebbüsün maliyetlerini düşürmesi ile sağlanması gerekmektedir (Baldwin ve Cave 1999, 227). Basit bir hesaplama yöntemine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

Tavan fiyat: TÜFE – 7,5

Bir önce yılın TÜFE oranı: 2,5

Nominal fiyatlarda izin verilen ağırlıklı ortalama değişim oranı: $2,5-7,5 = - \% 5$

Tablo 1: Örnek Tavan Fiyat Uygulaması

Hizmet	Bir önceki yılın geliri (£bn)	Bir önceki yılın gelir oranı	Önerilen fiyat değişimi (%)
1	8	0.5	- 2
2	6	0.375	-10
3	2	0.125	- 2

$$\begin{aligned} \text{Ağırlıklı ortalama fiyat değişimi} &= (0.5 \times -2) + (0.375 \times -10) + (0.125 \times -2) \\ &= (-1) + (-3.75) + (-0.25) \\ &= -5 \text{ (fiyat değişimi tavan fiyat ile uyumlu)} \end{aligned}$$

Firma karının, düzenleyici tarafından belirlenen fiyat ile firmanın maliyetleri arasındaki farktan oluşması sebebiyle, karını artırmak isteyen doğal tekel, maliyetlerini düşürmeye, dolayısıyla üretimde etkin olmaya teşvik edilmektedir. Tavan fiyat genelde dört ya da beş yıllık dönemler için belirlenmekte, düzenleyici kurum bu süre içinde gerçekleşecek olan maliyet ve gelir tahminleri yaparak, bunlar arasında bir denge sağlamaya çalışmaktadır (Baldwin ve Cave 1999, 228). Böylelikle, teşebbüs etkinliğini öngörülenden daha fazla arttırıp maliyetlerini de daha fazla düşürdüğünde beklenenden daha fazla kar elde etmiş olacak, tam tersi durumda ise karını yitirmiş olacaktır. X'in yeniden belirlendiği her dönemde düzenleyici, teşebbüsün karlılık oranını da dikkate alır ve teşebbüsün fazla kar ettiğini varsayarak fiyatları maliyetlerle orantılı bir seviyeye getirmeye çalışır.

X faktörünün belirlenmesindeki en önemli husus, teşebbüsün faaliyetlerini finanse etmesine olanak tanıyacak bir fiyatlandırma yapmaktır. Bu çerçevede düzenleyici, tavan fiyatın teşebbüsün yatırımlarını karşılayamayarak

iflas etmesine neden olacak kadar düşük belirlenmemesi için teşebbüsün finans ve muhasebe bilgilerini çok dikkatli incelemek zorundadır. Diğer bir husus ise kaynak dağılımında ve üretimde etkinliğin teşvik edilmesidir.

X'in belirlenmesinde kullanılan bazı önemli unsurlar şu şekilde sıralanabilir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1998, 182):

- Sermaye maliyeti
- Varolan aktiflerin değeri (asset base)
- Geleceğe yönelik yatırım programları
- Gelecekte üretimde beklenen verimlilik değişiklikleri
- Talep ve büyüme tahminleri
- X'in piyasada varolan ve potansiyel rakipler üzerindeki etkileri.

İlk bakışta, TÜFE-X yönteminin amaçlarından birinin getiri oranı yönteminin etkinsizliklerinden kaçınmak olduğu düşünüldüğünde, sermaye maliyetinin ve aktif varlıkların X faktörünü belirlemedeki rolü üzerinde durulması garip görünebilir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1998, 183). Ancak bu durum sermaye maliyetinin ve aktif varlıkların saptanmasının TÜFE-X yönteminin kapsamında olmamasına karşın düzenleyicinin teşebbüsün operasyon maliyetlerini karşılamasını sağlamak zorunda olmasından kaynaklanmaktadır. Aksi takdirde, sermaye maliyetinin altında bir getiri oranı olması hissedarların batık varlıklara yatırım yapmak konusunda isteksiz davranmalarına sebep olabilecektir (Armstrong, Cowan ve Vickers 1998, 183).

Bu çerçevede, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için sermaye maliyetinin getiri oranına eşit olması gerektiğinden, sermaye maliyetinin hesaplanması X faktörünün belirlenmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır.

Düzenleyici kurumun firmanın mali yapısına ilişkin bilgiye ihtiyacı daha az olduğundan, bu yöntem maliyet artı yöntemine göre özellikle düzenleyici kurumlar için uygulanması daha kolay bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şekilde bilgi asimetrisi sorununun da bir ölçüde önüne geçilmiş olmaktadır. Ayrıca tavan belirli bir süre için bir kere tespit edildikten sonra fiyatların her değişimde tekrar onaylanması gerekmekte, bu da kurumu "düzenleme tuzağı" (regulatory capture) tehlikesinden bir ölçüde kurtarmaktadır.

Tavan fiyat uygulamasının öngörülen bir diğer faydası ise üretimde etkinlik artışı ile sağlanan maliyet düşüşleri yoluyla tüketicilere yansıyan fiyatların reel olarak en azından "X" oranında azaltılmasıdır.

Ancak tavan fiyat uygulamasının sakıncalarından biri, hizmet kalitesinin çeşitli standartlar çerçevesinde kontrol edilmemesi durumunda, maliyetleri azaltma motivasyonunun şirketi hizmet kalitesini artıracak yatırımlarda bulunmaktan

kaçınmaya itmesi olasılığıdır. Bu nedenle, bu yöntemin başarısı için kalite standartları ve teknolojik gelişme ile ilgili yükümlülükler getirilmesi gerekmektedir.

1.3.2.3. Diğer Yöntemler

Doğal tekellerin düzenlenmesinde kullanılan diğer yöntemlerden biri de, “Görelî Rekabet” (Yardstick Competition) yöntemidir. Bu yöntemde doğal tekelin performansının başka bir sektörde veya başka bir ülkede benzer koşullar altında faaliyet gösteren bir firma ile karşılaştırılması ve belirlenen hedefleri aşması halinde kar etmesi, aksi durumda zarar etmesi söz konusudur. Bu yöntem tavan fiyat yöntemi gibi, maliyetleri düşürme yönünde teşvik sağlayarak üretimde etkinliği artırmaktadır. Ancak, bölgesel tekellerin ortalama maliyetlerinin hedef alındığı durumlarda, bu tekeller arasında ölçek ve talep koşullarından kaynaklanan farklılıklar dikkate alınarak uygulanacak hedefler sektörün koşullarına uygun hale getirilmelidir. Ayrıca firmaların maliyetlerini düşürürken hizmet kalitesini düşürmemeleri için çeşitli hizmet standartlarının getirilmesi tüketiciler açısından da uygun olacaktır.

Yukarıda da kısaca değinildiği üzere, doğal tekel niteliği gösteren sektörlerde uygulanacak çeşitli düzenleme yöntemleri bulunmaktadır. Ancak, hangi yöntem seçilirse seçilsin, unutulmaması gereken en önemli husus, düzenlemenin maliyetinin ve sonuçlarının çok iyi değerlendirilmesi gerektiği, ve düzenlemenin gerçekçi bir kar-zarar analizi doğrultusunda mümkün olduğunca taviz verilmeden uygulanmasının zorunluluğu olduğudur (Baldwin ve Cave 1999, 16).

1.3.3. Düzenlemenin Sorunları

1.3.3.1. Asimetrik Bilgi Sorunu

Düzenlemenin fiyat teorisi, düzenleyicinin düzenlenen teşebbüsün maliyetleri hakkında bütün bilgiye sahip olduğunu varsaymaktadır. Fakat gerçekte düzenleyicinin elinde böyle bir bilgi tam olarak bulunmamaktadır. Bu durum asimetrik bilgi sorunu olarak adlandırılmaktadır.

Sorunun temelinde teşebbüsün, öncelikle piyasanın maliyet ve talep koşulları hakkında, bunun yanı sıra kendi maliyetlerini düşürme eylemleri hakkında her zaman düzenleyiciden daha fazla bilgiye sahip olması yatmaktadır (Armstrong, Cowan ve Vickers 1998, 27).

İlk olarak Loeb and Margat tarafından ortaya konulduğu şekliyle bilgi asimetrisi problemi, ekonomistleri doğal tekeller için daha iyi bir teşvik mekanizması sağlayacak düzenleme sürecinin daha fazla geliştirme amacına yönlendirmiştir (Viscusi, Vernon ve Harrington 1998, 368). Teşebbüsün yüksek fiyatlarla birlikte karı da artacağından, teşebbüsün daha sonra belirlenecek

fiyatlara temel oluşturacak maliyetlerini olduğundan fazla göstermesi söz konusudur. Sonuç olarak, düzenleyicinin teşebbüsün maliyeti hakkında sağlıklı bilgiye sahip olmaması nedeniyle, marjinal maliyete dayanan fiyatlandırma çok zor olmaktadır. Bu nedenle, düzenleyiciler teşebbüslerin maliyetlerini kesin olarak belirlememekte ancak teşebbüsün maliyetlerini düşürecek çeşitli teşvik mekanizmaları geliştirmeye çalışmaktadırlar.

1.3.3.2. Düzenleme Tuzağı

İlk olarak George Stigler tarafından 1971 yılında ortaya konan düzenleme tuzağı sorununun en önemli özelliği siyasi davranış ile piyasaların iktisadi analizini birleştirmesidir. Bu teorinin genel hipotezi, devleti kullanabilen her sektörün bu piyasalara girişi kontrol altına almaya çalışacağıdır (Stigler 1971, 83). Stigler, politikacıların da toplumun diğer aktörleri gibi çıkarlarını maksimize etme amacıyla hareket ettiklerini ve böylelikle çıkar gruplarının düzenlemenin getirilerini, politikalardan mali veya diğer bir takım destekler sağlayarak etkileyebileceklerini iddia etmiştir (Peltzman 1989,1).

Diğer bir ifade ile “düzenleme tuzağı” teorisi, yasama sürecini de içerecek şekilde düzenlemenin ya düzenlenen sektörün ihtiyaçları doğrultusunda şekillendiği ya da düzenleyici otoritenin zaman içerisinde sektör tarafından kontrol edilir hale geldiğini iddia etmektedir (Viscusi, Vernon ve Harrington 1998, 327).

Pratik uygulamalar da, düzenleyici kurumların düzenlenen teşebbüsün tekel gücünü kontrol etmeye veya azaltmaya çalışmaktan ziyade piyasaya yeni girişleri engelleyerek tekel gücünü muhafaza etme yolunda birer araç haline geldiklerini göstermektedir. Bu konuda en önemli örnek olarak ABD’de telekomünikasyon sektöründe AT&T’nin uzun yıllar boyunca piyasaya girişleri engellemeyi başarmış olması sonucunda 1984 yılında Adalet Bakanlığı tarafından FCC’nin düzenleme tuzağına düştüğü düşünülmüş, bu nedenle de sektörde rekabeti bozucu uygulamaların önüne geçilmesinin düzenleme ile değil yapısal ayrıştırma ile sağlanmasına karar verilmiştir. Bu şekilde, AT&T’nin bazı faaliyetlerde bölünme sonucu FCC’nin yetki alanı dışında kalması sağlanmıştır. Bu nedenle, düzenleme sürecinin düzenlemeden beklenen faydaları olumsuz yönde etkileyebilecek bu tehlikeyi ortadan kaldıracak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BÖLÜM 2

TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

Telekomünikasyon kelimesinin kökeni eski Yunanca'da 'uzak' anlamına gele *tele* kelimesi ile Latince 'paylaşmak' anlamına gelen *communicare* kelimelerinden türetilmiştir. Türkçede 'iletişim' olarak adlandırılan komünikasyon kelimesinin anlamı ise insanlar, yerler veya aygıtlar arasında bilgi (information)/veri (data) iletimi işlemidir. Bu işlemde verinin bir göndericisi, bir alıcısı ve verinin aktarıldığı bir ortam bulunmaktadır (Pecar ve Garbin 2000, 5).

Türkiye'de telekomünikasyon sektörünü düzenlemek amacıyla 2000 yılında yürürlüğe sokulan 4502 sayılı Kanun'da telekomünikasyon, "her türlü işaret, sembol, ses ve görüntünün ve elektrik sinyallerine dönüştürülebilir her türlü verinin kablo, telsiz, optik, elektrik, manyetik, elektromanyetik, elektrokimyasal, elektromekanik ve diğer iletim sistemleri vasıtasıyla iletilmesi, gönderilmesi ve alınması" olarak tanımlanmıştır.

Dünya telekomünikasyon ağının başlangıcı sayılabilecek telgraf haberleşme sistemleri, 19. yüzyılın sonlarından itibaren uzun bir süre devletin denetiminde, bürokratik ve askeri ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılmıştır. Daha sonraları sivil amaçlı kullanımın hızla yaygınlık kazanmasının ardındaki başlıca etken, gelişmiş toplumlarda üretilen malların pazara ulaştırılmasını sağlayan temel ulaşım aracı olan demiryollarının desteklenmesidir. Telgraf sistemlerinin bir düzene bağlanması ihtiyacı ise, iç ve dış güvenlik açısından stratejik unsur sayılmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Telefon haberleşmesi, 1876 yılından itibaren, uzun yıllar düzenlenmeden, piyasanın kurallarına tabi ve birden fazla özel şirket tarafından verilen yerel bir hizmet olarak kalmıştır. Sonraki yıllarda, Amerika'da yerel şirketler yatay ve dikey olarak birleşerek AT&T'yi meydana getirmiş, diğer ülkelerde ise ulusal PTT'ler telekomünikasyon hizmetlerini posta hizmetleri ile bütünleşmiş bir şekilde tekel yapısı altında sağlamışlardır.

2.1. SEKTÖRÜN YAPISI

Günümüzde telekomünikasyon sektörü "temel hizmetler", "katma değerli hizmetler" ve "telekomünikasyon cihazları" olarak sınıflandırılmaktadır.

2.1.1. Temel Telekomünikasyon Hizmetleri

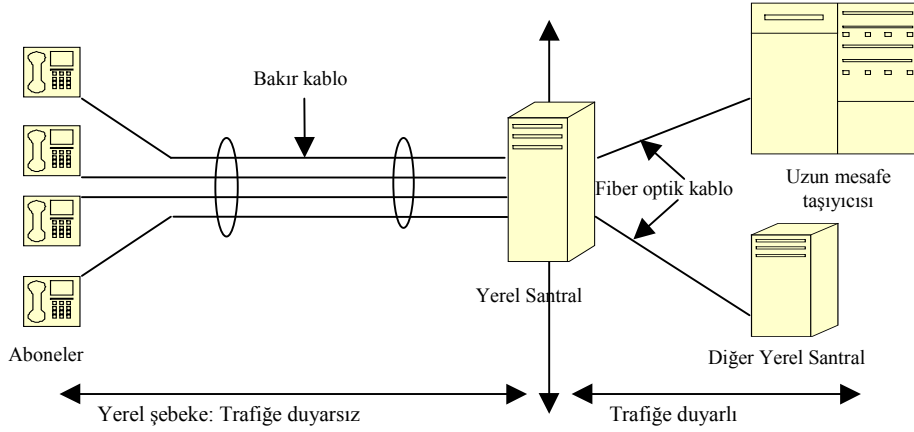
Temel hizmetler, bir iletim hattı üzerinden sadece taşıma kapasitesi sağlayan hizmetler olarak tanımlanmaktadır. Telefon, telgraf gibi hizmetler bu

kapsamdadır. Bu anlamıyla temel hizmetlerin sunulduğu şebekeler, telekomünikasyon sistemlerinin kendisidir.

Telekomünikasyon sektörü açısından şebeke; bir veya daha fazla nokta arasında iletişim sağlamak amacıyla bu noktalar arası bağlantıları oluşturan her türlü iletim ağını ifade etmektedir.

Telefon şebekelerinin en temel iki unsurunu santral ve bağlantı (hat) adı verilen yapılar oluşturmaktadır. Abonelerin birbirleriyle görüşme yapabilmeleri için öncelikle her abonenin kendi bölgesinde yer alan santrale bağlanması gerekmektedir ve abonelerle santraller arasındaki hatlar üzerinden ses, veri, görüntü, vs. iletimi ulaşılmak istenen aboneye iletilmektedir. Bu şekilde abonelerle santraller arasındaki en küçük şebeke, “yerel telefon şebekesi” olarak tanımlanır. Bu şebekeler genelde kablolu (bakır, koaksiyel veya fiber-optik kablo) veya kablosuz (uydu, hücresel radyo, mikrodalga veya PCS) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Abonelerin diğer bölgelerde, şehirlerde veya ülkelerdeki abonelerle bağlantılarının sağlanabilmesi için santraller arasında da bağlantı olması gerekmektedir. Yerel, şehirlerarası ve uluslararası hatlarda aynı anda çok sayıda görüşme yapılması gerektiğinden, daha yüksek kapasiteli iletim araçları olan fiber optik kablolar kullanılırken, yerel hatlarda ise genellikle daha sınırlı kapasiteye sahip bakır ya da koaksiyel kablolar kullanılmaktadır (Laffont ve Tirole 2000, 11).

Temel telekomünikasyon hizmetlerinin en temel birimini yerel şebekeler (local loop) oluşturmaktadır. Şebeke niteliği nedeniyle de bu kısım halen doğal tekel olarak kabul edildiğinden, sektörün “darboğazı” olarak nitelendirilmektedir.



Şekil 3: Basit Yerel Ağ (Local Loop) (Kaynak: Laffont ve Tirole 2000, 13.)

Yukarıdaki şekilde de görüleceği üzere, yerel santrale kadar olan bölüm tek tek kullanıcıların santrale kablolar yoluyla bağlanmasını gerektirdiğinden sabit maliyet çok yüksek olmaktadır. Başka bir deyişle, marjinal maliyet, yeni bir abonenin yaratacağı trafikten ziyade bu aboneye hat çekilip çekilmemesi kararına bağlıdır (Laffont ve Tirole 2000, 13). Yerel ağda bu durumun yol açtığı doğal tekel niteliği nedeniyle, diğer telekomünikasyon hizmeti sağlayıcılarının son kullanıcıya ulaşabilmeleri için bu şebekeye erişimlerinin garanti altına alınması, düzenleyici kurumların en önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır.

Aboneler arasındaki bağlantı, telefon sisteminin ilk kullanılmaya başlandığı dönemlerde “manuel” olarak gerçekleştirilirken, teknolojinin gelişmesiyle önce otomatik sonra da sayısal santraller kullanılmaya başlanmıştır.

Kablo üzerinden sağlanan telekomünikasyon hizmetlerinde genel olarak bakır kablolar kullanılmaktadır. Ancak, bu kabloların taşıma kapasiteleri, çeşitli sıkıştırma teknikleri ile artmış olsa da, fiber optik kablolarla göre daha düşük olmaktadır. Fiber optik kablolar üzerinden ses, veri ve görüntü iletimi çok büyük hızlarda sağlanabildiğinden, telekomünikasyon hizmetlerinin gelişmesiyle birlikte fiber optik kablolarla olan talebin artması beklenmektedir.

2.1.2. Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri

Katma değerli hizmetler, temel hizmeti biçim, içerik, protokol veya diğer yönleriyle bir işleme tabi tutan bilgisayar uygulamaları ile birleştiren veya aboneye ilave, farklı veya yeniden şekillendirilmiş bilgi sunan ya da abone ile stoklanmış bilgi kaynağı arasında karşılıklı ilişkiyi sağlayan bilgi yoğun hizmetlerdir. Katma değerli hizmetler, temel hizmetler ile aynı ya da farklı bir telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulabilir. Ayrım daha çok, temel hizmete bilgisayar uygulamaları aracılığıyla katılan yeni niteliklerden kaynaklanmaktadır.

Telekomünikasyon altyapısı üzerinden sunulan katma değerli hizmetlerin çeşitliliği de teknolojik gelişmelerle birlikte gün geçtikçe artmaktadır. Elektronik posta, veri hizmetleri, bankaların ATM hizmetleri, video konferans, etkileşimli televizyon hizmetleri⁹ ilk akla gelen örneklerdir.

Fiber optik kablolar üzerinden televizyon yayını ile aynı anda ses iletiminin mümkün olması da daha önceleri birbirinden ayrı sektörler olarak kabul edilen yayıncılık ve telekomünikasyon sektörlerinin “yakınsaklaşmasına” (convergence) neden olmaktadır.

