

TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDEKİ DEREGÜLASYONUN HUKUKİ ve İKTİSADİ YÖNLERİ

Dr. Seth SACHER, James FREDRICKS

•••

James FREDRICKS (ABD Adalet Bakanlığı, Hukukçu)- Öncelikle Seth ve kendi adıma bizi davet ettiği için Türk Rekabet Kurumuna, Kurum Başkanına ve Kurumun kendisine, üyelerine teşekkür etmek istiyorum. Bize büyük bir misafirperverlik gösteren bugün burada gördüğüm birçok rekabet uzmanına da şükranlarımı iletmek isterim. Bu hafta bize etrafı gezdirip eğlendirdiler ve bu ziyareti çok hoş bir hale getirdiler. Dikkatleri için genç rekabet uzmanları olan öğrencilerimize de -umarım hepsi buradadır- teşekkür etmek istiyorum. Bu hafta çok zeki ve vukufu bir grup olduklarını ispatladılar. ABD antitröst yasasını kendilerine sunarak ve verdikleri cevapları ve antitröst yasasını burada, Türkiye'deki antitröst yasasıyla nasıl karşılaştırdıklarını görerek çok hoş bir tartışma yaptık.

Seth ve benden fiyat serbestisi ve bunun rekabetle nasıl ilişkili olduğu konusunda bir seminer vermemiz istendi. Telekomünikasyon endüstrisi, hem rekabet hem de düzenleme açısından çok daha ilginç ve uzun geçmişe sahip olanlardan biridir. Her ikimiz de belli bir deneyime sahibiz. Bizim düzenleyici devlet dairemiz olan FCC ile çok yakın olan birçok vakada çalıştım. Seth aynı şekilde endüstriye biraz daha aşinadır ve çok sayıda konu üzerinde çalışmıştır. Bu yüzden telekomünikasyon hakkında konuşmanın yararlı olacağını düşünüyoruz. Ülkemizle sizin ülkeniz açısından hem altyapı hem düzenleme hem de rekabet açısından bazı önemli farklılıklar olduğunu biliyorum. Fakat inşallah bu ilginç bir tartışma olur. Sanırım yaklaşık doksan dakika boyunca ben ve Dr. Sacher kendi aramızda dönüşümlü olarak konuşacağız. Sonra bazı sorularımız ve cevaplarımız olabilir. Cevaplar vermeye çalışacağız.

Hem Adalet Bakanlığı, hem FTC hem de politikayı belirleyen ABD Kongresi açısından telekomünikasyon sektöründe ABD'deki temel politik hedef rekabeti teşvik etmektir. Nihayetinde bu bizim hedefimizdir. Kapsamlı bir düzenlemeden ziyade gerçek bir rekabete sahibiz. Rekabetin kapsamlı bir düzenleme ihtiyacını hafifleteceğine ya da azaltacağına inanıyoruz. Rekabetin telekomünikasyon hizmetlerinin kalitesini artıracığını düşünüyoruz. Bu telekomünikasyon hizmetlerinin fiyatlarını düşüreceğini düşünüyoruz. Bu bizim ana hedefimiz.

Antitröst yasalarının ve rekabet yasalarının rolü, kendi açısından bunu tek başınıza ya da tartışacağımız düzenlemeyle bağlantılı olarak yapabileceğiniz kapsamda bu rekabetçi piyasayı korumaktır. Düzenlemeyi yerleştirirken veya rekabetçi modelle düzenlemeyi azaltırken ABD’de elde ettiğimiz bazı başarılarından bahsedeceğiz. Bu, tam bir başarı hikayesi değil, ama bazı alanlarda bu politik hedeflere ulaşıldı. Ana amaç, maliyeti artıran düzenlemeleri gidererek giriş engellerini düşürmektir. Aynı şekilde örneğin girişi sınırlandıran, çalışma için ruhsat alma ve gerekli aralığı kullanma imkanlarını sınırlandıran ya da kablolu hat hizmetlerinden uzaklaştıran düzenlemeleri gidererek hem gelişim hem de uygulama açısından yeni teknolojilerin teşvik edilmesi de hedefleniyordu.

ABD’de telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve etkileme yetkisine sahip çok sayıda makam bulunmaktadır. Ana düzenleyici, ulusal bazda çalışan federal bir devlet dairesi olan Federal İletişim Federasyonudur. Hatta ABD’nin elli Eyaletinin her birinin kendi komisyonuna sahip olduğunu söyleyebiliriz – bunlar, kendi yetkilerine sahip eyalet kamu makamı komisyonlarıdır. Birçok durumda belediyeler, yerel hükümetler aynı şekilde birtakım düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Bunlar, kablolu televizyonda ve diğer birkaç alanda ortaya çıktılar.

Madalyonun diğer tarafında benim dairem olan Antitröst Bölümünü görüyorsunuz; Federal Ticaret Komisyonu, Dr. Sacher’in dairesidir; ve Eyalet Genel Hukukçuları. Birleşik Devletler yasa uygulama dairelerinin her biri -Birleşik Devletler eyaletlerinin her biri belli seviyelerde antitröst yasalarına sahiptir- yalnızca kendi eyalet yasalarını uygulama yetkisine sahip olmakla kalmayıp aynı zamanda yasalarla federal antitröst yasalarını da uygulama yetkisine sahiptir. Son yıllarda düzenleme azalırken fiyat serbestisi arttı. Kurallarla rekabet karşıtı etkilere sahip olabilecek düzenlemeler arasındaki çelişkiyi azaltacak bu politik hedeflere ulaşmak için FCC’nin karşı taraf olduğu Adalet Bakanlığı ve FTC gibi devlet daireleri arasında artan bir işbirliği bulunmaktadır. ...

FCC, ABD’de ana düzenleyicidir. Yalnızca telefonları, yerel ve uzun mesafeleri ve yeni pazar açılışlarını düzenlemekle kalmayıp aynı zamanda kablolu ağının ve uyduların lisanslarını da düzenlemektedir. Kablolu televizyonu da düzenliyor. Aynı şekilde kablolu yayıncılarını, televizyon yayıncılarını ve radyo yayıncılarını da düzenliyor. Anladığım kadarıyla burada, Türkiye’de ana telekomünikasyon düzenleme dairesi yayın medyasını düzenlemiyor. Türk yaklaşımıyla Amerikan yaklaşımı arasındaki fark budur.

1934 yılında kanunen yetkilendirilen FCC’nin temel amacı, ülke çapında radyo ve kablolu iletişim hizmetlerinin hızlı ve etkili şekilde yayılmasını teşvik

etmektir. Yasal amaçları, milli savunmayı teşvik etmeyi, yaşam güvenliğini sağlamayı ve mülkiyet haklarını korumayı içermektedir. Yönergelerin oluşturulmasında FCC, kamu hakları standardını uygular. Standart, Antitröst Bölümü ve FTC'nin rekabete odaklandığı politikalardan daha kapsamlı bir kararnamedir, fakat kamu hakları standardı rekabeti içermektedir. Diğer hususlar, örneğin görüş noktalarının farklılığını içermektedir. Burada ilk adlandırmalardan, ilk konuşma sorunlarından bahsedeceğiz. Örneğin belli bir piyasada birden fazla televizyon istasyonunun genel bir sahiplik altına girebilmesi kapsamında sıkı bir rekabet standardı uygulayacağımızı bilirsiniz. Diğer taraftan rekabeti düşünebilirler fakat aynı şekilde bunun yerel medya piyasasında ifade edilen çok sayıda görüşle sınırlandırılabilceğini de düşünebilirler.