⁹ Telefon şebekesi üzerinden televizyon yayıncılığı, son kullanıcıya ulaşan yerel şebekenin kapasitesi yeterli olduğu sürece mümkündür. İsteğe bağlı video (Video-on-demand-VoD) veya toplu yayıncılık, sunulabilen hizmetler arasındadır.

Günümüzde yoğun olarak kullanılan mobil telefon, çağrı cihazı, elektronik posta ve veri iletimi, etkileşimli veri servisleri (evden bankacılık, evden alışveriş, evde ofis vb.), VoIP (internet üzerinden telefon hizmeti), sayısal TV ve interaktif video hizmetleri (Video on Demand-VoD) gibi hizmetler, katma değerli hizmetler olarak nitelendirilmektedir.

2.1.3. Telekomünikasyon Cihazları

Telekomünikasyon cihazları, şebekenin sonuna eklenen telefon cihazları, mobil telefon cihazları, fax makinaları, bilgisayar gibi cihazlardır. Uzun yıllar boyunca dikey bütünleşmiş yapı içerisinde sürdürülen cihaz üretimi de kapsam ekonomisi söz konusu olduğu düşünülerek ulusal telekom tekellerinin elinde bulunmakta idi. Ancak cihaz üretiminin tekel niteliği göstermemesi nedeniyle, bu alt sektörün ilk olarak rekabete açılmasını sağladığından bu çalışmada ele alınmayacaktır.

2.2. SEKTÖRÜN EKONOMİK YAPISI ve DÜZENLEME İHTİYACI

Bu bölümde, sektörün düzenleme ihtiyacını doğuran ekonomik özellikleri üzerinde durulacaktır. Bu çerçevede, telekomünikasyon sektörü ekonomik açıdan iki ayrı bölümde ele alınmaktadır. *Şebeke (altyapı) işletimi ve altyapı üzerinden sunulan hizmetler.*

Bu çerçevede altyapı, iki nokta arasında iletişim kurmayı sağlayan her türlü iletim şebekesini ifade etmektedir. Hizmet sunucular ise, bu şebeke üzerinden farklı nitelikte bir çok hizmet sunabilmektedirler.

Telekomünikasyon şebekesi birçok santral (anahtarlama ekipmanı) ve iletim hattından oluşan karmaşık bir görünüm sergilemesine karşın temelde hiyerarşik bir yapıya sahiptir. Bu yapının en altında yerel şebeke olarak adlandırılan, en düşük kapasiteli bakır kablolarla son kullanıcıya sunulan telekomünikasyon hizmetleri yer alırken, yukarıya doğru hem iletişim kapasitesi artmakta hem de buna paralel olarak kullanılan iletişim hatlarının (kablolar veya telsiz iletişim hatları) ve santrallerin kapasiteleri artmakta, en üstte ise uluslararası iletişimi sağlayan fiber optik veya uydular yer almaktadır. Bu çerçevede, telekomünikasyon altyapısı da, bu hiyerarşik yapı içerisinde yerel sabit şebeke, yerel mobil şebeke, uzun mesafe ve uluslararası iletişim şebekesi olarak kendi içinde farklı şebekelere bölünebilmektedir¹⁰.

Farklı ürün nitelikleri, çıktının depolanamama özelliği, zamana göre değişen talep yapısı, batık maliyetler ve kapasite sınırlamaları, dışsallıklar ve

¹⁰ Bu bölünme, pazar tanımı açısından önem arz etmekle birlikte bu tezin genel amacı çerçevesinde bu pazarlar ayrı ayrı ele alınmamıştır.

doğal tekel niteliği telekomünikasyon sektörünün ekonomik özelliklerini oluşturmaktadır (Bishop, Kay ve Mayer, 1996, 285). Sektörün bu son iki özelliği yukarıda belirtilen piyasa aksaklıklarına neden olduklarından, hukuki düzenlemeye gerekeceği oluşturmaktadır.

2.2.1. Doğal Tekel

İlk bölümde değinildiği üzere, doğal tekel bir hizmetin en düşük maliyetle tek bir teşebbüs tarafından sağlandığı durumlarda söz konusu olmaktadır. Burada yerel şebekenin kurulum maliyeti dikkate alındığında, bu şebekenin birden fazla teşebbüs tarafından rekabet içerisinde kurulmasının maliyeti çok yüksek olduğundan tek bir teşebbüsün bütün bir bölgeye şebeke kurması tercih edilmektedir. Son kullanıcı açısından bakıldığında, bu şebekeye bağlı olduğu sürece son kullanıcıya bu şebeke üzerinden sunulacak hizmetler bakımından şebekenin sahibinin erişim tekeli bulunmaktadır (Armstrong, 1996, 135)¹¹

Yerel şebeke (local loop) olarak adlandırılan ve evlere kadar ulaşan temel telekomünikasyon şebekesi bu açıdan doğal tekel olarak nitelendirilmektedir. Ancak telekomünikasyon sektörünü diğer doğal tekel niteliği gösteren sektörlerden ayıran en önemli özellik, sektörde faaliyet gösteren veya gösterebilecek olan aktörlerin çok sayıda olmasıdır. Temel telekomünikasyon hizmetlerini sağlayan sabit ve mobil telefon operatörlerinin dışında, kablo-TV, elektrik, gaz, su, demiryolu gibi şebekelerin operatörlerinin de kendi şebekeleri boyunca çekecekleri hatlar vasıtasıyla telekomünikasyon hizmetleri sağlama olanakları bulunmaktadır. Bu da, sektörün doğal tekel niteliği gösteren bölümlerinin de rekabete açılabilmesi anlamına gelmektedir.

2.2.2. Şebeke Dışsallıkları

Bir hizmeti kullanan kişinin, o hizmeti daha fazla insan kullandığında daha fazla fayda sağlaması durumunda pozitif şebeke dışsallığının söz konusu olacağı daha önce de ifade edilmişti. Rekabet ortamının sağlanması açısından, küçük şebeke operatörlerinin abone elde edebilmeleri, diğer bir deyişle piyasada faaliyet gösterebilmeleri için şebekelerin birbiriyle bağlantısının sağlanmasının önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Piyasada yerleşik büyük şebekeler karşısında küçük bir şebekenin, diğer şebeke ile bağlantısı olmaksızın abone kazanması mümkün olmayacaktır (Armstrong 1998, 137).

¹¹ Şebekelerarası rekabet günümüzde teknolojik olarak mümkün hale gelmiştir. Örneğin kablo-TV şebekesi bugün sabit yerel şebekeye en yakın rakip şebeke olarak kabul edilmektedir. Ancak, yine de şebeke olması nedeniyle, aboneler ister kablo-TV ister yerel şebekeye bağlı bulunsunlar, bu şebeke üzerinden sunulacak hizmetler açısından şebekenin sahibi hala tekel durumunda bulunmakta ve şebekesine erişime izin vermediği sürece bu şebeke üzerinden herhangi başka bir hizmet sunulamamaktadır.

2.2.3. Giriş Engelleri

Telekomünikasyon sektöründeki en büyük giriş engeli, özellikle sabit telekomünikasyon şebekesinin hem sabit maliyetlerinin, hem de batık maliyetlerinin çok yüksek olmasıdır. Evlere kadar döşenen kablunun, hizmet sunulabilmesi açısından gerekli ve zorunlu olması, ancak başka bir yere taşınmasının mümkün olmaması nedeniyle, bu kablo döşeme maliyeti batık maliyet niteliği taşımaktadır. Ancak biraz önce de ifade edildiği gibi, hizmetin sunulabilmesi için bu şebekenin varlığının zorunlu olması, ancak batık maliyetlerinin yüksek olması, piyasada en azından şebeke rekabeti açısından bir giriş engeli bulunduğu anlamına gelir. Bu nedenle, sektörün doğal tekel niteliği gösteren kısmı olan yerel telekomünikasyon şebekesine erişimin eşit ve rekabeti bozmayacak şekilde sağlanması, düzenleyici kurumların en önemli görevleri arasında yer almaktadır.

Numara taşınabilirliğinin olmaması da piyasaya giriş engeli yaratan hususlardan biridir. Şebeke değişikliğinin ek bir maliyet getirmesi (switching cost), abonenin genelde şebekesini değiştirmemeyi tercih etmesine neden olmaktadır. Ayrıca, özellikle kurumsal kullanıcılar için bu maliyet oldukça yüksek olabilmektedir. Bu nedenle, numara taşınabilirliğinin sağlanması ve bunun maliyetlerinin nasıl karşılanacağını tespit edilmesi de rekabet açısından üzerinde önemle durulması gereken bir husus olmaktadır.

Son olarak, özellikle uluslararası telekomünikasyon hizmetlerinde abonelerin farklı bir operatörü tercih etmeleri durumunda, bu operatör aleyhine olan herhangi bir durum veya ek bir maliyet de giriş engeli olabilmektedir. Örneğin, Mercury aboneleri BT'nin şebekesi üzerinden uluslararası telefon hizmeti sunarken, abonelerin uzun bir kod numarası çevirmesi veya bu kod numarasını otomatik olarak çeviren mavi-tuşlu özel bir telefon satın almaları gerekmekte idi (Armstrong 1998, 138). Bu nedenle şebekelere eşit koşullarda erişimin sağlanması da rekabet açısından gerekli olmaktadır.

Bütün bu sayılan giriş engellerinin ortadan kaldırılmaması durumunda ise, piyasaya ilk giren ve büyük şebekeye sahip olan operatörler her zaman avantajlı konumda kalacak ve piyasada eşit koşullar altında işleyen rekabet ortamı (level playing field) sağlanamayacaktır.

BÖLÜM 3

ÜLKE ÖRNEKLERİ

Telekomünikasyon sektörü, ilk başta da belirtildiği üzere, küreselleşme sürecine en büyük katkıyı sağlayarak 21. yüzyılın en önemli sektörü haline gelmiş, uzun zamandır geleneksel olarak telekomünikasyon sektöründe hizmetlerin tekel olarak sunulduğu piyasalarda bu durum yerini büyük oranda rekabetçi yapıya bırakmaya başlamıştır.

Sektörün önünü açan gelişmelerin yaşandığı ülkelerdeki deneyimlerin bilinmesi ve izlenmesi Türkiye için büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, telekomünikasyon piyasalarında serbestleşme süreci ana başlıklarıyla

özetlendikten sonra, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Avrupa Birliği telekomünikasyon sektörlerinde yaşanan gelişmeler, uygulanan düzenlemeler açısından incelenecektir.

Posta ve Telekomünikasyon Hizmetlerinin Ayrılması:

Telekomünikasyon sektöründeki yeniden yapılanma, başlangıçta kapsam ekonomisine sahip oldukları gerekçesiyle bütünleştirilen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin, zaman içinde farklı teknolojik yapıya sahip olmaları nedeniyle kapsam ekonomisi içermediklerinin anlaşılması üzerine birbirinden ayrıştırılmasına yol açmıştır.

Bu nedenle, genelde ülkelerin çoğunda serbestleşme öncesinde ilk olarak bu iki hizmet birbirinden ayrılmış ve hizmetler farklı kurumlar eliyle yürütölmeye başlanmıştır.

Telekomünikasyon Cihazlarında Serbestleşme: Yine kapsam ekonomisi özelliği göstermediğinin ortaya konması sayesinde, telekomünikasyon sektörünün ilk olarak rekabete açılabilir bölümünün telekomünikasyon cihazları üretimi olduğunun anlaşılmasının ardından, bu piyasalar da rekabete açılarak bir çok farklı firma kendi cihazlarını, şebekeye bağlanabilme standartlarına uyumlu olması koşulu ile üretmeye başlamıştır. Bu cihazların kullanılan standartlara uygunluk onayları başta ana operatör tarafından verilmiş, ancak bu yetki sonraları bağımsız kurumlara devredilmiştir. Bugün birçok ülkede telekomünikasyon cihazları sektörü rekabetçi bir yapıya sahiptir.

Telekomünikasyon Altyapısı ve Rekabet: Doğal tekel olarak kabul edilen yerel şebeke üzerinden sunulan telekomünikasyon hizmetlerinde rekabet, bu şebekeye erişime izin verilmesiyle mümkün hale gelmiştir. Ayrıca yine yakın zamanda yerel şebekeye alternatif olarak kabul edilen kablo-TV, elektrik, gaz gibi diğer şebekeler üzerinden telekomünikasyon hizmetlerinin sunulması da teknik olarak mümkün hale gelmiş ve bu şekilde şebekeler arası rekabet sağlanabilmiştir.

Ancak yaşanan gelişmelere rağmen piyasanın tekeli halen devam etmekte, ITU'nun 1999 verilerine göre dünya ülkelerinin % 73'ünde hala temel hizmetler tekeller tarafından sağlanmaktadır.

Düzenleme (Regülasyon): Amerika Birleşik Devletleri dışında genelde kamu tekeli niteliğindeki teşebbüsler tarafından sunulan telekomünikasyon hizmetlerinde uzun yıllar düzenleme işlevi de bu teşebbüslerin kendileri tarafından yerine getirilmiştir. Aynı zamanda, özelleştirme yoluyla bu tekellerin mülkiyetinin özel sektöre geçmesi, düzenleme için ayrı ve genellikle bağımsız kurumların oluşması gereği ortaya çıkmıştır. Bu gereğin bir sonucu olarak, çoğu ülkede idari ve mali özerkliği olan bu alanda ekonomik ve teknik düzenlemeleri

yerine getirmek amacıyla, çeşitli kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumların en temel görevlerinden biri, özellikle sektörün rekabete açılmayan bölümlerinde maliyet artı veya tavan fiyat gibi yöntemleri kullanarak fiyat düzenlemesi yapmaktır.

Özelleştirme: Telekomünikasyon sektöründe kamu tekellerine sahip olan ülkelerin çoğunda bu tekeller özelleştirilmiştir; ancak bazı durumlarda devlette bırakılan “altın hisse” ile, şirketin sermaye yapısı ve faaliyet konularında istenmeyen değişikliklerin veto edilmesi hakkı saklı tutulmaktadır. Aşağıdaki tabloda bazı OECD ülkelerinin telekomünikasyon sektöründeki ana operatörlerin mülkiyeti, sabit ve mobil operatör sayısı ile sabit hat başına gelir düzeyi gösterilmektedir (Tablo 2).

Katma Değerli Hizmetlerde Rekabet: Özellikle mobil iletişim, kablo-TV ve internet servis sağlayıcılığı gibi katma değerli hizmetler sektörün en rekabetçi bölümünü oluşturmaktadır. ITU'nun 1999 yılı verilerine göre, dünya mobil iletişim pazarının % 66'sından fazlası, kablo-TV pazarının % 85'i ve internet servis sağlayıcılığı pazarının da % 80'i rekabetçi bir yapıya sahiptir.

Ülke	Ana Operatör Mülkiyeti (kamu payı %)	Sabit Operatör	Mobil Operatör ¹²	Hat Başına Gelir
ABD	Özel	621	6 ¹³ /2	119,9
Japonya	Karışık (65,5)	15	30/18	98,3
Almanya	Kamu (61)	21	4/1	86,3
Fransa	Kamu (62)	13	3/2	64,0
İtalya	Kamu (5)	4	2/1	86,4
İngiltere	Özel	>20	4/2	98,0
Kanada	Özel	13	10/2	93,1
Avustralya	Karışık (67)	11	3/2	129,6
Belçika	Kamu (51)	7	2/1	76,5
Danimarka	Özel	8	4/1	78,1
Finlandiya	Karışık (100)	20	2/1	65,4
Yunanistan	Kamu (65)	1	3/-	61,9
İrlanda	Kamu (80)	1	2/1	136,2
Meksika	Özel	14	-/10	199,3
Hollanda	Kamu (43,8)	3	6/1	83,1
Yeni Zelanda	Özel	7	2/1	132,5
Portekiz	Kamu (25)	1	3/1	101,6
İspanya	Özel	3	2/1	75,9
İsveç	Karışık (100)	15	4/1	73,4
Türkiye	Kamu (100)	1	2/1	28,4

Kaynak: OECD

Tablo 2: Çeşitli OECD Ülkelerinin Telekom Sektörlerinde Durum (2001)

Görüldüğü üzere OECD ülkelerinin oldukça büyük bir kısmı sektörde serbestleşmeyi sağlamışlar, Türkiye ise bu ülkelerle karşılaştırıldığında hem özelleştirmede hem de serbestleşmede geri kalmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de

¹² İlki dijital ikincisi analog mobil telefon hizmeti veren operatör sayısını göstermektedir.

¹³ Her bir piyasada

telekomünikasyon sektörünün gereken oranda büyüyemediği ve hat başına gelirin oldukça düşük bir seviyede bulunduğu dikkati çekmektedir.

İlerleyen bölümlerde, ABD, İngiltere ve Avrupa Birliğinde telekomünikasyon sektörlerinde yaşanan gelişmelere ve uygulanan düzenlemelere yer verilmektedir.

3.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

3.1.1. Sektörün Yapısı ve Tarihsel Gelişimi

Graham Bell'in 1876 yılında telefonu icadından önce Amerika Birleşik Devletleri'nde iletişim telgraf aracılığıyla sağlanmakta, telgraf sistemi ülkedeki demiryolu ağının bakımı ve güvenliği açısından önemli bir rol oynamakta ve ulusal düzeyde bir şebekenin kurulmasını gerektirmekteydi. Bu nedenle, telgraf sistemi devletin kontrolünde bulunmaktaydı.

Telgraf sisteminin aksine telefon hizmeti, telefonun kullanılmaya başlandığı ilk yıllarda, aralarında Graham Bell'in kurmuş olduğu Bell Şirketlerinin de yer aldığı, yerel düzeyde çok sayıda firmanın bulunduğu bir piyasa yapısına sahipti. Ancak yerel Bell şirketleri arasında bağlantıyı sağlamak amacıyla kurulan AT&T (American Telegraph and Telephone Company), zaman içerisinde dikey olarak bütünleşerek ve uyguladığı yıkıcı fiyat politikası sayesinde diğer telefon şirketlerini ele geçirerek, ülkede tekel durumuna gelmiştir. AT&T'nin bünyesinde Ar-Ge faaliyetlerini sürdüren Bell Laboratuvarları ve telekomünikasyon cihazları üretimi yapan Western Electric şirketi de yer almaktaydı. 1921 yılında çıkarılan Graham-Willis Yasası ile telefon şirketleri doğal tekel olarak kabul edilip, antitröst yasalarından muaf tutulmuşlardır (Horak 2000, 625).

1913 yılında Başkan Woodrow Wilson'un ulusal tekelleri ortadan kaldırma yönünde verdiği söz doğrultusunda, Adalet Bakanlığı AT&T aleyhine harekete geçmişse de, AT&T'nin bağımsız telekomünikasyon şirketlerine arabağlantıyı sağlamayı, bu şirketleri satın almaktan vazgeçmeyi ve Western Electric şirketindeki hisselerini devretmeyi kabul etmesiyle bu dava düşürülmüştür. Ancak, yıllar boyunca Adalet Bakanlığı AT&T'nin tekel durumunu kötüye kullanmasına ilişkin çok sayıda şikayet alması nedeniyle, 1934 yılında ilk büyük antitröst davası açılmıştır.

Araya İkinci Dünya Savaşı'nın girmesi nedeniyle 1956 yılına kadar süren pazarlıklar sonucunda alınan karara göre AT&T'nin Western Electric Şirketi'ndeki hisselerini sadece Bell Şirketleri için üretim yapması koşuluyla elinde tutmasına izin verilmiş, ancak AT&T'nin bilgisayar sektörü ve temel taşıyıcılık hizmeti dışındaki alanlarda faaliyet göstermesi yasaklanmıştır.

Bu arada, 1934 yılında ülke çapında evrensel hizmetin sağlanması amacıyla Federal Haberleşme Komisyonu (Federal Communications Commission-FCC) kurulmuştur. FCC'nin diğer bir görevi de AT&T'nin uyguladığı tarifeleri "maliyet artı" yöntemine göre düzenlemektir.

FCC, AT&T'nin tekel gücünü azaltmak üzere ve ilk olarak 1959 yılında büyük işyerlerinin kendi uzak mesafe ihtiyaçları için mikrodalga haberleşme şebekeleri kurmasına izin vermiştir (Çakal 1996, 48).

1960'lı yıllara gelindiğinde sektördeki durum şu şekildeydi: AT&T dikey olarak bütünleşmiş yapısıyla ve milyonlarca dolarlık geliriyle bir telekom devi olarak, birbirinden farklı bir çok telekomünikasyon hizmeti vermekteydi. Yerel telefon hizmetleri doğal tekel olarak kabul edilmekte, uzun mesafe görüşmeleri üzerinde de tartışmalar devam etmekteydi. AT&T hem yerel hem de ulusal düzenleyici kurumlar tarafından düzenlenmekteydi.

Kendi radyo dalga sistemini kurma ve başkalarına kiralama konusunda 1963 yılında lisans alan MCI aynı yıl yapmış olduğu şikayetinin 1969 yılında karara bağlanmasıyla kendi radyo dalga sistemi üzerinden ilk uzun mesafe ve uluslararası görüşme hizmeti sağlama hakkını elde ederek sektörün bu bölümünün rekabete açılmasını sağlamıştır (Dodd 2000, 95).

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, telekomünikasyon sektörü ölçek ekonomileri ve şebeke yapısı nedeniyle uzun yıllar boyunca doğal tekel olarak kabul edilmiştir. Doğal tekelin en temel özelliği, tek bir firmanın maliyetinin piyasada faaliyet gösterecek rekabet halindeki bir kaç firmanın maliyetinin toplamından daha az olmasıdır. Doğal tekel olarak kabul edilen bir piyasanın rekabete açılabilmesi için iki olasılıktan birinin veya ikisinin birden gerçekleşmesi gerekir. Bu olasılıklardan biri piyasadaki talebin artması, diğeri ise teknolojik gelişme nedeniyle piyasanın doğal tekel niteliğini kaybetmesi, başka bir ifade ile sektörün maliyet yapısını değiştiren bir gelişme olmasıdır. Radyo dalgaları (mikrodalga) üzerinden iletişim teknolojisi, işte bu şekilde sektördeki maliyet yapısını değiştirerek sektörün en azından uzak mesafe kısmının rekabete açılmasına imkan sağlamış, aynı dönemde artan talep de bu değişmeyi destekler nitelikte olmuştur (Viscusi, Vernon ve Harrington 1998, 488).

1970 yılının Haziran ayında FCC'ye kendi radyo dalga sistemlerini kurmak için tam 37 şirket başvurmuştur (Breyer 1982, 302). AT&T bu durumun uzun mesafe görüşmelerinde kaydedilecek yeni gelişmeleri olumsuz etkileyeceğini iddia etmiştir. Ancak FCC, sektörün hızlı büyüyen ve dinamik yapısı nedeniyle piyasaya yeni girecek şirketlerin AT&T'nin halihazırdaki müşterilerinden ziyade yeni müşterileri piyasaya çekeceği, AT&T üzerinde rekabet baskısı yaratarak fiyatların azalmasını sağlayacağı ve sektörde faaliyet

gösteren farklı şirketlerin performanslarının karşılaştırılabileceği bir ortamın yaratılacağını gerekçe göstermiş ve rekabeti destekleyici bir politika izleyeceğini ortaya koymuştur (Breyer 1982, 302).

1972 yılında uzak mesafe hizmetlerinde rakip şirket olan MCI, AT&T'nin yerel şebeke ve cihaz üretimindeki tekel konumundan yararlanarak uzak mesafe hizmetlerinde de tekelleştiği yönünde Adalet Bakanlığı (Department of Justice) antitröst birimine başvuruda bulunmuş ve AT&T aleyhine soruşturma başlatılmıştır. FCC ve Adalet Bakanlığı tarafından sürdürülen soruşturma 10 yıl devam etmiş ve 1982 yılında, AT&T'nin düzenlenen yerel hizmetlerdeki tekel gücünü, yıkıcı fiyat uygulamak suretiyle uzak mesafe hizmetlerinde ve cihaz piyasalarında da tekelleşmek amacıyla kullandığına karar verilmiştir (Newberry 2000, 157). 1982 yılı Ocak ayında AT&T tarafından önerilen ve 1956 yılında verilmiş olan Uzlaşma Kararı (Consent Decree) üzerinde bir takım değişiklikler öngören anlaşma (Modification of Final Judgment-MFJ) sonucu, AT&T'nin, özellikle yerel düzeydeki 22 Bell Şirketini 7 Bölgesel Bell şirketine (Regional Bell Operating Companies-"RBOC" veya "Baby Bells") devretmesini ve yerel pazardan çekilmesi karara bağlanmıştır (Dodd, 2000, 80). Ayrıca, bölgesel tekel olan bu şirketlerin uzak mesafe ve uluslararası hizmetler, katma değerli hizmetler sunmaları, nüfusu 2500'den çok yerleşim alanlarında kablolu televizyon yayını yapmaları ve cihaz üretiminde faaliyet göstermeleri yasaklanmıştır. Bunun karşılığında, AT&T, Western Electric Şirketi ile telefon ve diğer telekomünikasyon cihazları üretimini ve Bell Laboratuvarları ile de Ar-Ge faaliyetlerini sürdürme hakkını elinde tutmuştur.

Gerçekleştirilen bu yapısal değişiklik sayesinde rekabeti bozucu çapraz sübvansiyon sorununun önüne geçilmesi ve eyaletlerarası rekabetin sağlanması hedeflenmiştir (Newberry 2000, 157). Ayrıca tarifelerin yeniden dengelenmesi yerine yapısal bölünmenin tercih edilmesinin bir diğer sebebi olarak da, Adalet Bakanlığının FCC'nin düzenleme tuzağına düştüğüne inanması gösterilmektedir (Newberry 200, 161).

AT&T'nin bölünmesinde dikkati çeken hususlardan bir diğeri de, bölünmeyle amaçlananın, pazar gücünün kötüye kullanılmasının düzenleme yerine rekabetin tesisi ile engellemek olmasına rağmen, AT&T'nin tarifelerinin hala düzenlemeye tabi tutulmasıdır (Newberry 2000, 317).

1982 yılında AT&T'nin bölünmesine karar veren yargıç Harold Green, 1988 yılında Bell şirketlerinin hizmet yelpazelerini genişletmelerine ve temel telefon hizmetlerinin dışında e-posta, sesli mesaj gibi bazı hizmetler sunmalarına olanak tanıyan kararıyla bu şirketler üzerindeki bazı kısıtlamaları kaldırmıştır.

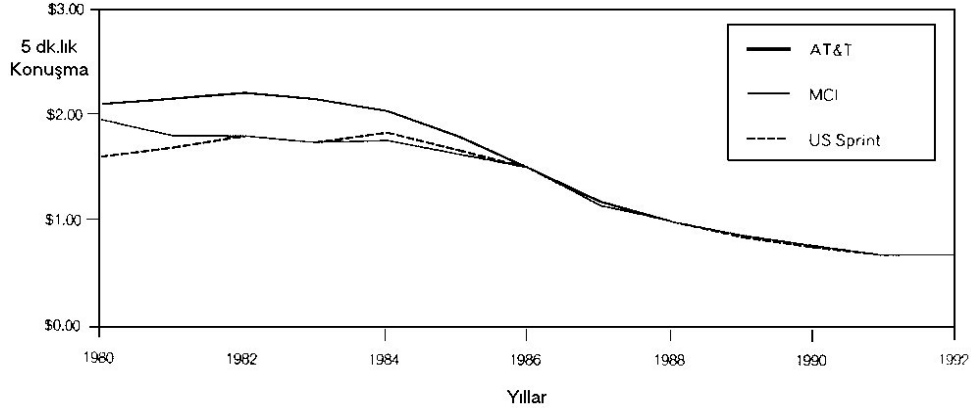
1993 yılına gelindiğinde uzak mesafe görüşmelerinin rekabete açılması sonucunda AT&T'nin pazar payının % 61'e düşmesine rağmen piyasadaki hakim durumunu halen devam ettirdiği, piyasanın geri kalanında iki büyük firma olan MCI ve Sprint ile birlikte yüzlerce küçük firma faaliyet gösterdiği görülmüştür. Ancak bazı alt pazarlarda AT&T'nin payı yine de yüksektir (Tablo 1).

Pazar Payları (%)			
Şirketler	1984	1988	1993
AT&T	90.0	75.4	61.0
MCI	4.9	9.9	18.7
Sprint	3.1	6.2	9.6
Diğer	2.0	8.5	10.7

Kaynak: Viscusi, Vernon ve Harrington 1998, 495.

Tablo 3: ABD'de Uzak Mesafe Telefon Hizmetinde Pazar Payları

Uzun mesafede rekabetin sağlanmasının en önemli sonuçlarından biri de görüşme ücretlerinde yaşanan ve % 60'a varan düşüştür (Şekil 4).



Kaynak: Guasch ve Spiller 1999, 17.

Şekil 4: ABD'de Uzak Mesafe Telefon Görüşmeleri Ücretlerindeki Gelişmeler

Erişim Hatları	AT&T	WorldCom	Sprint	Diğer
1995	74,6	13,0	4,2	8,2
1996	69,9	14,1	5,0	11,0
1997	67,2	13,2	5,7	13,8
1998	62,6	15,1	5,7	16,6
1999	62,5	16,0	6,2	15,4
2000	53,3	18,1	6,9	21,8

Kaynak: FCC

Tablo 4: Pazar Payları/Mesken (1995-2000) (%)

Telekomünikasyon sektörünün her alanında rekabetin tesis edilmesi yönündeki en son gelişmelerden biri de 1996 yılında Clinton döneminde yürürlüğe giren Telekomünikasyon Yasasıdır. Bu yasayla, uzun mesafe telefon hizmeti sağlayan şirketlerin, kablo-TV şirketleri, elektrik ve gaz şirketlerine Bell bölgelerine de hizmet verme olanağı tanınarak sektörün hemen hemen tümü rekabete açılmıştır. Aynı yasayla birleşme ve devralmaların da önünün açılmasıyla, yedi bölgesel Bell şirketinin (RBOC) dördü birleşme kararı almıştır.

Telekomünikasyon Yasasının getirmiş olduğu bazı düzenlemeler şunlardır (Dodd 2000, 91):

- Uzak mesafe hizmet sağlayıcılarının (interexchange taşıyıcıları), Kablo-TV operatörlerinin, gaz ve elektrik şirketlerinin, kablosuz servis operatörlerinin ve televizyon şirketlerinin yerel telefon hizmeti vermelerine izin verilmiştir.
- Yerel telefon şirketlerinin yukarıda sayılan şirketlere yerel hizmetlere erişim için gerektiğinde arabağlantı sağlaması istenmiştir.
- Yerel telefon şirketlerine kablo, televizyon, uzun mesafe sesli mesaj, cihaz ve hücrel hizmetler sağlama yetkisi verilmiştir.
- Kablo TV fiyat düzenlemesi kaldırılmıştır.
- Okullara, sağlık kuruluşlarına ve kırsal bölgelerde yer alan kütüphanelere gelişmiş telekomünikasyon hizmetlerinden indirimli yararlanma olanağı sağlanmıştır.
- Televizyon yayıncılarına yüksek kapasiteli televizyon yayıncılığı (HDTV) için spektrum sağlanmıştır.
- Kırsal bölgelere ucuz hizmet sağlanabilmesi ve okullara ve kütüphanelere sağlanacak internet hizmetinin sübvansedilebilmesi amacıyla “Evrensel Hizmet Fonu” oluşturulmasına karar verilmiştir.

Telekomünikasyon Yasasında, sadece kablo-TV ile yerel telefon şirketlerinin birbirlerinin pazarlarında faaliyet gösteren şirketlerle birleşmesi,

ortak girişimde bulunması veya hisselerin % 10'undan fazlasını devralması yasaklanmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde uzak mesafe görüşmelerinde AT&T'nin hakim durumu devam etmekte, yerel düzeyde ise GTE ve Baby Bell şirketleri halen hakim durumda bulunmaktadır. AT&T aynı zamanda ülke çapında faaliyet gösteren hücresel telefon şebekesinin de sahibi durumundadır. Ayrıca, sektördeki hızlı teknolojik gelişme sektörün farklı bölümlerini birbirine yaklaştırarak, tek şebeke üzerinden çok sayıda farklı hizmet sunulmasına olanak sağlamaktadır. Örneğin, AT&T uydu televizyon hizmeti alanında yatırım yapmaktadır.

Özellikle uzak mesafe ve katma değerli hizmetlerde artan rekabet ABD'li şirketlerin sadece ülke içinde değil uluslararası telekomünikasyon piyasasında da yenilikçi hizmetler sunarak Latin Amerika, Avrupa ve Asya telekomünikasyon pazarlarında yer almasına ve buralarda büyük yatırımlar gerçekleştirmesine yol açmıştır. ABD'li şirketler rekabete geçmekte geciken Kıta Avrupasında pazarın önemli bir kısmını ele geçirmeye başlamışlardır (Çakal 1996, 52).

3.1.2. Sektörde Düzenleme

ABD'de telekomünikasyon sektörü federal ve yerel düzeyde düzenlenmektedir. Sektörde federal düzeyde faaliyet gösteren en temel düzenleyici organ, 1934 yılında kurulan Federal Haberleşme Kurumudur (FCC). FCC'nin temel görevleri fiyat düzenlemesini sağlamak ve evrensel hizmetin sağlanmasını garanti altına almak, arabağlantı, piyasaya giriş-çıkışların denetlenmesi, frekansların tahsisi, hizmet standartlarının oluşturulması gibi çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Yerel düzeyde faaliyet gösteren telekomünikasyon kurumları eyalet düzeyinde hizmetlerin düzenlenmesini sağlamakla görevlidirler.

Ayrıca tüm düzenlemelerde olduğu gibi federal mahkemeler, FCC ve diğer kurumların kararlarının yasal denetimlerini sağlayarak içtihatları ile düzenleme faaliyetlerine yön vermektedir.

FCC, uzun yıllar boyunca AT&T'nin tarifelerini maliyet artı yöntemine göre düzenlemiştir. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi, 1983 yılında Stephen Littlechild tarafından geliştirilerek British Telecom'un özelleştirilmesi ile birlikte uygulanmaya başlanan tavan fiyat düzenlemesinin daha başarılı bir yöntem olduğunun görülmesi üzerine, FCC, 1989 yılında, AT&T'nin uzak mesafe hizmet tarifelerinde, 1991 yılında da bölgesel telefon şirketlerinin eyaletlerarası hizmet tarifelerinde tavan fiyat düzenlemesine geçmiştir. Ancak,

artan rekabet karşısında, FCC, 1991 yılında, AT&T'nin büyük işyerlerine sağladığı hizmetlerde tarife düzenlenmesini kaldırmıştır (Çakal 1996, 49).

1996 yılında yürürlüğe giren Telekomünikasyon Yasası ile öngörülen deregülasyonun tam olarak gerçekleşmesi bugün için bazı nedenlerden dolayı halen mümkün görünmemektedir. Bu nedenlerin başında, sektörün tamamının rekabete açıldığında bile, sektörde faaliyet gösteren çok sayıda şirketin arabağlantı taleplerinin düzenli ve sürekli bir şekilde sağlanma zorunluluğundan dolayı, ortaya çıkabilecek sorunları çözümlenecek bir kuruma ihtiyaç duyulmasıdır.

3.2. İNGİLTERE

3.2.1. Sektörün Yapısı ve Tarihsel Gelişimi

Amerika Birleşik Devletlerinin tersine İngiltere'de ve diğer birçok Avrupa ülkesinde telekomünikasyon hizmetleri ve kamu hizmeti olarak kabul edilen elektrik, su, gaz gibi diğer hizmetler uzun yıllar boyunca kamu tekelleri tarafından sağlanmıştır.

1980'li yıllarda bütün dünyadaki serbestleşme süreciyle birlikte İngiltere'de de kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve serbestleştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu hareket 1979 yılında göreve gelen Thatcher hükümeti döneminde hayata geçirilmeye başlanmış, ilk özelleştirilen kamu teşebbüsü British Telekom (BT) olmuştur.

Özelleştirme öncesinde, Türkiye'de olduğu gibi posta hizmetleriyle telekomünikasyon hizmetleri birbirinden ayrılarak telekomünikasyon hizmetlerini sağlama görevi 1981 yılından itibaren British Telekom'a devredilmiştir.

1983 yılında hükümet serbestleşme için "düopol-ikili yapı" politikasını açıklamış ve 1991 yılına kadar Mercury dışında herhangi başka bir firmaya sabit şebeke kurma lisansı verilmeyeceğini beyan etmiştir (Helm ve Jenkinson 1998, 138). Bunun gerekçesi hükümet tarafından şu şekilde açıklanmıştır: "Yeni bir şebekenin kurulması, sonuçlarının ortaya çıkması uzun zaman almakta, çok büyük yatırımlar gerektirmektedir. Bu nedenle Mercury'nin kendi ulusal şebekesini kurabilmesi için zamana ihtiyacı bulunmaktadır. Benzer şekilde, BT'nin de kendini bu yapıya hazırlaması gerekmektedir. Sektörde belirsizliği önlemek için, kablo, radyo veya uydu linkleri üzerinden sağlanacak olan yerel ve ulusal temel telekomünikasyon hizmetleri için, bu açıklamayı izleyen yedi yıl boyunca BT ve Mercury'den başka teşebbüslere lisans verilmemesi planlanmaktadır (DTI 1990, 82)."

Sağlanan bu koruma süreci karşılığında, Mercury de kendi altyapısını kurma görevini üzerine almıştır. Ancak, bu sürecin en temel amacı, Mercury'yi piyasaya girecek rakiplerden koruyarak, üstleneceği batık maliyetleri güvence altına almaktır (Cave ve Williamson 1996,3).

Bu politika doğrultusunda, 1982 yılında lisans alan Mercury kendi fiber optik ve mikrodalga şebekesini kurarak 1986 yılından itibaren aktif bir şekilde öncelikle büyük firmalara kendi şebekesi üzerinden uzun mesafe (uluslararası) görüşme hizmeti sağlamaya başlamıştır. 1985 yılında, BT ve Mercury arasında imzalanan arabağlantı sözleşmesi ile Mercury'ye yerel telekomünikasyon hizmeti sunmadığı alanlarda dahi BT'nin abonelerine ulaşabilme olanağı sağlanmıştır.

Ancak, Mercury için sağlanan koruma, sektörde rekabetin sağlanması, daha doğrusu BT'nin hakimiyetinin kırılması için yeterli olmamış, Mercury kendi şebekesine doğrudan bağlanarak hizmet alan büyük tüketiciler için belli bir pazar payı elde etmekte başarılı olmuşsa da (örneğin "City of London"), yerel şebekeye yani küçük tüketicilere ulaşmakta başarılı olamamıştır. 1996 yılı itibariyle, yerel telefon görüşmelerinde BT'nin pazar payı % 94, kablo-TV şirketlerinin payı % 6, Mercury'nin pazar payı ise dikkate alınmayacak kadar azdır (Armstrong 1998, 141).

1984 yılında çıkarılan Telekomünikasyon yasası ile BT'ye 25 yıllık kamu telekomünikasyon sistemi lisansı verilmiş, ayrıca özel limited şirket statüsü kazandırılarak hisseleri özel yatırımcılara satılması sağlanmıştır (Baldwin ve Cave 1998, 191). Ölçek ekonomileri dikkate alındığında BT'nin, AT&T'nin aksine dikey olarak bütünleşmiş yapısının korunarak özelleştirilmesine karar verilmiştir. Özelleştirme sonrasında ulusal çıkarların korunması amacıyla hem BT'nin ana statüsünde, hem de telekomünikasyon lisansında belli önlemler alınmıştır. Alınan önlemlerden bazıları şunlardır.

- Hiçbir ortağın % 15'ten fazla paya sahip olamaması.
- Hükümetin, oy hakkı olmayan 2 yönetim kurulu üyesi ataması
- Yönetim kurulu üyelerinin İngiltere vatandaşı olması
- Devlete, şirket ana statüsünde kabul edilemeyecek değişiklikleri veto hakkı sağlayan "Altın Hisse" bulundurma hakkı tanınması

BT'nin halka arzında arzın yaklaşık dört katı büyüklüğünde bir taleple karşılaşılmış, BT'nin % 50,4 hissesinin halka arzı sonucunda 2 milyonun üzerinde bireysel yatırımcı hissedar olmuştur. Kalan hisselerden % 24'ü 1991 yılında, % 25,2'si de 1993 yılında halka arz edilmiş ve böylelikle BT'nin hisselerinde hemen hemen hiç devlet payı kalmamıştır.