Elbette FCC şirket birleşimini onaylama yetkisine sahiptir ve bunu Antitröst Makamının kendi şirket birleşimini onaylama yetkisiyle bağlantılı olarak kullanır. Eyalet makamları, eyalet kamu hizmetleri komisyonu, yerel hizmetleri düzenleme yetkisine sahiptir fakat yasayla eyaletler arası hizmetleri düzenleme yetkisi verilmemiştir ve belli bir eyalette bile hizmetleri için ücretlendirdikleri oranları ya da telsiz şirketlerinin girişini düzenleyemezler. Bu yüzden yerel bir telsiz şirketi, fiyat ve giriş açısından eyalet düzenlemelerine tabi olmayacaktır. Belediyeler, yerel hükümetler, kendi yönetim bölgelerinde doğru yollardan önemli yetkilere sahiptirler. Bu nedenle kablolu bir televizyon imtiyazı kendi yerinde telsiz olarak kullanılması gerekirken genellikle belediye imtiyaz makamının onayını almaları zorunludur. Daha sonra vaktimiz olursa bunun nasıl düzenlediği konusunda biraz daha konuşacağız.

DOJ ve FTC, Birleşik Devletler rekabet yasalarını uygulayan ana federal antitröst makamlarıdır. Genellikle yetkileri eşzamanlıdır. Her daire, her bir endüstride yasayı uygulayabilir. Geleneksel olarak uygulamada FTC, Telekom sağlayıcıları olan Bell telefon şirketleri üzerinde yetkilerini kullanmaz. Bu, Adalet Bakanlığının ilgi alanına girer. Benzer şekilde Adalet Bakanlığı, suç oluşturan konularını düzenlemede tek başına yetkilidir. Uygulamada telekomünikasyon endüstrisinde suç ihlalleri meydana gelse bile bunlar azdır fakat meydana gelirse bu, Dr. Sacher'inkinden ziyade benim departmanımın sorunu olacaktır.

Önceden belirttiğim gibi benzer şekilde Eyalet Genel Hukukçuları, kendi rekabet yasalarına ve federal yasaları uygulamak için kendi yetkilerine sahiptirler ve şirket birleşmelerine de itiraz edebilirler. Adalet Bakanlığı veya FTC genellikle şirket birleşmesine itiraz etmez ama Eyalet Genel Hukukçuları bunu yapabilirler.

Son olarak rekabetin uygulanması açısından özel taraflar kendi işlemlerini başlatabilirler. Örneğin çok büyük iki telekomünikasyon şirketi birleşirse, bundan etkilendiklerini gösterebilirlerse şahıslar buna itiraz edebilirler. Pratik bir konu olarak bir şirket birleşmesine itiraz etmek çok masraflı ve zor bir iştir. Genellikle özel taraflar, bunu yapacak kaynaklara ya da uzmanlığa sahip değildirler. Bu yüzden pratik bir konu olarak hükümet uygulaması, yapısal çözümlerin temel yönlendiricisidir.

Şimdi ABD’de ve bir dereceye kadar dünyada telekomünikasyon endüstrilerinin menşeleri hakkında konuşacağız. İlk olarak ABD’de telekomünikasyon hizmetlerinin özel şirketler tarafından sağlandığını söylemeliyim. Devletin işlettiği Telekom operatörü geçmişi bulunmamaktadır. Başlangıçta Alexander Graham Bell telefonu icat eder ve şunu sorar, “Beni duyabiliyor musun? Şimdi beni duyabiliyor musun?” Yirmi yıl sonra bir İtalyan, radyo iletişimin patentini alır. Patent süresince Alexander Graham Bell’in şirketi, tek başına telefonu kullanma ve satma hakkına sahipti ve bir tekel oluşturmuştu. Fakat 1900 yılında yerel telefon hizmeti patentinin süresi doldu; belediyeler, rekabetçi telefon hizmeti pazarına sahipti. Her belediye'deki birden fazla ağ her zaman birbirine bağlı değildi. İnsanlar, bir şehirde üç ağ operatörü bulunduğundan evlerinde üç telefon bulundurmak zorunda kalabiliyordu ve bütün arkadaşlarınız aynı sahip değildi. Bu arada Bell’in sistemi, uzun mesafe aramalarının tekercisi olarak konumunu sağlama almıştı. Bu, farklı yerel telefon ağları arasında hizmet sağlayabilen tek şirketti. Yüzyılın başlangıcında daha sonra Amerikan Telefon ve Telgraf (AT&T) şirketi olacak Bell Şirketi, yerel rekabeti tekeline almak için uzun mesafe görüşme tekeli kullandı. Aynı zamanda Adalet Bakanlığı, kendi şehrinizde herkese ulaşabilmek için odanızda üç telefon bulundurma ihtiyacı düşüncesinin etkisiz olmasını sağlamak ve rakipleri, bir telefona sahip olarak şehir içinde birden fazla yerel telefon ağı olsa bile herkese ulaşabileceğiniz şekilde birbirleriyle bağlantılı olmaya zorlamak için bazı önlemler aldı. Aynı zamanda Kongre antitröst bağıışıklığı sağladı. Böylece birleşmeyi teşvik etme çabalarında telefon şirketi birleşmeleri, evrensel bir hizmet kapsamında herkesin bir telefona sahip olmasına imkan sağladı.

1940’lı yıllarda AT&T Şirketi uzun mesafe görüşmeleri hizmetini kontrolü altında tutuyordu ve tekelleşmesini tamamlamıştı. Benzer şekilde yerel rakiplerini yıkma çabaları çoğunlukla başarıya ulaşmıştı. Bütün yerel telefon hatlarının yüzde 80’sini kontrol etmişlerdi ve yüzde 20’si öncelikli olarak şehirlerin dışında, kırsal alanlarda ve çiftlik bölgelerindeydi. Bu bölgeler arasında bile yerel sağlayıcılar tekerci olmaya meyilliydi. AT&T şirketinin tek başına tekelleşmeyi başardığı uzun mesafe telefon piyasası 1969 yılının sonunda rekabetle yüzleşmeye başlamıştı. MCI, AT&T’yi vurmak için mikrodalga aktarım tesislerini kullanmaya başladı. Bütün ülkeye kablo döşemelerine gerek

kalmayacak şekilde telsiz imkanlarını kullanacaklardı. Aynı zamanda AT&T, kendi uzun mesafe telefon piyasasını rakiplerine kapalı tutmak için çaba sarf ediyordu.

1974 yılında biz Adalet Bakanlığı olarak oldukça gurur duyduğumuzu düşündüğüm bir dönüm noktası durumu, AT&T'yi parçalamak için açılan davaydı. AT&T, rekabet karşıtı etkileri elde etmek için yerel ve uzun mesafe görüşmeleri piyasasında dikey entegrasyonunu kullanıyordu. Chicago Okulu, hiç kimsenin karlılığını sürdürebileceği bir tekel oluşturamayacağını, böylece zincirleme dağıtımda farklı seviyelerde iki tekele sahip olacaklarını düşünüyorlardı. Biri, düzenlenmiş olan yerel diğeri ise düzenlenmemiş olan uzak mesafeydi. Etkili bir hukuk davasından on yıl sonra bir anlaşmaya varıldı. Hükümet birkaç defa onu uyardı. Nihayet AT&T dağılmayı kabul etti. Sonuç, yeni bir tekele sahip olduğumuz yerel telefon hizmetlerinin birden fazla, yedi bölgesel Bell şirketi olarak farklı bölgesel şirkete parçalanmasıydı ve bu şirketlerin dikey olarak entegre edilmiş tekelcilere katılması engellenmişti ve uzun mesafe görüşmeleri sağlamalarına izin verilmişti ve AT&T, uzun mesafe görüşmeleri faaliyetlerine devam etti. Sonuç, daha düşük uzun mesafe ücretleri, artan uzun mesafe hacmi, daha fazla kullanım, daha fazla sonuç ve Telekom piyasasında yeni bir rekabetti. Bunlar, rekabetin başlangıcında ve azalan düzenlemede tanımlanmış olduğum hedeflerdir. Bu, size bir bakıma sahip olduğumuz başarıyı getirecektir.

1984 yılında MFJ sırasında -bu, parçalamak için yasal emirdir- AT&T, uzun mesafe telefon hizmetlerinde hala geniş bir pazar payına sahip baskın bir firmaydı. Bu da gelir demektir. MCI küçük bir parçalanma yaşadı çok küçük bir parçalanma. Ve diğer rakipler hala azınlık hissedarlarıdır.