BT'nin özelleştirilmesinden kısa bir süre sonra ilk kablo-TV 'franchise'ları verilmiş, ancak uygulanmakta olan duopol politikası nedeniyle bu

operatörlerin telekomünikasyon hizmetleri sağlamalarına izin verilmemiştir. 1991'de duopol döneminin sona ermesiyle telekomünikasyon sektörü bütünüyle rekabete açılmış ve sektöre yeni teşebbüslerin girmesine izin verilmiştir. Özellikle yerel telefon hizmetlerinde BT ve diğer sabit hat operatörlerinin en büyük rakibi kablo-TV şirketleridir. Ayrıca, ABD'de olduğu gibi elektrik ve gaz şirketleri de telekomünikasyon lisansı almaya hak kazanmışlardır. Duopol döneminin sonunda verilen en önemli kararlardan biri de BT ve Mercury'nin en azından 2001 yılı sonuna kadar kendi şebekeleri üzerinde televizyon hizmeti sağlamalarına izin verilmeyecek olmasıdır. Bu kararın en temel gerekçesi, kablo-TV şirketlerinin tekel durumundaki yerel telekomünikasyon pazarına girişlerini destekleyerek bu şirketleri hakim durumdaki teşebbüs karşısında korumaktır. Aksi takdirde, kablo-TV operatörlerinin ne bu pazarda ne de telekomünikasyon hizmetleri pazarında ana operatörlerle rekabet etmelerinin mümkün olamayacağından korkulmaktadır (Armstrong 1998, 140).

İngiltere'de de Türkiye'de olduğu gibi altyapı hizmetleri ile telekomünikasyon hizmetleri arasında bir ayırım yapılmış olsa da, asıl arzulanan şebekeler arası rekabetin sağlanmasıdır. Çünkü şebeke rekabeti olmaksızın sadece servis sektöründeki rekabet, etkisiz veya pahalı olarak sağlanan altyapı (şebeke) hizmetleri nedeniyle tüketicilerin zarar görmesinin önüne geçemeyecektir (OFTEL 1996a, 10-11).

Sabit hatlardan telekomünikasyon şebekesine rakip olabilecek diğer bir şebeke ise mobil telefon şebekesidir. İlk olarak 1985 yılında BT'nin çoğunluk hissesine sahip olduğu Cellnet ve Vodafone'a lisans verilmiş, ancak bunların hizmetlerini hizmet sunuculara toptan olarak satma zorunluluğu getirilmiştir. 1991 yılına kadar perakende satışı bu hizmet sunucular gerçekleştirmiştir. Bu tarihte iki yeni operatöre daha lisans verilmiştir (Newberry 2000, 323). 1998 yılı sonu itibarıyla İngiltere'de ülke çapında faaliyet gösteren BTCellnet, Vodafone, One2One ve Orange olmak üzere dört adet cep telefonu şirketinin 13 milyonun üzerinde abonesi bulunmaktadır.

Uydu hizmetlerinde rekabetin sağlanabilmesi amacıyla 1988 yılında, BT, Mercury ve Kingston Communications dışında 6 şirkete daha lisans verilerek BT'ye uydu işleticilerine şebekeye erişim hizmeti sağlama yükümlülüğü getirilmiştir.

1984 yılında, BT altyapısına bağlı olarak hizmet veren kiralık devrelerin üçüncü şahıslara satışı yasaklanmış, 1991 yılında, Telekomünikasyon Kanununun yeniden gözden geçirilmesiyle kiralık devrelerin yeniden satışı üzerindeki yasak kaldırılmıştır.

Bu dönemde OFTEL, BT'nin uzun yıllar tekel olarak faaliyet göstermesinden kaynaklanan bir takım rekabet avantajlarını ortadan kaldırmak

amacıyla, özellikle numaralama sistemine ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Örneğin, daha önce BT tarafından sektörde faaliyet gösteren bütün firmalar için sağlanan numaralama sistemi BT'den alınarak OFTEL tarafından düzenlenmeye başlanmıştır. Ancak, rakip şebekeye geçmek isteyen tüketiciler için en önemli sorun telefon numaralarının değişmesinden kaynaklanan maliyet olduğundan, OFTEL BT'nin "numara taşınabilirliği"nin sağlanmasına yönelik teknik bir düzenleme yapmasını istemiştir. BT, bu görevi kabul etmekle birlikte, bu düzenlemenin maliyetinin BT ile diğer operatörler arasında OFTEL tarafından önerilen paylaşımını reddetmiş, bu durum Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu (Monopolies and Mergers Commission-MMC) tarafından OFTEL'in önerisine benzer bir şekilde çözüme kavuşturulmuştur. Sonuç olarak "numara taşınabilirliği"nin ilk uygulamaları 1996 yılında gerçekleşmiştir (Cave ve Williamson 1998, 4).

1996 yılından itibaren rekabetin önündeki son engeller de kaldırılarak son aşamaya geçilmiştir. Buna göre, 1997 tarihi itibarıyla perakende satış fiyatları üzerinde uygulanan tavan fiyatın üçte iki oranında azaltılmasına, büyük tüketicilere uygulanan fiyat kontrolünün kaldırılmasına ve araba bağlantı fiyatlarının tavan fiyat uygulaması yöntemiyle belirlenmesine karar verilmiştir.

Uygulanan Serbestleşme ve rekabet politikaları çerçevesinde İngiltere'de sektör oldukça rekabetçi bir yapıya kavuşmuştur. Bugün İngiltere'de telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren BT'nin çok yüksek pazar payına rağmen 50 adet büyük telekomünikasyon operatörü bulunmakta, bugüne kadar verilen lisansların sayısının 190'ın üzerinde olduğu ifade edilmekte, dört adet mobil telefon şirketi ve yüzlerce küçük servis sağlayıcı faaliyet göstermektedir (Helm ve Jenkinson 1998, 213). Sektörde faaliyet gösteren firmalara ilişkin pazar paylarına aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

		Operatör Pazar Payı (Hat Sayısı)	Operatör Pazar Payı (Hat Sayısı)
İlgili Pazar		1998/1999	1999/2000
Mesken	BT	88	83
	Kablo	11	17
İş	BT	89	89
	Kablo	9	9
	Bölgesel Operatörler	2	2

Kaynak: OFTEL

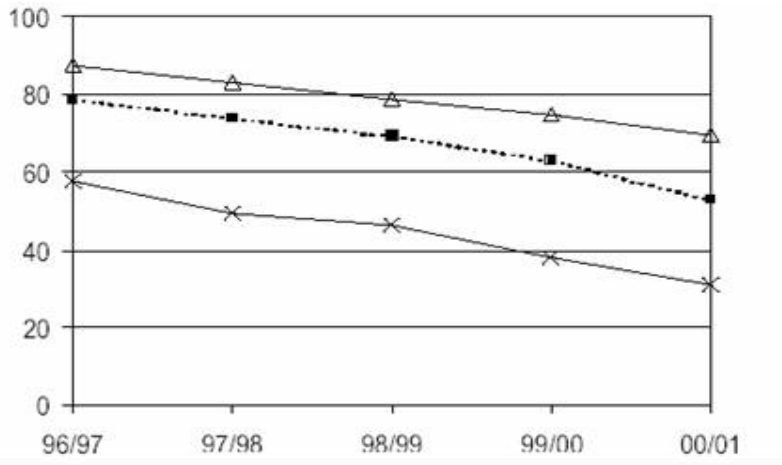
Tablo 5: İngiltere Telekomünikasyon Sektöründe Pazar Payları (%)

Ciro	1998-1999	1999-2000
Yerel	80.9	74.9
Ulusal	71.5	66.9
Uluslararası	53.5	50.9
Mobil Telefonlara Yapılan Aramalar	71.1	68.1
Diğer Aramalar	73.1	74.6
Toplam Aramalar	71.2	68.4

Kaynak: OFTEL

Tablo 6: BT'nin Ciroya Göre Pazar Payı (%) 1998-1999/1999-2000

İngiltere'de telefon ücretleri 1984 yılındaki özelleştirmeden sonra, tarifelerin yeniden dengelenmesi sonucu artmış, ancak daha sonraki 10 yıl içerisinde üçte bir oranında düşüş göstermiştir (Newberry 2000, 324).



Kaynak: OFTEL

Şekil 5: İngiltere'de Telefon Ücretlerinde Yaşanan Gelişmeler (1996-2001)

3.2.2. Sektörde Düzenleme

İngiltere’de telekomünikasyon sektörünün rekabete açılmayan alanlarında etkinliği sağlamaya yönelik bir düzenleme sisteminin oluşturulması ve ayrıca rekabete açılan alanlarda da rekabet koşullarının korunması amacıyla 1984 yılında çıkarılan Telekomünikasyon Yasası doğrultusunda idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulan Telekomünikasyon Ofisi (Office of the Director General of Telecommunications-OFTEL) sektörde düzenleme görevini yerine getirmektedir.

OFTEL, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Ancak, Kurumun bağımsızlığı, Bakan tarafından 5 yıl süre ile atanan Genel Müdürün görevde yetersizlik ve görevin suistimali halleri dışında görevinden alınmaması koşulu ile sağlanmıştır.

OFTEL’in temel görevleri arasında;

- Lisans koşulları hususunda Bakanlığa tavsiyelerde bulunmak,
- Sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin lisans koşullarına uyup uymadıklarını denetlemek, bu koşullarda gerektiğinde rekabeti artırıcı değişiklikler yapmak,
- Çeşitli devlet kurumlarına ve kamuya sektörle ilgili danışmanlık hizmeti sağlamak,
- Sektörde uygulanacak hizmet standartlarını belirlemek ve bunların uygulanmasını gözetmek,
- Tüketicilerin zararlarının karşılanmasına dair düzenlemeler yapmak,
- Fiyat düzenlemesi yapmak,
- Operatörler arasında çıkan uyuşmazlıklarda arabuluculuk yapmak,
- Operatör ve tüketiciler arasında arabuluculuk yapmak.
- Düzenlenen teşebbüslerin maliyet ve gelirleri hakkında bilgi toplamak.
- Rekabet ihlallerini değerlendirerek, gerekli gördüğünde konuyu Birleşmeler ve Tekeller Kuruluna (yeni adıyla Rekabet Kuruluna-Competition Commission) götürmek.

Yukarıda da belirtildiği üzere İngiltere’de lisans koşullarını belirleme görevi Ticaret ve Sanayi Bakanlığının görev alanında bulunsa da lisans koşullarının belirlenmesinde OFTEL’in ağırlıklı etkisi bulunmaktadır.

OFTEL’in BT’ye ilişkin sorumlulukları, 1984 yılında Bakanlık tarafından verilen lisansta BT’ye sağlanan hak ve yükümlülükleri gözetlemek ve denetlemektir. BT’nin başlıca görevi evrensel hizmet sağlamaktır. Bu çerçevede BT, kırsal alanlara hizmet sağlamak, ulusal düzeyde ankesörlü telefon şebekesi bulundurmak, acil telefon hizmetlerini sağlamak, sakatlar için uygun tesisler kurmak, vb. hizmetleri yürütmekle yükümlüdür.

Ayrıca BT'nin hakim durumunu kötüye kullanmasını önlemeye yönelik yükümlülükleri çerçevesinde, tarifelerini yayınlamak zorundadır ve bu tarifelerde hizmete ilişkin diğer koşullarda tüketiciler arasında haksız tercih ve kayırma yapması yasaklanmaktadır. Ayrıca tavan fiyat uygulaması çerçevesinde BT'nin belirli hizmetlere uygulanabilecek tarifeleri sınırlandırılmaktadır. Yine rekabet kuralları çerçevesinde BT'nin bağlantılı satışlar yapması ve şebeke hizmetlerinden elde ettiği bilgileri rekabet içinde olduğu piyasalarda kullanarak rekabet avantajı sağlaması da yasaklanmaktadır.

OFTEL, BT'nin tekel olarak sunduğu hizmetlerden elde ettiği gelirlere dayanarak, rekabet içinde olduğu cihaz üretimi, cihaz pazarlama, mobil telefon ve katma değerli hizmetlerdeki faaliyetlerini çapraz sübvansiyonla desteklemesini önlemekle yükümlüdür. Bu çerçevede, BT'nin farklı hizmetleri için muhasebe hesaplarının ayrı tutulması zorunluluğu bulunmaktadır (Çakal 1996, 58).

Hem BT'nin tekel olarak faaliyet gösterdiği dönemde hem de sektörün rekabete açıldığı dönemlerde düzenleme görevini yerine getiren OFTEL, dünyadaki düzenleyici kurumlar arasında en deneyimlilerden biri olarak yer almaktadır. Her iki dönemde uygulanan kurallar sektörün o dönemdeki yapısı gereğince birbirinden büyük oranda farklılık gösterdiğinden, OFTEL'in de zaman içerisinde koşullara göre politikalarında çeşitli değişiklikler yapması gerekmiştir. OFTEL kamu desteğini sağlayabilmek için kamuoyunu politikaları ve uygulamaları konusunda sürekli bilgilendiren, karar alma sürecine dahil eden bir yaklaşım içerisinde olmuş, sektörde uygulanan düzenlemeler konusunda çeşitli rehberler, şirketlerin performanslarına ve yürütülen soruşturmaların sonuçlarına ilişkin açıklayıcı dokümanlar yayınlamış ve halen de yayınlamaya devam etmektedir. Aynı zamanda, sektörde faaliyet gösteren firmaların ve hizmetlerden faydalanan tüketici gruplarının temsilcilerinden oluşan "Çalışma Grupları" ile birlikte sektörün sorunlarına ilişkin çalışmalar yürütmektedir (Baldwin 1999, 214).

OFTEL fiyat düzenlemesi konusunda, ABD'de uygulanan "maliyet artı" yönteminin ekonomik etkinliği sağlayamadığı, fazla masraflı olduğu, tüketiciyi korumada yetersiz kaldığı ve sektörün tekel olan ve kamu çıkarının gözetilmesi gerektiği bölümlerine değil, gereğinden fazla geniş bir alana yönelik olduğu gerekçeleriyle (Littlechild 1983a, 34) "tavan fiyat (price cap)" adı altında yeni bir tarife düzenlemesi yöntemini ilk kez BT'nin özelleştirilmesi öncesinde uygulanmaya başlamıştır. Bu uygulamayla, BT'nin fiyatları üzerine, X'in sabit olarak OFTEL tarafından belli bir süreliğine önceden belirlendiği, TÜFE+/-X oranında bir tavan fiyat getirilmekte ve bu tavan fiyat daha sonra belli bir hizmet grubuna uygulanmaktadır. Buna göre, BT her sene fiyatlarını reel olarak X oranında düşürmeye zorlanmaktadır (Burton 1997, 6). BT için ilk

X oranı-3 olarak belirlenmiş, daha sonra zaman içerisinde -4.5'e ve -6.25'e çıkarılmış, 1997'e kadar ise -7.5 olarak uygulanmıştır. Tavan fiyatın uygulandığı hizmetler grubu ise 1995 yılında BT'nin gelirlerinin % 64'ünü kapsayacak kadar genişletilmiştir (Curwen 1997, 118).

Profesör Stephen Littlechild tarafından 1980'li yılların başında İngiltere'de kamu hizmeti sağlayan doğal tekellerde uygulanmak üzere geliştirilen bu formül, maliyet artı yöntemine göre daha sağlıklı sonuçlar ortaya koyduğu ve daha az masraflı ve rekabeti artırıcı olduğu düşünüldüğü için İngiltere'deki diğer düzenleyici kurumlar tarafından da yıllardır uygulanmaktadır.

BT dışındaki şirketlerin tarifeleri düzenlenmemektedir. Ancak, kamu telekomünikasyon işleticisi statüsü olan diğer şirketler (örneğin Kablo-TV işleticileri) de hizmet tarifeleri konusunda OFTEL'i bilgilendirmekle yükümlüdürler.

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ

Amerika Birleşik Devletlerinin aksine Avrupa ülkelerinde telekomünikasyon hizmetleri uzun yıllar boyunca kamu hizmeti olarak kabul edildiğinden, devlet eliyle ve kamu tekelleri tarafından sağlanmıştır. Ancak, Amerika'da başlayan serbestleşme hareketi, sektörün belli bölümlerinin rekabete açılabilmesini ve bu şekilde sektörde etkinliğin sağlanabileceği öngörüldüğünden, başta İngiltere olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinde de özelleştirme ile birlikte sektör rekabete açılmaya başlamıştır.

Avrupa Birliğinin telekomünikasyon sektöründe rekabetin sağlanmasına ilişkin politikası 1987 yılında yayınlanan Yeşil Kitapta ortaya konmuştur. Bu belge doğrultusunda sektörün tamamen serbestleşmesi için belirlenen tarih 1 Ocak 1998'dir. Daha az gelişmiş bir kaç üye ülke için tanınan istisnalar dışında diğer bütün ülkeler sektörlerini rekabete açmakta, tekel durumundaki operatörlerini özelleştirmekte ve düzenleyici kurumlarını kurmaktadır.

Sektörde yaşanan gelişmeler özet olarak şu şekildedir: 1988 yılında teçhizat piyasası, 1991 yılında katma değerli hizmetler, 1993'te veri hizmetleri, 1996'da mobil telefon hizmetleri ve son olarak 1998'de temel telefon hizmetleri rekabete açılmıştır.

“Açık Şebeke Koşulu” (Open Network Provision) programı çerçevesinde, sektörde temel telekomünikasyon şebekelerine ve hizmetlerine erişimin ayrımcılığa yol açmayacak şekilde ve objektif koşullar çerçevesinde sağlanması zorunluluğu getirilmiştir. 1 Ocak 1998 tarihinden itibaren sektörde Topluluk rekabet kurallarının uygulanması öngörülmüştür (Coen ve Doyle 2000, 5).

Avrupa Komisyonunda Telekomünikasyon Sektöründen Sorumlu Genel Müdürlük (eski adıyla DGXIII) sektörde uygulanacak olan kuralları belirlemekte, Rekabetten Sorumlu Genel Müdürlük (eski adıyla DGIV) Birlik düzeyinde gerçekleşen rekabet ihlallerini değerlendirmekte, sektörel kuralların uygulanması üye ülkelerin düzenleyici kurumlarına bırakılmaktadır.

Avrupa Birliği, telekomünikasyon sektörünün Birliğin uluslararası rekabet gücü üzerindeki rolünün gün geçtikte artması karşısında, sektöre yönelik yeni düzenlemeler üzerinde çalışmaktadır. Birliğin gündemindeki en son konu, internet sektörünün gelişmesi ve e-ticaretin yaygınlaşmasının sağlanmasıdır. Ayrıca, sektörde telekom ve yayıncılık hizmetlerinin aynı şebeke üzerinden sağlanmasının mümkün olmasıyla birlikte bu iki sektör arasındaki ayırım azalmakta ve ortaya çıkan yeni sektöre ilişkin yeni kurallar geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bütün bu süreçte AB, rekabet kurallarından fazlasıyla yararlanmaktadır.

Bu çerçevede sektörde 2004 yılında yeni bir rejime geçilmesi hedeflenmektedir. Bu yeni rejimin temel amacı, AB telekomünikasyon sektöründe daha etkin rekabetin sağlanarak tüketiciye daha kaliteli ürünlerin ulaştırılması, ürün seçeneğinin artırılması ve bu çerçevede üye ülkeler arasındaki mevzuat farklılıklarının ortadan kaldırılması olarak ortaya konulmaktadır. Sektörü yeniden düzenlemeye duyulan ihtiyaç “telekomünikasyon, medya ve bilgi teknolojilerinin yakınsaması” (convergence) nedeniyle bütün iletim şebekelerinin ve hizmetlerin tek bir düzenleme çerçevesi ile kapsanabileceği düşüncesinden kaynaklanmıştır.

Bu düzenlemeler kapsamında “içerik” (content) ve “iletim” (transmission) birbirinden ayrılarak, düzenlemeler her türlü şebeke iletim altyapısı üzerinden her türlü içeriğin (ses, veri, görüntü vb.) taşınabileceği düşüncesinden hareketle, teknolojiye bağımsız hale getirilmiştir. Doğal olarak içerik hizmetleri bu yeni rejimin dışında bırakılmıştır.

İletişim hizmetlerini (communications services) oluşturan telefonla haberleşme, e-posta gibi hizmetlerle, sabit, mobil, uydu, kablo-TV, enerji hatları, radyo ve televizyon yayıncılığı için kullanılan her türlü altyapıyı ifade eden şebekeler “elektronik iletişim şebekeleri ve hizmetleri” olarak yeniden tanımlanmıştır. Sonuç olarak “sabit telefon operatörü” veya “mobil operatör” gibi kavramlar artık yerlerini sadece “operatör” kavramına bırakmaktadır.

Sektörü düzenleme yetkisi yine bağımsız olarak örgütlenecek olan ulusal düzenleyici kurumlara (“National Regulatory Authorities”-NRAs) verilmektedir. Bu yetki çerçevesinde, ex-ante düzenlemeler mümkün olduğunca azaltılarak, sadece rekabetin etkin olmadığı ve AB Komisyonu tarafından tanımlanmış olan piyasalarda ulusal düzenleyici kurumlar tarafından tespit edilecek olan etkin

piyasa gücüne (“Significant Market Power”-SMP) sahip olan teşebbüslerin bu düzenlemelere tabi tutulması öngörülmüştür. Halen yürürlükte olan düzenlemelerde % 25’lik pazar payına sahip teşebbüslerin etkin piyasa gücüne sahip olduğu kabul edilmekte ve dolayısıyla ex-ante düzenlemelere konu olmaktadır. Bu çerçevede 2003’ten itibaren “etkin piyasa gücü” tanımlanırken rekabet hukukundaki “hakim durum” kriterleri kullanılacak ve teşebbüsler bu çerçevede düzenlemelere tabi olacaktır. Ayrıca yeni düzenlemeyle Komisyona, düzenleyici otoritelerin etkin piyasa gücüne dayanarak vermiş oldukları kararları iptal etme yetkisi de verilmektedir.

Düzenleyici kurumların kararlarına karşı, ulusal düzeyde, dosyanın esası üzerinden de itiraz etme hakkı tanınmaktadır. Ayrıca AB düzeyinde yeknesak bir uygulamanın sağlanması için düzenleyici kurumları bir araya getirerek yüksek düzeyde koordinasyonun sağlanması için yeni rejim çerçevesinde yeni grup ve komitelerin kurulması öngörülmektedir:

- **Spektrum Politikası Grubu:** Yüksek düzeyde politika belirleme yetkisine sahip olacaktır.
- **Radyo Spektrumu Komitesi:** Düzenleyici ve danışmanlık görevleri olacaktır.
- **İletişim Komitesi**
- **Avrupa Düzenleyiciler Grubu:** Düzenlemelerin bütün üye ülkelerde uyumlu şekilde uygulanmasını gözetecektir.

Yeni sistemdeki yasal düzenlemelere ilişkin olarak aşağıda belirtilen hazırlıklar tamamlanmıştır:

Çerçeve Direktifi (Framework Directive): Çerçeve Direktifinin amacı AB genelinde bütün elektronik iletişim şebekeleri ve hizmetlerini kapsayan genel bir düzenleyici çerçeve oluşturmaktır. Direktifin ilk bölümünde yukarıda ifade edilen kapsama ve teknik tanımlara yer verilmiştir. İkinci ve üçüncü bölümde yerel düzenleyici kurumların amaçları, numaralandırma, kullanım yolları, ortak yerleşim (“co-location”) ve hizmet paylaşımı, etkin piyasa gücüne sahip teşebbüsü belirleme ve piyasa analizi gibi görevleri ve temyiz haklarına ilişkin hususlar tanımlanmıştır.

Yeni düzenlemeyle rekabetçi hale gelen piyasalarda faaliyet gösteren teşebbüsler üzerindeki yükümlülüklerin kaldırılmasına imkan tanınmaktadır. Bu amaç doğrultusunda ulusal düzenleyici otoritelerin düzenli olarak piyasa analizleri yapmaları öngörülmektedir. Ulusal düzenleyici kurumlar, ilgili ürün pazarını tanımlarken Avrupa Birliği rekabet kurallarını temel olarak alacaklardır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu “İlgili Ürün ve Hizmet Pazarlarına İlişkin Tavsiye Kararı” yayımlayacak, ulusal düzenleyici kurumlar da karar alırken bu tavsiye kararını göz önünde bulunduracaklardır.

Etkin piyasa gücüne sahip teşebbüsün belirlenmesinde daha önce de belirtildiği gibi, ulusal düzenleyici kurumlar Avrupa Topluluğu Adalet Divanı (ATAD) kararlarında detaylı olarak tanımlanan hakim durum kavramını kullanacaklar ve konuya ilişkin kararlarının ATAD ve Bidayet Mahkemesi kararlarıyla uyumlu olmasını sağlayacaklardır.

Yetkilendirme Direktifi (Authorisation Directive): Piyasa giriş haklarını belirleyen bu direktif, üye ülkelerin belirleyecekleri piyasaya giriş koşullarını sınırlandırmakta, radyo frekanslarının ve numaraların kullanımına ilişkin hakları, yeni yetkilendirme sistemine geçiş için koşulları ve ücretleri ortaya koymaktadır. Böylelikle sınırlı sayıda olan piyasaya giriş koşulları genel yetkilendirmelerle sağlanarak piyasaya giriş için önceden izin alma zorunluluğu kaldırılmakta ve isteyen herkese elektronik iletişim şebekesi kurma ve/veya hizmeti verme hakkı tanınmaktadır. Sadece frekansların ve numaraların bireysel kullanımı için bireysel yetkilendirmeler sistemi getirilmiştir.

Erişim ve Arabağlantı Direktifi (Access Directive): Şebeke sahipleri ile hizmet sunucuları arasındaki ilişkileri düzenleyen direktif, her türlü şebekenin birbirine bağlanabilmesini öngörmekte, ulusal düzenleyici kurumların arabağlantı ve erişim konularına ilişkin görevlerini belirlemektedir. Piyasalara yönelik olarak ayrıntılı kural tanımlamalarının yapılmasından ziyade amaç ve prensiplerin ortaya konmasıyla dinamik bir yaklaşımın sağlanmasının amaçlandığı direktifte, halen rekabetçi bir piyasa yapısına geçiş sürecinde olan piyasaların AB rekabet kuralları ile tutarlı ve minimum düzeyde düzenlemeye tabi olması yaklaşımının benimsendiği anlaşılmaktadır.

Evrensel Hizmet Direktifi (Universal Service Directive): Direktif, evrensel hizmetin kapsamı, maliyeti ve finansmanına ilişkin kuralları ortaya koymakta, numara taşınabilirliği, arayan abonenin bulunduğu yeri gösterme, sözleşmeler ve kullanıcı hakları, hizmetlerin kalitesi, enformasyonun şeffaflığı, şebekelerin uyumu ve özel hizmet numaralarına ilişkin hususları düzenlemektedir.

Ayrıca üç adet düzenleme daha bulunmaktadır.

- Verilerin Korunması Direktifi (Data Protection Directive)
- Yerel Şebekeyi Erişime Açma Yükümlülüğü Hakkında Tüzük (Regulation on Unbundled Access to the Local Loop-2887/2000/EC)
- Spektrum Kararı (Radio Spectrum Decision)

24 Nisan 2002'de Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesinde yayımlanan bu yeni düzenlemelerin üye ülkelerde yürürlüğe sokulmasında son tarih 25 Temmuz 2003 olarak belirlenmiştir. Bu süre zarfında ulusal düzenleyici kurumlar piyasa analizleri yaparak yeni sisteme hazırlık yapmaları gerekmektedir.

BÖLÜM 4

TÜRKİYE'DE TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

4.1. 1983 ÖNCESİ DÖNEM

Türkiye'de telekomünikasyonun sektörünün tarihi Osmanlı döneminde, 23 Ekim 1840 tarihinde Sultan Abdülmecit tarafından Postahane-i Amirane'nin kurulması ile başlamaktadır. Telgraf Nezaretinin 1855 yılında kurulmasından sonra 1871'de Posta ve Telgraf nezaretleri birleştirilerek, Posta ve Telgraf Nezaretine dönüştürülmüştür.

Telefon hizmeti ise ilk olarak, Temmuz 1881'de İstanbul Soğukçeşme'deki Posta ve Telgraf Nezareti binasıyla Yeni Cami'deki postane arasına çekilen tek telli bir telefon ile verilmiştir.

Türkiye'de ilk telefon sistemi İstanbul'da, 1911 yılında American Western Electric şirketine tanınan 30 yıllık bir imtiyaz karşılığında, bu şirket adına faaliyet göstermek amacıyla oluşturulan Dersaadet Telefon Anonim Şirketi tarafından kurulmuştur. I. Dünya Savaşı sırasında devlet tarafından el konulan şirket, 1935'e kadar İstanbul ve civarında telefon hizmetlerini sağlamaya devam etmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra da 13.6.1936 tarih ve 3026 sayılı Kanun ile 800.000 İngiliz Lirası bedel ile satın alınmıştır.

Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde ise, 21 Şubat 1924 tarihinde kabul edilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile Osmanlı devletinden devralınan ve özel şirketler eliyle yürütülen telgraf ve telefon iletişimi yeniden düzenlenmiştir. Posta ve Telgraf ve Telefon İdaresi (PTT) 1936'da çıkarılan 2290 sayılı Kanunla kurulmuş ve ülke çapında telekomünikasyon hizmetlerini sağlamakla görevlendirilmiştir. PTT İdaresi, 1939'da 3613 sayılı Kanun'la Ulaştırma Bakanlığına bağlanmış, 1953 yılında çıkarılan 6145 sayılı Kanun'la iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır.

4.2. 1983-1993 DÖNEMİ

1983 yılında işbaşına gelen hükümetin izlediği ekonomik model ve devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması politikası çerçevesinde, kamu kesiminin imalat sanayii yatırımları kısılmış, haberleşme, enerji ve ulaştırma gibi altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir.

Bu dönemde hız kazanan altyapı yatırımları çerçevesinde, özellikle telekomünikasyon sektöründe büyük gelişmeler yaşanmış, 1982-1992 döneminde Türkiye, ITU üyesi Avrupa ülkeleri arasında ana hat sayısı artışında en yüksek gelişme hızını gösteren ülke olmuştur (Yılmaz 1999, 21).

Telekomünikasyon şebekesinin geliştirilmesi ve genişletilmesinde finansman aracı olarak vergi gelirleri veya kamu borçlanması yerine özkaynakların kullanılması politikası benimsenmiştir. PTT uyguladığı fiyat politikaları ile yatırımlarını finanse edecek özkaynakları sağlamıştır. PTT'nin izlediği tekeli fiyatlandırma politikası nedeniyle gelirleri artmış ve şebekenin modernizasyonu sonucunda maliyetleri reel olarak azalmıştır. Artan verimlilik kurumun mali yapısını güçlendirmiş ve yatırımların otofinansmanı imkanını sağlamıştır (Çakal 1996, 100). Bu şekilde yaratılan kaynaklar ile gerçekleştirilen yatırımlar sayesinde çağrı yönlendirme, çağrı bekletme, konferans, 118 bilinmeyen numaralar gibi yeni hizmetlerin sunulması sağlanmıştır.

Telekomünikasyon şebekesinde 1983-93 yılları arasında sağlanan gelişmeler aşağıda kısaca özetlenmiştir.

- Telefon santral kapasitesi 7 kat, buna bağlı olarak telefon abone sayısı da 7,4 kat artmıştır.
- 1989 yılı itibariyle bütün köylere telefon hizmeti götürülerek 1993 yılı sonunda mezralar dahil 46.000 kırsal yerleşim alanı telefona kavuşmuştur.
- Ankesörlü telefon sayısı 1983 yılında 7 bin civarında iken 1993 yılında 54 bine yaklaşmıştır.
- Telefon abone yoğunluğu % 5'ten % 20'ye çıkmış santrallerin otomatikleşme oranı yüzde yüze yaklaşmıştır.
- 1980'lerin başında sunulamayan veri iletim hizmetleri, mobil telefon hizmetleri, hareket halindeki araçlar arasında ve araçlarla sabit noktalar arasında haberleşme olanağı sağlayan uydu hizmetleri gibi hizmetler sunulmaya başlanmıştır.
- Radyo ve televizyon yayınlarının yayımı ve iletiminde önemli gelişmeler kaydedilmiş, ülkenin her yanında en az bir radyo ve televizyon yayımı net bir şekilde dinlenmesi veya izlenmesi olanağı sağlanmıştır.
- Faks (Elektronik Mektup) Hizmeti: 1984 yılında 4 büyük ilde başlatılan ve 1986 yılından sonra talebi artan faks hizmeti ülke geneline yayılmıştır.

- Çağrı Telefon Hizmetleri: 1986 yılında hizmete başlayan çağrı telefon sistemi abone sayısı 1993 yılında 100.000'e ulaşmıştır.
- Videokonferans Hizmeti: 1986 yılında Ankara'da daha sonra İstanbul ve İzmir'de sabit stüdyolar kurulmuştur. Ancak videokonferans hizmeti yaygınlık kazanamamıştır.
- Araç Telefonu: 1986 yılında analog olan NMT 450 sistemi ile başlatılmıştır. Abone sayısı 1990 yılından sonra artış kaydetmiş ve 1994 sonunda 100 bine yaklaşmıştır.
- 800 Kodlu Hizmet: Bedeli aranan abone tarafından ödenen 800 Kodlu hizmet 1994 yılında hizmete verilmiştir. Satış sonrası hizmet ve tüketici ilişkilerinin güçlendirilmesi amacıyla birkaç büyük firma tarafından kullanımına başlanmıştır.
- Elektronik Posta: Türkiye Elektronik Posta Sistemi (TÜRKEP), 1993 yılında başlangıçta 5.000 kullanıcı kapasitesiyle hizmet vermeye başlamıştır.
- Görüntülü Telefon: ISDN'e Uyumlu Dahili Abone Santralı Projesi çerçevesinde aynı bina içinde olmak kaydıyla görüntülü telefon hizmeti 1993 yılında hizmete verilebilir hale gelmiştir.
- Cep Telefonu: 1994 yılında iki ayrı firmaya (Telsim ve Turkcell) gelir ortaklığına dayalı sözleşmeyle Pan Avrupa Sayısal Mobil Sistem (Group Speciale Mobile- GSM 900) mobil telefon hizmetleri başlatılmıştır.
- Veri Haberleşmesi: Veri transferinde kiralık özel devrelerin kullanılmasına 1982 yılında başlanılmıştır.
- Uydu Haberleşme ve Yer İstasyonları: 1993 yılında, üç uydu üzerinden hizmet veren 22 alıcı/verici özellikte uydu yer istasyonuna ulaşılmıştır. Mobil uydu yer istasyonları sayısı ise 6 adede ulaşmıştır. Türk Cumhuriyetlerinin başkentlerinde kurulan uydu yer istasyonları vasıtasıyla bu ülkelerin uluslararası telefon haberleşmelerinin Türkiye üzerinden yapılması sağlanmıştır.
- Üç uluslararası uydu organizasyonundan transponder kiralananak yürütülen uydu haberleşme hizmetlerinin, yurtiçi haberleşmenin ve televizyon yayınlarının daha kaliteli yapılabilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla Türkiye'ye ait bir uydu (TÜRKSAT) Mayıs 1994 tarihinde yörüngeye yerleştirilmiş ve Eylül 1994 tarihinde hizmete verilmiştir.
- Kablo-TV Hizmeti: 1989 yılında başlanmıştır. 3,5 milyon abonenin öngörüldüğü, 10 ili kapsayan ve başlangıçta 20 TV, 20 radyo (daha sonra 35 TV, 40 Radyo) kanalının yayımına olanak sağlayan kablo-TV sistemi 1991 yılında 6 konsorsiyuma ihale edilmiştir.

1994 yılında posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılmasına kadar; PTT ülkenin her tarafında açık ve kapalı mektuplar ve posta kartlarını kabul etmek, taşımak ve dağıtmak, 2813 sayılı Telsiz Kanunu Hükümleri saklı kalmak kaydıyla telgraf, telefon ve her türlü haberleşme tesislerini kurmak ve

işletmek ile radyo-televizyon verici istasyonları ile program linklerini planlamak, projelendirmek, yenilemek ve işletmek görevlerini tekel olarak yürütmekle yetkili olarak faaliyet göstermiştir.

Bu süreç içerisinde; sektörde fiyat tarifelerini belirleme, cihaz onayı verme, diğer operatörlerin kendi şebekesine erişiminin sağlanması, bunlara uygulanacak fiyat tarifeleri gibi düzenleme görevlerini PTT, daha sonra da Türk Telekom A.Ş. olarak kendisi yerine getirmiştir.

Telekomünikasyon sektörünün rekabete açılan ilk bölümü olan telekomünikasyon cihazları piyasasında serbestleşme Türkiye’de birçok OECD ülkesinden önce gerçekleşmiş ve PTT iştirakleri olan cihaz üreticisi şirketleri özelleştirilerek sektör rekabete açılmıştır.

PTT’nin TELETAS’ta % 40, NETAS’ta % 49 hissesi önce Kamu Ortaklığı İdaresine (KOİ) devredilmiş, daha sonra halka arz ve blok satış yöntemleriyle özelleştirilmiştir. TELETAS’ta bulunan % 40 oranındaki kamu payının % 22’si, 29 Şubat 1988 tarihinde halka arz edilmiştir. 21 Ağustos 1993 tarihinde, TELETAS hisselerinin KOİ’ye ait % 18’lik payı, blok olarak ALCATEL’e satılmıştır. KOİ’nin elinde hisse kalmadığından Altın Hisse imtiyazı da kalkmıştır.

NETAS’ta ise önce kamuya ait hisseler blok olarak satılmış, daha sonra halka arz edilmiştir. KOİ’de kalan % 49’luk payın % 20’si 1 Mart 1993 tarihinde, şirkette % 31 paya sahip olan yabancı ortak Northern Telecom Ltd.ve (NTL) blok olarak satılmıştır. Daha sonra geriye kalan % 29’luk payın % 7,75’i çeşitli tarihlerde halka arz edilmiştir. NETAS hisselerinin KOİ’nin elinde bulunan % 15,32’lik son kısmı 1993 yılı Aralık ayında, yabancı kurumsal yatırımcılar da dahil olmak üzere İMKB’de halka arz edilmiştir.

Bu firmaların kamunun elinden çıkması ve tip onayı alan her cihazın şebekeye bağlanabilmesi imkanının sağlanması ile piyasaya girişler artmış ve sektörde rekabet sağlanmıştır. Ancak burada belirtilmesi gereken husus; tip onayının birçok ülkede ana telekomünikasyon işleticisi şirketten bağımsız kurumlar tarafından verilmesine ve 4502 sayılı Kanun’la birlikte bu yetkinin Telekomünikasyon Kurumuna verilmiş olmasına rağmen, Türkiye’de bu işlemin hala Türk Telekom tarafından yapılıyor olmasıdır.

4.3. 1993-2000 DÖNEMİ ve ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

Özelleştirme, 1980’li yılların başından beri gündemde olmasına rağmen, bugüne kadar kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesinde istenen seviyeye gelinememiştir. Bugüne kadar özelleştirme sürecinde yol alınmamasının çeşitli siyasi ve hukuki sebepleri bulunmaktadır. 1999’a dek öncelikle Anayasa’da özelleştirmeye dair hüküm bulunmaması önemli bir hukuki boşluk yaratmakta

olduğundan, özelleştirmenin devletleştirmenin tersi olarak yorumlanması suretiyle yasal zemin bulunmaya çalışılmıştır. Bu durumun yarattığı sıkıntıların aşılması amacıyla, 13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 47 nci, 125 inci ve 155 inci maddelerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. 47 nci maddenin kenar başlığı "E. Devletleştirme ve Özelleştirme" olarak değiştirilmiş ve bu maddeye ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir." hükmü eklenmiştir. Bu değişiklik ile "özelleştirme" kavramı Anayasa içine girmiş, böylece daha önce devletleştirme kavramı ile ilgili hükümlerin yorumu sonucu yapılmakta olan özelleştirme çalışmaları Anayasal dayanağa kavuşturulmuştur.