Beş yıl önce 2003 yılında AT&T'in en azından buna katılan rakipleriyle karşılaştırıldığında hala en büyük tek şirket olduğunu görebilirsiniz. MCI biraz büyüdü, başka bir hissedarı vardı ve diğerleri de buna katılmıştı. Buna gelir açısından bakarsanız, ev gereçleri temelinde müşterilerin pazar payı açısından buna bakarsanız uzun mesafe görüşmesi piyasasında 2005 yılına ait en son veriler, AT&T şirketinin ev halkı payı başına daha da küçüldüğünü birçok rakibi bulunduğunu göstermektedir. Bu rakiplerin birçoğu RBOX idi, bir dakikalığına bundan bahsedeceğimiz gibi şimdi uzun mesafe görüşmeleri için bazılarını izin verilmektedir. Bu yüzden her biri hisseye sahiptir. Bu, adil bir rekabet piyasasını ifade etmektedir ve adil bir rekabet piyasasının sonuçları genellikle düşük ücretlerdir. Uzun mesafe görüşme hizmetinin bir segmenti uluslararası aramalardır. Bu, uzun mesafe aramalarında rekabet için bir vekalettir. Bu, onun yalnızca bir bölümüdür ve transatlantik ve transpasifik hatlarla ilgili bazı sorunlar bulunmaktadır, fakat 1984 yılından beri fiyatların sürekli düştüğü

duygusunu size vermektedir. Bu, rekabetçi modelin büyük bir başarıya sahip olduğunun güçlü bir kanıtıdır. Dolar açısından bile 1984 yılında bir dakikalık arama süresinin dolar cinsinden sabit olduğunu ve 2004 yılında 20 sentin altında görebilirsiniz. Bu, sadece uluslar arası uzun mesafe değil aynı zamanda ulusal arama, eyaletler arası arama ve eyaletler arası uzun mesafe aramalarıdır. 1974 yılında fiyatlar 26'ydı. Bu, tekel döneminde de böyleydi. 1984 yılında parçalanma sırasında dakikası 32 sente kadar çıktı. O zamandan itibaren sürekli düştü. ABD'de bazen eski jenerasyon insanlarla, büyükanneniz veya büyükbabanızla konuşurken telefonun çok masraflı olduğunu söylerler. Onları Florida'dan ararsanız sadece iki dakika konuşurlar, çünkü uzun mesafe aramalarının hala son derece pahalı olduğu duygusuna kapılmaktadırlar. Ama aslında on dakikalık bir görüşmenin size maliyeti birkaç dolardır.

Dr. Seth SACHER (ABD Federal Ticaret Komisyonu, Uzman)– Sizin yapmayı unuttuğunuz, benim yapmak istediğim bir şey var. Yani bizler daima personel olduğumuza dair yasal uyarı yaparız ve antitröst dairelerimize ve ifade ettiğimiz kendi görüşlerimize saygı gösteririz ve dairelerimizi temsil etmeyiz ve benim durumumda Federal Ticaret Komisyonunu ve ayrı komisyon üyelerini temsil etmezler. Görüşlerimi ifade edeceğim için bunları söylüyorum ve bunlar benim kendi görüşlerimdir ve bunların benim dairemin görüşlerini ifade etmesini istemiyorum.

Birkaç şeyden bahsetmeyi düşünüyorum. James'in ABD telekomünikasyon endüstrisi hakkındaki görüşlerine birkaç şey eklemek istiyorum ve sonra telekomünikasyon sektöründe yasama değişiklikleri konusunda yaşadığım son deneyimlerime değinmek istiyorum. Özellikle büyük bir kuruluşun satışıyla ilgili deneyimlerimden bahsetmek istiyorum. Anladığım kadarıyla Türkiye, sadece son dönemde Telekom endüstrisini ve yükümlülüklerini özelleştirdi ve büyük şirketlerin satışı açısından hangi aşamada olduklarını bilmiyorum. Fakat bu konuda deneyimliyiz ve deneyimlerimiz hakkında konuşmak istiyorum ve iletişim ağlarınızı açtığınız şu an için kendi deneyimlerinize uygun olduğunu düşündüğünüz dersleri çıkarabilirsiniz.