Türkiye'de telekomünikasyon hizmetleri 1 Temmuz 1994 tarihine kadar, T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü (PTT) tarafından 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi bir KİT şeklinde ve tekel olarak yürütülmüştür. Telekomünikasyon sektöründe özelleştirme ise, ilk olarak Özal Hükümeti döneminde gündeme gelmiş, Morgan Guarantee Bankası tarafından hazırlanan "Özelleştirme Ana Planı"na göre, telekomünikasyon alanındaki özelleştirme ile ilgili olarak önce posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin ayrılması öngörülmüştür (REK/AD-İAM/1999/1, 247). Bu ayrımın nedeni başlangıçta kapsam ekonomisi gerekçesiyle bir arada yürütülen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin bu niteliğinin, özellikle telekomünikasyon sektöründe yaşanan hızlı teknolojik gelişmeler sonucunda ortadan kalkması ve her iki faaliyetin giderek birbirini olumsuz yönde etkilemesi olarak ifade edilmektedir¹⁴.

Bu çerçevede, PTT bünyesindeki bu iki faaliyetin ayrılması ve telekomünikasyon sektöründe yeniden yapılanmayı amaçlayan ilk yasal düzenleme 1993 yılında 509 sayılı KHK ile yapılmıştır. 20.8.1993 tarih ve 509 sayılı KHK ile PTT'nin telekomünikasyon ve posta hizmetleri ayrılarak yeni bir şirket kurulmuştur. Ancak 509 sayılı KHK 21.10.1993 tarihli ve 93/40-2 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin gerekçeli iptal kararında özelleştirme usul ve esaslarının, satışa arz edilecek hisselerden T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne ayrılacak payın, işletme lisans ve ruhsatlarından alınacak ücretler ile sermaye şirketlerinin işletme hasılatından ve hisse satış hasılatından Türk Telekom'a ayrılacak payın belirlenmesi hususlarında Ulaştırma Bakanına verilen yetkilerin bizzat yasa koyucu tarafından yasa kuralıyla yapılması gerektiği ve bu düzenlemelerin yetki

¹⁴ Posta hizmetleri, kamu hizmeti niteliği nedeniyle uzun yıllar boyunca telekomünikasyon hizmet gelirleri ile sübvansede edilmiştir.

devri anlamına geldiği belirtilerek, bu durumun Anayasa'nın 7'nci maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildiği belirtilmektedir (Çakal 1996, 118).

Bu iptal kararı nedeniyle, 10.6.1994 tarih ve 4000 sayılı Kanun ile 406 sayılı Kanun'da yeni düzenlemeler yapılmıştır. 4000 sayılı Kanunun 1. maddesi ile 406 sayılı Kanun'un 1. maddesi değiştirilerek posta ve telgraf tesisi ve işletmesine ilişkin hizmetleri için T.C. Posta İşletmesi (Pİ), telekomünikasyon hizmetleri için ise 233 sayılı KHK ile Türk Ticaret Kanununa (kuruluş ve tesciline ilişkin hükümler hariç) ve özel hukuk hükümlerine tabi Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulmuştur. Ana Sözleşmesi Ulaştırma Bakanlığı tarafından onaylanan Türk Telekom A.Ş. 1 Temmuz 1994'te faaliyetlerine başlamıştır.

4000 sayılı Kanun'da Türk Telekom hisselerinin % 49'unun, satılması, satışa arz edilecek hisselerden T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne ve PTT emeklileri ile çalışanlarına tanınacak ayrıcalıkları da kapsayacak şekilde satılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi hususlarında Ulaştırma Bakanı yetkili kılınmıştır. Ayrıca, Bakanlık, mobil telefon, çağrı cihazı, veri şebekesi, akıllı şebeke, kablo-TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler konularında sermaye şirketlerine tek el oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle işletme lisans ve ruhsatı verilmesi konusunda yetkili kılınmıştır.

Bu çerçevede 4000, 4107 ve 4161 sayılı Kanunlar ve Anayasa Mahkemesi Kararları ile değişik 406 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin en çok % 49'unun; % 10'u T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne bedelsiz olarak verilmek, % 5'i şirket çalışanlarına ve küçük tasarruf sahiplerine ve % 34'ü ise gerçek ve tüzel kişilere satılmak suretiyle devredilebileceği ifade edilmektedir. Hisselerinin değerinin tespiti ve satış işlemlerinin 4046 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yürütülmesi ve sonuçlandırılması öngörülmüş, blok satışlarda nihai devir işlemlerinin onaylanma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

1998 yılında Bakanlar Kurulu Türk Telekom hisselerinin % 100 üne tekabül eden değerinin en az 10 milyar ABD Doları olduğuna ve kanunen satışı öngörülen hisselerin % 20'sinin blok olarak stratejik ortağa, % 14'ünün ise yurtiçi ve yurtdışında halka arz yöntemiyle satışına karar vermiştir.

TTAŞ'ın daha önce stratejik ortağa % 20 hissesinin satışı yoluyla özelleştirilmesi amacıyla Haziran 2000'de blok satış için ihaleye çıkılmış, fakat teklif gelmemesi sebebiyle ihale sonuçlandırılmamıştır. Daha sonra blok satış için öngörülen miktar % 20'den % 33.5'e çıkarılarak yeniden ihaleye çıkılmışsa da ihale yine sonuca ulaşmamıştır.

4.4. 2000 YILI ve SONRASI-4502 SAYILI KANUN

Telekomünikasyon sektöründe Avrupa Birliği müktesebatına uyum hedefi çerçevesinde gerçekleştirilen reform çalışmalarının en son aşamasını 4502 sayılı Kanun oluşturmaktadır. 27.01.2000 tarihinde yürürlüğe giren 4502 sayılı “Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1 inci maddesiyle değişik 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunuyla TTAŞ’ın hukuki statüsü bu Kanun ve özel hukuk hükümlerine tabi bir anonim şirket haline getirilmiştir.

4502 sayılı Kanun’un Genel Gereğesinde de şu ifadeler yer almaktadır; “Dünyada son yıllarda telekomünikasyon alanında göze çarpan en önemli gelişme, söz konusu alandaki politika belirleme, idari düzenleme ile işletmecilik görevlerinin birbirinden ayrılması ve her bir işlevin, o işlevin niteliğine uygun esaslar dairesinde yürütülür hale getirilmesidir. Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan sektör yapısı genel olarak siyasal sorumluluk taşıyan hükümetin sektör politikaları ile genel esaslar ve hedefleri belirlemesi, faaliyetlerinde özerk nitelikteki bir düzenleyici otoritenin teknik nitelikteki gerekli idari düzenlemeleri yapması ve uygulaması, buna karşılık işletmecilik faaliyetlerinin de ekonomik esaslar dairesinde ticari kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini içermektedir.” Yani, anılan Kanun gereğesinin, yukarıdaki esaslar dairesinde telekomünikasyon sektörünü yeniden yapılandırmayı amaçladığı görülmektedir.

4502 sayılı Kanun çerçevesinde sektörle ilgili kurumların görevleri şu şekilde karşımıza çıkmaktadır. Ulaştırma Bakanlığı telekomünikasyon ile ilgili politikaların belirlenmesi yetkisine sahiptir. Telekomünikasyon Kurumu, bu politikalara göre oluşturulan imtiyaz, ruhsat ve genel izin adlı belgeler aracılığıyla sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin belirlenen esaslara uyup uymadığının yakından gözetilmesi ve sektörün doğal tekel niteliği gösteren ve rekabet kurallarının geçerli olamayacağı piyasalarda gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla görevlidir. Rekabet Kurumu ise, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un ilgili maddeleri uyarınca, telekomünikasyon sektöründe rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütmek ve bu sektörde rekabet hukuku ve politikaları ile ilgili olarak alınacak karar ve ilgili mevzuat hakkında görüş bildirmekle görevlidir.

4502 sayılı Kanun çerçevesinde, Türk Telekomünikasyon A.Ş., her türlü telekomünikasyon hizmetlerini yürütmeye, telekomünikasyon alt yapısını işletmeye yetkili kılınmış, telekomünikasyon şebekeleri üzerinden sunulan

ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden telefon hizmetlerini yürütmesi ve bazı istisnalar dışında tüm telekomünikasyon alt yapısının kurulması ve işletilmesi 31/12/2003 tarihine kadar Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin tekelinde bırakılmış ve Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin, söz konusu hak ve yükümlülüklerinin Ulaştırma Bakanlığı ile imzalayacağı "Görev Sözleşmesi" ve/veya "Görev Sözleşmelerinde" belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin tekeline bırakılan iş ve hizmetlerin dışındaki telekomünikasyon iş ve hizmetlerinin, Ulaştırma Bakanlığınca belirlenecek esaslara göre imtiyaz, ruhsat ve genel izin yoluyla özel kesime de yaptırılması imkanı sağlanmıştır.

Kanun'la verilen görevler çerçevesinde, TTAŞ yurt içi ve yurt dışı haberleşme ve veri transferini sağlamak amacıyla faaliyet göstermekte, bu doğrultuda yurt çapında sahip olduğu telefon santralleri, şehiriçi ve şehirlerarası sabit hat şebekesi, uydu haberleşme ağları, kablo sistemleri ve veri ağlarını işletmektedir. TTAŞ gelir ortaklığı anlaşmaları yoluyla, analog mobil telefon, Kablo TV, elektronik veri aktarımı hizmetini sağlamaktadır.

4502 sayılı Kanun çerçevesinde telekomünikasyon sektörünü düzenleyecek bağımsız bir kurum olarak Telekomünikasyon Kurumu kurulmuş ve fiyatlandırma, ara bağlantı ve hizmet kalitesi gibi konularda teknik nitelikli yönetmelikler ve diğer idari düzenleme ve işlemleri yapmaya, görev sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatları ve genel izinlerin şartlarına uyulmasını denetlemeye ve bazı idari para cezaları uygulamaya bu kurum yetkili kılınmıştır.

4502 sayılı Kanun ile, telekomünikasyon hizmetlerinin "görev sözleşmesi", "imtiyaz sözleşmesi", "telekomünikasyon ruhsatı" ve "genel izin" yöntemleriyle özel sektöre gördürülmesi yetkisi Ulaştırma Bakanlığına verilmiştir. Türk Telekom 233 sayılı KHK kapsamında çıkartılarak personel ve yatırım konularında özerk hale getirilmiş, Türk Telekom'un sesli iletişim ve altyapıda tekel hakkının 31.12.2003 tarihinde sona ereceği ve telekomünikasyon hizmetlerini Ulaştırma Bakanlığı ile imzalayacağı görev sözleşmeleri ile yürütüleceği hususları belirlenmiştir.

23.05.2001 tarihinde yürürlüğe giren 4673 sayılı Kanun'la Türk Telekom'un 1 adet imtiyazlı hisse haricindeki tüm hisselerinin satılabilmesi mümkün hale gelmiş, telekomünikasyon alanında lisans verme yetkisi Ulaştırma Bakanlığından alınarak Telekomünikasyon Kurumuna devredilmiştir.

BÖLÜM 5

ÖNERİLER

Bu bölümde çeşitli ülke uygulamalarından elde edilen sonuçlar çerçevesinde Türkiye’de telekomünikasyon sektörünün yeniden yapılandırılması için çeşitli önerilere yer verilecektir.

5.1. ÖZELLEŞTİRME İÇİN ÖNERİLER

Özelleştirme olgusu, Türkiye’de piyasa ekonomisinin uygulanmaya başlandığı 1980’li yılların başından beri ülkenin gündeminde yer almaktadır. Dünya ticaretinin sınırları aşması ve küreselleşme sürecinde özelleştirme bugün artık Türkiye’nin önünde tercih edilip edilmemesine karar verilecek değil, hem tercih edilen piyasa ekonomisinin hem de uluslararası örgütler nezdinde verilen taahhütleri gereği olarak uygulanması zorunlu bir süreç haline gelmiştir.

İTU verilerine göre, 1990-99 arasında 49 ülke telekom operatörünü kısmen ya da tamamen özelleştirilerek 2000 yılı başı itibarıyla ITU üyesi ülkelerin 88’inde özel sektör katılımı sağlanmıştır. Bu ülkeler genelde Avrupa ve Amerika’da yer alan ülkelerdir. Geriye kalan ve aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 100 üye ülkede ise sabit kablolu telekom operatörleri halen kamu mülkiyetindedir.

Avrupa Birliğine üyelik süreci doğrultusunda da Türkiye’nin telekomünikasyon sektörünü bir an önce Avrupa Birliğinin öngördüğü koşullarda yeniden yapılandırması gerekmektedir. Ancak, Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı belgesinde telekomünikasyon sektörü ile ilgili yasal düzenlemelerin Avrupa Birliği ile uyumlu olmadığı ifade edilmektedir. Bu nedenle Türkiye 4502 sayılı Kanun’la başlatmış olduğu reform sürecini daha ileriye götürerek telekomünikasyon sektöründe özelleştirme ve rekabetin sağlanması için gerekli düzenlemeleri bir an önce gerçekleştirmek durumundadır.

Telekomünikasyon sektörü, enerji sektörü gibi bütün sektörlerle girdi sağlayan, ekonominin belkemiği durumundaki sektörlerden biri olması nedeniyle bütün ülke ekonomisi açısından büyük önem arz etmektedir. Küreselleşme sürecinde artık ticarete ülkeler arasındaki sınırların ortadan kalkmasıyla bu sektörde faaliyet gösteren şirketler de dışa açılmaya ve kendi

lkeleri dışında da pazar payı elde etmek için rekabet etmeye başlamışlardır. Bu noktada firmaların küresel rekabet gleri gün geçtikçe önem kazanmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında TTAş'ın özelleştirilmesi de Türkiye için çok önemli hale gelmektedir.

TTAş'ın zelleştirme çalışmaları çok uzun süredir devam etmesine rağmen bugüne kadar henüz bir sonuca ulaşılamamış olması aslında Türkiye için önemli bir kayıptır. Bununla birlikte sektörün stratejik önemi de göz önünde bulundurulduğunda özelleştirmenin sağlıklı bir hukuki çerçevede gerçekleşmesi de en önemli öncelik haline gelmektedir.

Dünyada gelişmekte olan ülkelerde genel olarak tercih edilen zelleştirme yöntemi sektörde bilgi ve tecbesi bulunan stratejik bir ortağa, ana operatörün hisselerinden belli oranda pay verilmesi ve teşebbüsün yönetiminde de söz sahibi olmasının sağlanmasıdır. Bu Şekilde, stratejik ortağın yeni yatırımlar, yönetim ve bilgi transferleriyle telekomünikasyon sektörünü canlandırması beklenmektedir.

Stratejik ortağın Şirketin rekabet gücünü arttırabilmesi, yeni yatırımlar yapması, yeni faaliyet alanlarına girmesinin sağlanması için hisseleri oranında değil, daha fazla yönetim yetkisine sahip olması dünya genelinde uygulanan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu menfaatinin söz konusu olduğu durumlarda ise devletin bu konulara müdahale yetkisi, kamuda bırakılacak "altın hisse" veya veto yetkisi gibi düzenlemelerle sağlanmaktadır. Ancak, devletin bu yetkilerini kullanırken de piyasa ekonomisinin kurallarını gözetmesi ve siyasi kaygılardan uzak bir Şekilde hareket etmesi beklenmektedir. Aslında arzu edilen, devletin sektöre müdahalesinin düzenleyici kurumlarla sınırlı tutulmasıdır. Bu nedenle telekomünikasyon sektörünün rekabete açılabilmesi ve sağlıklı işleyişinin sağlanabilmesi için özellikle TTAş'ın gelecekteki yapısında siyasi bir karar mekanizmasının yer almasının engellenmesi zorunludur.

Ayrıca, TTAş'ın özelleştirilmesinde izlenmesi gereken en doğru yöntem ise, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve coğrafi koşulları göz önünde bulundurulularak ölçek ekonomileri çerçevesinde, kablo-TV Şebekesinin ayrılması dışında yapısal ayrıştırmaya gidilmeden bir bütün olarak satılmasıdır. Ancak apraz sübvansiyon ve yıkıcı fiyat uygulamalarının önüne geçilebilmesi için, TTAş'ın maliyet muhasebesi sistemine mutlaka geçmesi ve faaliyetleri için ayrıştırılmış muhasebe kayıtları tutmasının sağlanması gerekmektedir.

5.2. SERBESTLEŞME ÖNERİLERİ

2004 yılı TTAŞ'ın ses iletimi tekelinin kalkacağı tarih olması nedeniyle sektör için önemli bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Ancak, bu tarihe kadar gerekli altyapı hazırlıkları tamamlanmadığı ve sektörde rekabet senaryoları geliştirilmediği sürece 2004 yılında TTAŞ'ın tekelinin kalkmasının ardından ertesi gün sektörde rekabetin sağlanacağını beklenmesi mümkün değildir. Bu öngörü çerçevesinde, yine Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve coğrafi koşulları göz önünde bulundurularak ve ölçek ekonomileri de dikkate alınarak Türkiye'de İngiltere örneğinin takip edilmesi ve ikinci bir ana operatöre lisans verilmesi suretiyle sektörün rekabete açılması, en uygun yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunların yanı sıra özellikle katma değerli hizmetlerde rekabet koşullarının geliştirilmesi için bugüne kadar TTAŞ'ın çeşitli özel teşebbüslerle gelir ortaklığı yöntemiyle sürdürmüş olduğu, özellikle kablo-TV hizmetlerinin bir an önce TTAŞ'ın bünyesinden çıkarılarak hizmetlerin niteliğine uygun sözleşmelerle (imtiyaz sözleşmesi veya genel izin) düzenlenmesi gerekmektedir. Bu noktada özellikle 2004 yılı sonrasındaki rekabet hedefi açısından kablo-TV şebekesinin mülkiyeti önem kazanmaktadır. Örnek ülke uygulamalarında da görüldüğü gibi şebeke rekabetinin en önemli aktörlerinden biri, hatta ilki, kablo-TV şebekesi olduğundan, bu şebekenin TTAŞ'ın telefon şebekesine alternatif oluşturabilmesi için TTAŞ'ın mülkiyetinden çıkarılarak piyasa koşullarına göre yapılacak yatırımlarla ve ulusal bir plan çerçevesinde en kısa zamanda yaygınlaştırılması ve 2004 yılı itibariyle rekabet etmeye hazır hale getirilmesi sektörün geleceği açısından çok büyük aciliyet arz etmektedir.

5.3. DÜZENLEME ÖNERİLERİ

5.3.1. Evrensel Hizmet, Fiyat Düzenleme ve Erişim Konularına İlişkin Öneriler

TTAŞ'ın ses iletimi alanında tekelinin kalkacağı 2004 yılı sonrasında Türkiye'de yerli ve yabancı şirketlerin ilk olarak yüksek kar getiren şehirlerarası ve uluslararası telekomünikasyon hizmetlerine yönelmeleri beklenmektedir. Bu durumda, rekabet edebilmek amacıyla Türk Telekom'un bu hizmetlerin fiyatlarını düşürmesi, uzun yıllardır buradan elde edilen gelirle sübvans edilen yerel telefon hizmetlerinin sürdürülmesini tehlikeye düşürebilir ya da fiyatlarını yükseltebilir. Özellikle bu açıdan, evrensel hizmete ilişkin sağlıklı bir düzenlemenin yapılması, sektörün rekabete açılmasından sonra çapraz sübvansiyon mekanizmasının da ortadan kalkması ile büyük önem kazanmaktadır. Bu nedenle, TTAŞ'ın yeni dönemde oluşacak bu yapıya

gerektiği şekilde uyum sağlayabilmesi için yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, zelleştirme sonrasında TTAŞ'ta hizmet maliyetlerini sağlıklı bir şekilde belirleyebileceği ve çapraz sübvansiyonun önlenebileceği Şeffaf bir maliyet muhasebesi sistemi kurulması uygun olacaktır. Ayrıca, evrensel hizmet yükümlülüğü TTAŞ'ta kaldığı sürece, bu hizmete özel bir vergi veya piyasada faaliyet gösteren diğer teŐebbüslerden de uygun bir oranda alınacak bir fon ile TTAŞ'ın evrensel hizmetlerine kaynak yaratılması veya bunun mümkün olmaması durumunda düşük gelirli veya kırsal bölge hedef gruplarının belirlenerek bunların doğrudan desteklenmesi diğer bir zm olabilecektir.

Sektörde fiyat düzenlemesi görevi yine Telekomünikasyon Kurumunun yetki alanında yer almaktadır. Ancak, Kurumun çok yakın bir tarihte faaliyete geçmesi nedeniyle henüz ikincil düzenlemeler tamamlanmamıŐtır. Ancak, hem zelleştirme sonrasında sektöre girecek yeni aktörler için, hem de halihazırda sektörde faaliyet gösteren operatörlerin sağlıklı bir rekabet ortamında faaliyet gösterebilmeleri için Türkiye koşullarına uygun olarak belirlenecek ve çeşitli teşvik yöntemleriyle desteklenecek bir tarife mekanizmasının oluşturulması uygun olacaktır. Bu noktada, tavan fiyat yöntemi benimsenecek olduğunda ülkemizdeki yüksek enflasyon oranı ve ekonomik ortam çok dikkatli değerlendirilmeli, ayrıca sektörün rekabetçi yapıya sahip olan kısımlarında, örneğin internet servis sağlayıcılığı ve GSM hizmetleri piyasalarında gereksiz düzenlemelerden kaçınılması gerekmektedir.

Ayrıca telekomünikasyon sektöründe halen darboğaz niteliği gösteren yerel Şebekeye erişim, bu Şebekeyi elinde tutan operatör tarafından sağlanması gereken "zorunlu unsur" (essential facility) olarak kabul edilmektedir. Doğal tekel niteliği nedeniyle yerel Şebekenin sahibi olan teşebbüsün buradaki hakim durumunu sektörün alt veya st pazarlarında kötüye kullanmasının önüne geçilebilmesi için erişim hususunun çok dikkatli bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir, bu eriŐimi mümkün kılan arabağlantı sözleŐmelerinin rekabeti bozmayacak şekilde düzenlenmeleri ve uygulanmaları zorunlu olmaktadır.

5.3.2. Düzenleyici Kurum-Rekabet Kurumu İlişkileri

Rekabet Kurumu ile Telekomünikasyon Kurumu arasındaki iliŐkilerin nasıl olması gerektiğine dair önerilere geçmeden önce bu iki kurumun faaliyet alanlarına ilişkin bilgi verilmesi uygun olacaktır.

Rekabet Kurumu, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içindeki mal ve hizmet piyasalarında rekabetin korunması amacı doğrultusunda kamu-özel ayrımı

yapmaksızın her türlü teşebbüse ve sektöre yönelik olarak faaliyet göstermektedir.

4502 sayılı Kanun çerçevesinde Ulaştırma Bakanlığında olan lisans koşullarını belirleme yetkisi son yasa değişikliği ile Telekomünikasyon Kurumuna devredilmiştir. Ancak koşulları belirleme yetkisi hangi kurumda olursa olsun, imtiyaz sözleşmeleri için, 4054 sayılı Kanun'un Birleşme veya Devralma başlıklı 7 nci maddesinin 2 nci fıkrası ve 27 nci maddesinin (f) bendine dayalı olarak Rekabet Kurulu tarafından çıkarılan 1998/5 no.lu "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı veya Diğer Kamu Kurum veya Kuruluşlarınca Gerçekleştirilecek Devirlerin Hukuki Geçerlilik Kazanabilmesi İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esasları Belirten Tebliğ" kapsamında inceleme yapılmaktadır. Halen Ulaştırma Bakanlığı tarafından verilen imtiyazlara ilişkin olarak ön bildirim ve izin mekanizması çerçevesinde ilgili kurumlar arasında bir ilişki söz konusudur.

Rekabet Kurumunun görev alanı özelleştirme faaliyetlerini de kapsamaktadır. Bu amaç doğrultusunda, gerçekleştirilen özelleştirme faaliyetleri 4054 sayılı Kanun'un 7 nci maddesine dayalı olarak çıkarılan tebliğler kapsamında değerlendirilmektedir. Bu işlem iki aşamadan oluşmaktadır. İlk aşama olan ön bildirim safhasında, özelleştirmeyi gerçekleştirecek olan kamu kurumu, özelleştirme ile ilgili belirlediği şartları (idari şartname, teknik şartname, imtiyaz sözleşmesi vb.) Rekabet Kurumuna göndererek, rekabet kuralları açısından incelenmesi talebinde bulunmaktadır. Bu safhada yapılan incelemede gönderilen metinlerin ilgili pazarın geçmişteki ve gelecekteki yapısı, üretilen mal ve hizmetlerin nitelikleri, pazarın diğer pazarlarla olan bağlantıları ve etkileri gibi kriterler dikkate alınarak özelleştirme sonrası potansiyel rekabet açısından sağlıklı bir ortamın oluşmasına yönelik olarak gerekirse düzeltilmesi talep edilebilir. Yapılan düzeltmeler neticesinde Rekabet Kurulunun görüşü ilgili kamu kuruluşuna bildirilir. Bundan sonra görevli kamu kuruluşu tarafından ihale gerçekleştirilir ve özelleştirmeye konu mal ve hizmeti devralacak teşebbüs Rekabet Kurumuna bildirilerek özelleştirmeye izin vermesi talep edilir. Bu safhada Rekabet Kurumu özelleştirilen teşebbüsü devralacak teşebbüs açısından yeniden bir inceleme yaparak, söz konusu teşebbüsün ihaleyi kazanmasının ilgili piyasaya etkilerini rekabet kuralları açısından değerlendirir. Bu kapsamda, özellikle devralmanın ilgili piyasada hakim durum yaratıp yaratmadığını veya hakim durumunu daha da güçlendirip güçlendirmedeği sorularına cevap aranır ve konuya ilişkin Kurul kararını ilgili taraflara bildirir.

Rekabet Kurumunun rekabet ile ilgili sorunlara yaklaşımı ise özelleştirmeler için görüş bildirme ve birleşme ve devralmalara izin verilmesi gibi durumlar dışında bir ihlalin ortaya çıkmasından sonra (ex-post) müdahale etmek şeklinde olmaktadır. Bu prosedürde, gelen şikayet veya ihbarlar

doğrultusunda veya re'sen harekete geçerek rekabetin bozulup bozulmadığı uzmanlar tarafından incelenerek bir raporla ortaya konulmakta ve değerlendirilerek karara varılması amacıyla Rekabet Kuruluna sunulmaktadır. Rekabet Kurumunun önaraştırma ve soruşturma süreleri Kanunla belirlenmiştir ve en iyi koşullarda bir soruşturmanın sonuçlandırılması bir buçuk yıla yakın bir süreyi kapsayabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında özellikle telekomünikasyon sektörü gibi hızla gelişen ve sürekli değişen bir sektörde Rekabet Kurumunun müdahalesinin gereğinden yavaş kalması riski vardır. Ancak geçici tedbir uygulamaları yoluyla, bu riski azaltma imkanı da mevcuttur.

Sektöre yönelik düzenleyici kurumların kurulmasının en önemli gerekçelerinden biri rekabet otoritelerinin yukarıda bahsedilen ex-post müdahaleci yapılarının sektörlerin işleyişi açısından yeterince hızlı olmamasıdır. Bu nedenle, Telekomünikasyon Kurumunun sektörde kendiliğinden oluşmayan rekabet ve düzenleme kurallarını önceden belirleyerek bunlara uyulup uyulmadığının denetlenmesi görevi ex-ante olarak tanımlanan faaliyetlere bir örnek teşkil etmektedir.

Ayrıca düzenleme kurumlarının bir temel işlevi de piyasanın kendi işleyişine bırakıldığında ortaya çıkan aksaklıkların toplumsal refahı azaltması nedeniyle sektörde etkinliği sağlayacak kuralları önceden belirleyip, sektörün rekabet koşulları altında yaratması beklenen etkinliği bu kuralların uygulanması yoluyla yaratmaktır.

Görüldüğü üzere rekabet kurumları ile düzenleyici kurumların hedefleri ortak olmakla birlikte görevlerinin nitelikleri ve mekanizmalar farklı olmaktadır. Ancak, ortak nihai hedef olan ekonomik etkinliğin sağlanması doğrultusunda sektörlerin daha sağlıklı, daha az masraflı ve daha etkin bir şekilde düzenlenmesi için bu kurumlar arasında sıkı işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu doğrultuda Telekomünikasyon Kurumu ile Rekabet Kurumu arasında kurulacak olan koordinasyon ve işbölümü mekanizmasının şeffaf ve pratik olması, hem iki kurumun faaliyetini kolaylaştırıcı bir sinerji yaratacak, hem de sektördeki teşebbüsler açısından bir güvence oluşturacaktır.

SONUÇ

“Moore Yasası”na göre mikroelektronik sektöründe maliyetler her 18 ila 24 ay içerisinde yarı yarıya azalan bir nitelik göstermekte ve telekom şebekelerinin gün geçtikçe daha fazla artan oranda karmaşık bilgisayar anahtarlandırma sistemleri ile kontrol edilmesi nedeniyle maliyetlerdeki bu hızlı düşüş çağrı yönlendirilmesi maliyetleri üzerinde çok önemli bir etki yapmaktadır. Ayrıca gelişen fiber optik, veri sıkıştırma teknolojileri ve radyo frekanslarının daha etkin kullanılmasının mümkün hale gelmesiyle şebeke kapasitesinin kullanımı da aynı oranda artmış, ses ve veri taşıma maliyetleri de büyük ölçüde düşmüştür (Newberry 2000, 293). Ancak maliyetlerde bu şekilde yaşanan düşüşlerin fiyatlara aynı hızda ve oranda yansıtılabilmesi mümkün olmamaktadır. Bu çerçevede, düzenleme politikalarının çok dikkatli bir şekilde oluşturulması gerekmektedir.

Bu noktada cevaplandırılması gereken bazı önemli sorular mevcuttur:

- Sektörde özelleştirme stratejisi nasıl olmalıdır?
- Sektörde serbestleşme stratejisi nasıl olmalıdır?
- Sektörde rekabet stratejisi nasıl olmalıdır?

Bütün bu soruların cevabı, belirlenecek ulusal bir hedef doğrultusunda ve mümkün olan en büyük oranda özel sektör, kamu kurumu ve tüketici katılımıyla hazırlanacak olan sektörel politikalarda verilecektir. Bu doğrultuda Rekabet Kurumu ulusal telekomünikasyon politikasının rekabet ayağının oluşturulmasında kritik bir rol oynamaktadır.

Türkiye'nin telekomünikasyon sektörünü yeniden yapılandırmada en yakın örnek, AB üyeliği nihai hedefi de gözönünde alındığında Avrupa Birliğinin üye ülkeler için yapmış olduğu düzenlemelerdir. Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için hazırlanan 2001 yılı İlerleme Raporunda, telekomünikasyon sektöründe serbestleşme için bazı adımlar atılmış olduğu, ancak yasal düzenlemelerin Topluluk Müktesebatına (*acquis communautaire*) ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, İlerleme Raporunun telekomünikasyon sektörü ile ilgili “Genel Değerlendirme”

bölümünde, bu piyasaların serbestleşmesinin kapsamlı ve şeffaf bir yasal çerçeveye oturtulmasının zorunlu olduğu, bu nedenle 4502 sayılı Kanun'da evrensel hizmet ve verilerin korunması, numaralandırma, arabağlantı hususlarında Topluluk Müktesebatına uyumlu değişikliklerin yapılmasının gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca, maliyet bazlı fiyat regülasyonunun yapılabilmesi için TTAŞ'ın en kısa zamanda etkin bir maliyet muhasebesi sistemine geçmesi de öngörülmektedir.

Sektörün yasal çerçevesinde, İlerleme Raporunda belirtilen ve sektörde faaliyet gösteren aktörlerin de katılımıyla gerçekleşen çeşitli toplantılarda ifade edilen değişiklikler yapıldığı takdirde, Türkiye'de telekomünikasyon sektörünün hızla büyümesi önündeki önemli engeller kalkacaktır. Telekomünikasyon sektöründe arzu edilen yapıya kavuşulması Türkiye'nin küresel rekabet ortamındaki yeri açısından çok büyük önem arz etmektedir ve artık ülkemizin daha fazla zaman kaybetmeye tahammülü bulunmamaktadır. Bu koşullar altında, hukuksal çerçevesi sağlam olarak çizilmiş bir telekomünikasyon sektörü, ülke ekonomisinin lokomotifine haline gelecektir.

ABSTRACT

Regardless of the reason for the emergence of the regulatory authorities to deal with market failures resulting from the naturally monopolistic structures of the industries and negative externalities, these authorities quite rightfully regulate a rather wide range of activities. But the limits and boundaries of the regulatory powers of these authorities should be driven very carefully so as to achieve the desired aims of regulation which are the healthy and undistorted functioning of the markets, decline of the prices, increase in the quality of the services provided.

Historically accepted as a natural monopoly, the telecommunications industry is immense in its nature, composed of many different elements. With the introduction of new technologies, it has soon been recognized that competition can be achieved in almost all aspects of the sector, however still some kind of regulation is necessary.

The subject matter of this paper is to provide information on solutions for some problems that had been encountered during the privatization process of Türk Telekom A.Ş. and for competition and regulation prospects of the telecommunications sector of Turkey. To achieve this, an overall information on the telecommunications sector, assisted with some theoretical background on monopoly, natural monopoly and regulation, with considerable attention paid to international experiences is tried to be supplied. The concept of relevant market is a crucial step in antitrust analysis. As almost all of the antitrust economists and lawyers have accepted, delineating the borders of a market lies at the heart of the competition policy.

KAYNAKÇA

- ARDIYOK, Ş., (2000), “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli”, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi.
- ARMSTRONG, M., S. COWAN and J. VICKERS (1998), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press Cambridge, MA.
- BALDWIN, R. ve M. CAVE, (1999), *Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, New York.
- BISHOP, S. ve M. WALKER (1999), *Economics of E.C. Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Sweet&Maxwell, London.
- BREYER, S., (1982), *Regulation and Its Reform*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.
- BURTON, J., (1997), “Competitive Order or Ordered Competition: The UK Model of Utility Regulation in Theory and Practice”, *Public Administration* Vol.75, Blackwell Publishers, s.157-188.
- CARLTON, D. ve J. PERLOFF, (1994), “*Modern Industrial Organization*”, Harper Collins, Harper Collins College Publishers, New York.
- CAVE, M. ve P. WILLIAMSON, (1996), “Entry, Competition, and Regulation in UK Telecommunications”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, no. 4, s. 100-122.
- CHURCH, J. ve R. WARE (1999), “*Industrial Organization: A Strategic Approach*”, IRWIN/McGraw-Hill.
- COEN, D, ve C. DOYLE, (2000), “Liberalization of Utilities and Evolving European Regulation”, *Economic Outlook*, s.18-27.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, (2001); “2001 Regular Report On Turkey’s Progress Towards Accession”, SEC(2001) 1756, Brüksel.

CORRY, D., SOUTER, D. and M. WATERSON (1994), “*Regulating Our Utilities*”, Institute for Public Policy Research, London.

CURRIE, D., (1997), “Challenges and Opportunities in European Utility Markets”, *Business Strategy Review*, Volume 8 Number 1, s. 1-6.

CURWEN, P. (1997), “*Restructuring Telecommunications*”, Blackwell Publishers, London.

ÇAKAL, R., (1996), “*Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*”, (Uzmanlık Tezi) Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakalr/tekel.html>

FAUL, J. ve A. NIKPAY, (der.), (1999), *EC Law of Competition*, Oxford University Press, New York.

FOSTER, C.D. (1992), “*Privatization, Public Ownership & Regulation of Public Monopoly*”, Blackwell Publishers, London.

HELM, D. ve T. JENKINSON, (der.), (1998), *Competition in Regulated Industries*, Oxford University Press, New York.

HORAK, R., (2000), “*Communications Systems and Networks*”, M&T Books, CA, New York.

ITU, (1999); “*Trends in Telecommunication Reform: Converge and Regulation*”, Geneva.

İKTİSADİ ARAŞTIRMALAR MÜDÜRLÜĞÜ, (1999); “*Enformasyon Teknolojileri ve Türkiye Telekomünikasyon Sektörü*”, Cilt III, Türkiye’de Telekomünikasyon Alanında Düzenleyici Kurumlar, REK/AD-İAM/1999/1, Yayın No 0021

KAHN, E.A. (1988), “*The Economics of Regulation*”, The MIT Press Cambridge, MA., London.

KENNEDY, D. (ed.) (1996), “Price Control in Network Industries: A Regulatory Review”, *Based on papers presented at a CRI Conference held in London on Wednesday 23 October 1996*, Centre For The Study Of Regulated Industries, London.

KESSIDES, I.N., (1995), *Regulatory Policies and Reform in Telecommunications*, “Chapter 12: Regulatory Policies and Reform in Telecommunications”, The World Bank Publications, Washington.

KİLCİ, Metin, (1998), “*Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1998)*”, Devlet Planlama Teşkilatı. Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Finansman Dairesi Başkanlığı, Ankara
<http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozell98.html>

KORAH, V. (1997), “*EC Competition Law and Practice*”, Sixth Edition, Hart Publishing, Oxford.

LAFFONT, J-J. ve J. TIROLE, (2000), “*Competition in Telecommunications*”, The MIT Press Cambridge, MA. London.

LAROUCHE, P., (2000), “*Competition Law and Regulation in European Telecommunications*”, Hart Publishing, Oregon.

LIPSEY, R.G., COURANT, P., PURVIS, D. ve P.O. STEINER, (1999); *Economics*, Harper Collins College Publishers, Newyork.

OECD (1995), “*Price Caps for Telecommunications, Policies and Experiences*”, Paris.

OECD, (2000 a), “*Telecommunications Regulations: Institutional Structures and Responsibilities*”, Mayıs 2000”, Paris.

SAPPINGTON, D.E.M. ve D.L. WEISMAN, (1996), “*Designing Incentive Regulation for the Telecommunications Industry*”, The MIT Press ve The AEI Press, Washington.

SINGLETON, S. (1999), “*EC Competition Law and Telecommunications*”, Second Edition, Monitor Press Ltd., Great Britain.

THE WORLD BANK, (2000), “*Telecommunications Regulation Handbook (Draft)*, 20.09.2000”.

TRAIN, K.E. (1997), “*Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*”, The MIT Press Cambridge, MA., London.

TÜRKKAN, E., (2001), *Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı*, Turhan Kitabevi, Ankara.

VISCUSI, W-K., J-M. Vernon ve J-E. HARRINGTON, JR. (2000), "*Economics of Regulation and Antitrust*", Third Edition, The MIT Press Cambridge, MA. London.

WHISH, R. ve B. SUFRIN (1993), "*Competition Law*", Third Edition, Butterworths, London.

Makaleler

AVERCH, H. and JOHNSON, A.L. (1962), "Behaviour of Regulated Firm under Regulatory Constraint", in Ekelund, R.B.Jr. (ed.) *The Foundations of Regulatory Economics, Volume II, The International Library of Critical Writings in Economics, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK, p.3-20.*

BRAEUTIGAM, R.R. and J.C. PANZAR (1993), "Effects of the Change from Rate of Return to Price-Cap Regulation", *AEA Papers and Proceedings*, May 1993

BURTON, J. (1997), "Competitive Order or Ordered Competition: The UK Model of Utility Regulation in Theory and Practice", *Public Administration Vol.75, Blackwell Publishers, s.157-188.*

CAVE, M. and P. WILLIAMSON (1996), "Entry, Competition, and Regulation in UK Telecommunications", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, no. 4, s. 100-122.

CAVE, M. (1997), "From Cost Plus Determination to a Network Price-Cap", *ELSEVIER, Information Economics and Policy, Vol: 9, p.151-160.*

DEMSETZ, H. (1968), "Why Regulate Utilities?", in Ekelund, R.B.Jr. (ed.) *The Foundations of Regulatory Economics, Volume II, The International Library of Critical Writings in Economics, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK, p.229-239.*

FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION, "Price Cap Performance Review for AT&T", Notice of Inquiry filed in CC Docket 92-134, 7 FCC Rcd 5322, 1992.

YILMAZ, K., (1999), "Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme", Koç Üniversitesi, İstanbul, s.1-37.

LITTLECHILD; S.C. (1983), "Regulation of British Telecommunications' Profitability", London, Department of Industry.

NEWBERRY, D.M. (1997), "Determining the Regulatory Asset Base for Utility Price Regulation", *Pergamon, Utilities Policy, Vol:6, No:1, p.1-8.*

PELTZMAN, S. (1989), "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", in Ekelund, R.B.Jr. (ed.) *The Foundations of Regulatory Economics*, Volume III, The International Library of Critical Writings in Economics, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK, p.213-253.

STIGLER, G.J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", in Ekelund, R.B.Jr. (ed.) *The Foundations of Regulatory Economics*, Volume III, The International Library of Critical Writings in Economics, An Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK, p.81-99.

Komisyon Düzenlemeleri

- Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 *on unbundled access to the local loop* Official Journal L 336, 30.12.2000, pages 4-8

- Notice by the Commission concerning a *draft directive on competition in the markets for electronic communications services* Official Journal C 96, 27.03.2001, pages 2-7

- Commission Directive 1999/64/EC of 23 June 1999 amending Directive 90/388/EEC in order to ensure that *telecommunications networks and cable TV networks owned by a single operator are separate legal entities* Official Journal L 175, 10.07.1999, pages 39-42

- Commission Directive 96/19/EC of 13 March 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of *full competition in telecommunications markets* Official Journal L 74, 22.03.1996, pages 13-24

- Commission Directive 96/2/EC of 16 January 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to *mobile and personal communications* Official Journal L 20, 26.01.1996, pages 59-66

- Commission Directive 95/51/EC of 18 October 1995 amending Directive 90/388/EEC with regard to the abolition of the *restrictions on the use of cable television networks for the provision of already liberalized telecommunications services* Official Journal L 256, 26.10.1995, pages 49-54

- Commission Directive 94/46/EC of 13 October 1994 amending Directive 88/301/EEC and Directive 90/388/EEC in particular with regard to *satellite communications* Official Journal L 268, 19.10.1994, pages 15-21

- Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on *competition in the markets in telecommunications terminal equipment* Official Journal L 131, 27.05.1988, pages 73-77

- Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services Official Journal L 192, 24.07.1990, pages 10-16
- Commission Working Document On Proposed *New Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services* - Draft Guidelines on market analysis and the calculation of significant market power under Article 14 of the proposed Directive on a common regulatory framework for electronic communications networks and services COM (2001) 175 - 28.03.2001
- Communication from the Commission - *Status of voice on the Internet under Community law*, and in particular, under Directive 90/388/EEC - Supplement to the Communication by the Commission to the European Parliament and the Council on the status and implementation of Directive 90/388/EEC on competition in the markets for telecommunications services Official Journal C 369, 22.12.2000, pages 3-5
- Communication from the Commission - *Unbundled access to the local loop: enabling the competitive provision of a full range of electronic communication services, including broadband multimedia and high-speed Internet* Official Journal C 272, 23.09.2000, pages 55-66
- *Access Notice* - Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector - Framework, relevant markets and principles Official Journal C 265, 22.08.1998, pages 2-28
- Commission communication concerning the review under competition rules of the *joint provision of telecommunications and cable TV networks by a single operator and the abolition of restrictions on the provision of cable TV capacity over telecommunications networks* Official Journal C 71, 07.03.1998, pages 4-22
- *Status of voice communications on Internet under Community law* and, in particular, pursuant to Directive 90/388/EEC Official Journal C 6, 10.01.1998, pages 4-8
- Commission Guidelines on the *application of EEC competition rules in the telecommunications sector* Official Journal C 233, 06.09.1991, page 2
- GSM Frequency Directive (87/372/EEC) (OJ No L 196, 17.7.1987)
- Radio Paging Frequency Directive (90/544/EEC) (OJ No L 310, 9.10.1990, p. 28)
- DECT Frequency Directive (91/287/EEC) (OJ No L 128, 23.5.1991, p. 1)9
- Terminal Equipment and Satellite Earth Station Equipment Directive (98/13/EC) (OJ No L 74, 12.3.98, p.1)10

- Open Network Provision (ONP)
- Framework Directive (90/387/EEC) (OJ No L 192, 24.7.1990, p. 1), as amended by Directive (97/51/EC) (OJ No L 117, 7.5.1997)
- Leased Lines Directive (92/44/EEC) (OJ No L 165, 19.6.1992, p. 27), as amended by Directive (97/51/EC) (OJ No L 295, 29.10.1997, p.23)
- Licensing Directive (97/13/EC) (OJ No L 117, 7.5.1997,p. 15)
- Interconnection Directive (97/33/EC) (OJ No L 199, 26.7.1997, p. 32), as amended by Directive 98/61/EC (OJ No L 268, 3.10.98, p.37)
- Revised Voice Telephony Directive (98/10/EC) 18(OJ No L 101, 1.4.1998, p. 24)
- Telecommunications Data Protection Directive (97/66/EC) (OJ No L 24, 30.1.1998, p. 1)

WEB SİTELERİ

www.dpt.gov.tr	: Devlet Planlama Teşkilatı
www.fcc.gov	: Federal Communications Commission-ABD
www.europa.eu.int	: European Union
www.itu.org	: International Telecommunications Union
www.oecd.org	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
www.ofitel.gov.uk	:Office of Telecommunications - Birleşik Krallık
www.rekabet.gov.tr	: Rekabet Kurumu
www.telekom.gov.tr	: Türk Telekom A.Ş.
www.tk.gov.tr	: Telekomünikasyon Kurumu
www.wto.org	: World Trade Organisation-Dünya Ticaret Örgütü

**EK 1: TELEKOMÜNİKASYON ALANINDA
SIK KULLANILAN KISALTMALAR**

ACTE	: Approvals Committee for Terminal Equipment Terminal Cihazları Onay Komitesi
ACTS	: Advanced Communications Technologies and Services İleri Haberleşme Teknolojileri ve Hizmetleri
ADPCM	: Adaptive Pulse Coded Modulation- Adaptif Pals Kodlu Modülasyonu
ADSL	: Asymmetric DSL Asimetrik DSL
AMPS	: American Mobile Phone System Amerikan Mobil Telefon Sistemi
ATM	: Automatic Transfer Mode Otomatik Transfer Modu
B-ISDN	: Broadband Integrated Switched Digital Network Genişbandlı Tümlşik Hizmetler Sayısal Şebeke
BRA	: Basic Rate Access Temel Erişim Hızı
BRI	: Basic Rate Interface Temel Erişim Arayüzü
CCITT	: International Telegraph and Telephone Consultative Committee Uluslararası Telgraf ve Telefon Danışma Komitesi (ITU)
CDMA	: Code Division Multiple Access Kod Bölmeli Çoklu Erişim Tekniği
CEPT	: Conference for European Postal and Telecommunications Avrupa Posta ve Telekomünikasyon Konferansı
CLIP	: Calling Line Identification Presentation Arayan abonenin telefon numarasının, aranan abonenin

	telefonunun ekranında gözükmesi
CLIR	: Calling Line Identification Restriction Arayan abonenin telefon numarasının, aranan abonenin telefonunda gözükmemesi
COCOM	: Communications Committee Haberleşme Komitesi
CPE	: Customer Premises Equipment Müşteri Tesisindeki Cihazlar
CSPDN	: Circuit Switched Public Data Network Devre Anahtarlamaalı Kamu Veri Şebekesi
DAB	: Digital Audio Broadcasting Sayısal Ses Yayını
DAMPS	: Digital American Mobile Phone System Sayısal Amerikan Mobil Telefon Sistemi
DCS-1800	: Digital Cellular System (1800 MHz) Sayısal Hücresel Haberleşme Sistemi (1800 MHz)
DECT	: Digital European Cordless Telephone Avrupa Sayısal Telsiz Telefonu
DS-CDMA	: Direct Sequence CDMA Direkt Sıralamaalı CDMA
DSL	: Digital Subscriber Line Sayısal Abone Hattı
DSLAM	: DSL Access Multiplexer DSL Erişim Multiplex Cihazı
DTE	: Data Terminal Equipment Veri Terminal Cihazı
DTMF	: Dual Tone Multi Frequency (Pushbutton/Tone Dialling) Çift Tonlu Çok Frekanslı Telefon Çevirme Özelliği

DTTV	: Digital Terrestrial TV Sayısal Karasal TV
DTV	: Digital TV Sayısal TV
DVB	: Digital Video Broadcasting Sayısal Video Yayıncılığı
DVBG	: Digital Video Broadcasting Group Sayısal Video Yayın Grubu
ECN&S	: Electronic Communications Networks and Services Elektronik Haberleşme Şebekeleri ve Hizmetleri
EDI	: Electronic Data Interchange Elektronik Veri Transferi
ECTRA	: European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs Avrupa Telekomünikasyon Regülasyon Konuları Komitesi
EDGE	: Enhanced Data Rate for GSM Evaluation GSM Teknolojisi İçin Artırılmış Veri Hızı
EFTS	: Electronic Fund Transfer System Elektronik Fon Transfer Sistemi
ERC	: European Radiocommunications Committee Avrupa Radyokomünikasyon Komitesi
ERMES	: European Radio Message Services Avrupa Radyo Mesaj Hizmetleri
ERO	: European Radiocommunications Office Avrupa Radyokomünikasyon Ofisi
ETNS	: European Telecommunications Network System Avrupa Telekomünikasyon Şebekeleri Sistemi
ETO	: European Telecommunications Office

	Avrupa Telekomünikasyon Ofisi
ETSI	: European Telecommunications Standards Institute Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü
FCC	: Federal Communications Commission – Federal Haberleşme Komisyonu - ABD
FDD	: Frequency Division Duplex Frekans Bölmeli Dupleks
FDMA	: Frequency Division Multiple Access Frekans Bölmeli Çoklu Erişim Tekniği
FITA	: Federal Information Technologies Agency Federal Bilgi Teknolojileri Kurumu
FPLMTS	: Future Public Land Mobile Telecommunications System- Geleceğin Kamu Kara Mobil Haberleşme Sistemi
FTA	: Free To Air Havadaki Serbest (Ücretsiz) Yayın (Radyo-TV)
GEO	: Geostationary Earth Orbit Sabit Yörünge Uydusu
GPRS	: General Packet Radio Service Genel Amaçlı Paket Telsiz Servisi
GPS	: Global Positioning System Küresel Yer Tesbit Sistemi
GSM	: Group Specialé Mobile Özel Mobil Grubu
HAPS	: High Altitude Platform Stations Yüksek İrtifa Platform İstasyonları
HDSL	: High Speed Symmetric DSL Yüksek Hızlı Simetrik DSL
HLCG	: High Level Communications Group

	Üst Düzey Haberleşme Grubu
HSCSD	: High Speed Circuit Switched Data Yüksek Hızlı Devre Anahtarlamalı Veri İstasyonu
IBC	: Integrated Broadband Communications Tümleşik Genişbandlı Haberleşme Sistemleri
IBCN	: Integrated Broadband Communications Network Tümleşik Genişbandlı Haberleşme Şebekesi
ICT	: Information, Communications and Technologies Haberleşme ve Bilgi Teknolojileri
IDA	: Interchange of Data Between Administrations Kurumlar Arasında Veri Transferi
IDTV	: Interactive Digital TV Etkileşimli Sayısal TV
IETF	: Internet Engineering Task Force İnternet Mühendisliği Görev Grubu
IMT-2000	: International Mobile Telecommunications (2000 MHz) - Uluslararası Mobil Haberleşme Sistemi (2000 MHz)
IP	: Internet Protocol İnternet Protokolu
IPTSP	: IP Telephony Service Provider IP Telefon Hizmet Sağlayıcısı
IRG	: Independent Regulators Group Bağımsız Regülatörler Grubu
ISDN	: Integrated Switched Digital Network Tümleşik Hizmetler Sayısal Şebekesi
ISO	: International Organization for Standardization Uluslararası Standardizasyon Örgütü
ISP	: Internet Services Provider

	Internet Servis Sağlayıcısı
IST	: Information Society and Technologies Bilgi Toplumu ve Teknolojileri
ITU	: International Telecommunications Union Uluslararası Telekomünikasyon Birliği
ITU-D	: ITU Development Sector ITU Geliştirme Sektörü
ITU-R	: ITU Radiocommunications Sector – ITU Radyokomünikasyon Sektörü
ITU-T	: ITU Telecommunications Sector ITU Telekomünikasyon Sektörü
LAN	: Local Area Network Lokal Alan Şebekesi
LEO	: Low Earth Orbit Alçak Yörünge Uydusu
LLU	: Local Loop Unbundling Yerel Şebekenin Serbestleştirilmesi
LMES	: Land Mobile Earth Stations Kara Mobil Yer İstasyonları
LRAIC	: Long Run Average Incremental Cost Uzun Dönem Ortalama Artan Maliyet Hesabı
MAN	: Metropolitan Area Network Çok Geniş Alan Şebekesi
MDF	: Main Distribution Frame Ana Dağıtım Kutusu
MEO	: Medium Earth Orbit Orta Mesafe Yörünge Uydusu
MHP	: Multimedia Home Platform

		Multimedya Ev Platformu
MSS	:	Mobile Satellite Services Mobil Uydu Hizmetleri
MVNO	:	Mobile Virtual Network Operator Mobil Sanal Şebeke Operatörü
NMT	:	Nordic Mobile Telephone İskandinav Ülkeleri Mobil Telefonu
NRA	:	National Regulatory Authority Ulusal Düzenleyici Kurum
OFCOM	:	Office of Communications Haberleşme Ofisi – Birleşik Krallık
OFTEL	:	Office of Telecommunications Telekomünikasyon Ofisi – Birleşik Krallık
ONA	:	Open Network Architecture Açık Şebeke Mimarisi (ABD)
ONP	:	Open Network Provision Açık Şebeke Şartı (AB)
OSS	:	One Stop Shopping Tek Noktadan Satış
POP	:	Point of Presence Erişim Noktası
PCN	:	Personal Communications Network Kişisel Haberleşme Ağı
PCS	:	Personal Communications System Kişisel Haberleşme Sistemi
PHS	:	Personal Handyphone System Kişisel El Telefonu Sistemi
PIN	:	Personal Identification Number

	Kişisel Kimlik Numarası
PRA	: Primary Rate Access Çoklu Erişim Hızı
PRI	: Primary Rate Interface Çoklu Erişim Arayüzü
PSPDN	: Packet Switched Public Data Network Paket Anahtarlama Kamusal Veri Şebekesi
PSTN	: Public Switched Telecommunications Network Anahtarlama Kamusal Haberleşme Şebekesi
RA	: Radiocommunication Assembly Radyokomünikasyon Genel Kurulu
RACE	: R&D in Advanced Communications Technologies in Europe Avrupa İleri Haberleşme Teknolojilerinde ARGE Çalışması
R&TTE	: Radio and Telecommunications Terminal Equipment Radyo ve Telekomünikasyon Terminal Cihazı
RIO	: Reference Interconnection Offer Referans Arabağlantı Teklifi
RLAN	: Radio Local Area Network Telsiz Lokal Alan Şebekesi
SDSL	: Symmetric DSL Simetrik DSL
SECAM	: Systeme Electronique Couleur Avec Memoire Hazıfalı Elektronik Renk Sistemi
SMP	: Significant Market Power Etkin Pazar Gücü
SMS	: Short Message Services Kısa Mesaj Servisi
SNG TES	: Satellite News Gathering Transportable Earth Stations

	Uydu ile Haber Toplayan Taşınabilir Yer İstasyonları
S-PCN	: Satellite Personal Communication Networks Kişisel Uydu Haberleşme Şebekeleri
S-PCS	: Satellite Personal Communication Systems Kişisel Uydu Haberleşme Sistemleri
SS #7	: Signalling System Number 7 İşaretleşme Sistemi Numara 7
TCAM	: Telecommunication Conformity Assessment and Market Surveillance Telekomünikasyon Uygunluk Değerlendirme ve Pazar Gözetimi Komitesi
TCP/IP	: Transmission Control Protocol/Internet Protocol Transmisyon Kontrol Protokolü/Internet Protokolü
T-DAB	: Terrestrial DAB Karasal DAB
TDD	: Time Division Duplex Zaman Bölmeli Dupleks Tekniği
TDMA	: Time Division Multiple Access Zaman Bölmeli Çoklu Erişim Tekniği
TEN	: Trans-European Networks Trans-Avrupa Şebekeleri
TETRA	: Terrestrial Trunked Radio Karasal Trunk Telsiz Sistemi
TPDK	: Telekomünikasyon Politikaları Danışma Konseyi
TSAGV	: Telekomünikasyon Standartları Araştırma ve Geliştirme Vakfı
TTE	: Telecommunications Terminal Equipment Telekomünikasyon Terminal Cihazı
ULL	: Unbundled Access to the Local Loop

	Yerel Şebekeye Erişim
UMTS	: Universal Mobile Telecommunication System Küresel Mobil Haberleşme Sistemi
VAN	: Value Added Networks Katma Değerli Şebekeler
VAS	: Value Added Services Katma Değerli Hizmetler
VDSL	: Very High Speed DSL Çok Yüksek Hızlı DSL
VoD	: Video on Demand İsteğe Bağlı Video
VoIP	: Voice over Internet Protocol İnternet Protokolu Üzerinden Ses İletimi
VPOP	: Virtual Point of Presence Sanal Erişim Noktası
WAN	: Wide Area Network Geniş Alan Şebekesi
WAP	: Wireless Access Protocol Telsiz Erişim Protokolu
W-CDMA	: Wideband Code Division Multiple Access Geniş Bandlı Kod Bölmeli Çoklu Erişim Tekniği
WLL	: Wireless Local Loop – Telsiz Yerel Şebeke
WARC	: World Administrations Radiocommunication Conference Dünya Radyokomünikasyon İdareleri Konferansı
WRC	: World Radiocommunications Conference Dünya Radyokomünikasyon Konferansı

EK 2: SÖZLÜK

Ana Telekomünikasyon Şebekesi: Kamu kullanımına açık telefon hizmetlerinin üzerinden yürütüldüğü, belirli noktalar arasında telekomünikasyonu sağlayan transmisyon altyapısı ve anahtarlama ekipmanları da dahil olmak üzere iletim sistemleri şebekesidir.

Arabağlantı: İki ayrı telekomünikasyon şebekesi arasındaki telekomünikasyon trafiğinin gerçekleştirilmesini teminen iki şebekenin birbirine irtibatlandırılmasıdır.

Sayısal Abone Hattı (“Digital Subscriber Line”, DSL): Bakır hatlar üzerinden hızlı Internet ve video gibi yüksek bant genişliği gerektiren hizmetleri tüketiciye ulaştırmaya imkan tanıyan teknoloji.

Genel İzin: Bir telekomünikasyon hizmetinin yürütülmesi için, Bakanlık tarafından işletmecileri belli genel şartlara ve Bakanlık nezdinde kayıt yaptırılmasına tabi olarak yetkilendiren genel düzenleyici işlemdir.

Görev Sözleşmesi: Türk Telekom ile Bakanlık arasında, katma değerli hizmetler dahil, her türlü telekomünikasyon hizmetinin yürütülmesi ve telekomünikasyon altyapısının işletilmesi ile ilgili hak, yetki ve yükümlülükleri düzenlemek üzere, şartlar muvacehesinde Bakanlığın takdir edeceği bir süre için akdedilen sözleşmedir.

ISDN (Tümleşik Hizmetler Sayısal Ağı, “Intergrated Services Digital Network”): Mevcut telefon şebekesi üzerinden veri göndermek, ses ve görüntüyü sayısallaştırmak için kullanılan iletişim standardına dayalı telekomünikasyon ağı.

İmtiyaz Sözleşmesi: İşletmeci tarafından söz konusu imtiyaz sözleşmesinde belirtilen telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi için Bakanlık ve işletmeci arasında yapılan sözleşmedir.

Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri: Aboneler arasında iletilen ses ve veri dahil her türlü mesajın formu, muhtevası, kodu, protokolü veya benzer hususları üzerinde bilgisayar işlemleri ile veya başka surette işlem yapıp, aboneye veya kullanıcıya ilave, farklı veya yeniden yapılandırılmış bir mesaj ileten veya yüklenilmiş, kaydedilmiş mesaj ve veriler ile aboneler arası interaktiviteyi sağlayan telekomünikasyon hizmetleridir.

Telekomünikasyon Altyapısı: Telekomünikasyonun, üzerinden veya aracılığı ile gerçekleştirilmesini sağlayan anahtarlama ekipmanları, donanım ve yazılımlar, terminaller ve hatlar da dahil olmak üzere her türlü şebeke birimleridir.

Telekomünikasyon Ruhsatı: İşletmeci tarafından söz konusu telekomünikasyon ruhsatında belirtilen telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi için Bakanlık tarafından verilen ruhsattır.

Yerel Şebeke (“Local Loop”): Abone ve yerel telefon santrali arasındaki bakır kablo çiftlerinden oluşan şebekedir. Yabancı literatürde son mil (“last mile”) olarak da bilinir.

Yerel Şebekenin Erişime Açılması (“Local Loop Unbundling”, LLU): Ana operatörün sahip olduğu yerel şebekeyi (abone ve yerel santral arasındaki bağlantılardan oluşan şebeke).