Bundan sonra geniş kapsamda büyük şirket satışı deneyimini tartışmaya açmak istiyorum. Telekomünikasyon piyasamızdaki rekabette kısa süre önce bazı gelişmelerden, düzenlemede büyük değişikliklerimiz meydana gelirken belirtilen hususlardan bahsedeceğim. Sanırım buradaki mesaj, düzenlemelerin genellikle günlük yaşamdaki olaylarla meydana gelmesidir. İki hafta önce Türkiye'de Amerikan telekomu hakkında konuşacağım söylenseydi buna asla inanmazdım. Düzenleme, Türkiye'ye yaptığım seyahat üzerinde çok az etki yapmış olabilir. Muhtemelen Telekom endüstrisinde yer alan bazı son önemli olayları tartışmak için James'e döneceğim ve zaman izin verirse belki de bazı

son şirket birleşmesi dalgasından, endüstrimizde meydana gelen belli şirket birleşmelerinden, dairelerin bu konuyu nasıl ele aldıklarından, bunun için olası uygulamalardan ve belki de zamanımız müsait olursa karşılıklı ağlarımızdan bahsedeceğim.

James'in görüşüne gerçekten eklemek istediğim bir nokta ABD düzenlemesi hakkındadır. Çoğumuz düzenlemeyle fazladan ilgili olduğumuz için öğrendiğimiz ilk şey, bir tekel endüstrisine sahip olduğunuz ve düzenlemenin amacının ise tekelin çok yüksek ücretlendirme yapmasını engellemek olduğudur. Fakat tekelliliğin çok yüksek ücretlendirme yapmaması gerektiğine dair düşüncenin ötesinde ABD'deki düzenlemenin altında yatan ana konu, evrensel hizmet düşüncesidir. Bu, telekomünikasyon endüstrisi açısından ABD'de geçmişte meydana gelen büyük bir düzenleme düşüncesinin altında yatan kavramdır. Evrensel hizmet hakkında konuştuğum zaman bu, daha fazla insanı telefona sahip olmaya teşvik etme düşüncesi idi. Buna büyük ölçüde herhangi bir açık sübvansiyon türü değil aynı zamanda şehirdeki müşterilerle kırsal alandaki müşteriler ve ticari müşterilerle konut müşterileri arasında uygulanan tekbiçimli ücretlerin bulunduğu dolaylı sübvansiyon eşlik ediyordu. Şehirli bir müşteriye hizmet sunmak için telekomünikasyonda birçok ekonomik yoğunluk bulunmaktadır. Şehir alanına hizmet götürmek birçok insanın birbirinden uzakta oturduğu kırsal alana hizmet götürmekten daha ucuza gelmektedir. Bir müşteriye hizmet götürmek için tek bir tele sahip olmanız gerekebilir, oysa şehir alanında tek bir tel, bütün bir apartmana hizmet götürebilir. Bu yüzden orada gerçek bir ekonomik yoğunluk vardır. ABD'de şehirli müşterilerle kırsal alandaki müşteriler arasında ücretleri dengelemeye çalıştığımız bir rejime sahibiz ve bu, şehirli müşterilerden kırsal alandaki müşterilere doğru dolaylı bir sübvansiyon oluşturdu. Aynı şey, konut piyasasına karşı ticaret piyasasında da meydana geldi. Ticari telekomünikasyonda önemli bir ticari yoğunluk bulunmaktadır ve oysa ticaret sektörü için oldukça yüksek, konut sektörü için genellikle çok daha düşük maliyette olan ücretler uyguladık. Düzenlemenin birçok yerinde bunun altı çizilmektedir ve bu tür yüksek kar marjları giriş için fırsatlar yarattığından endüstriyi girişten korumak zorunda olduğumuza dair nedenlerin bulunduğu altını çizmektedir. –Uzun mesafe görüşmelerine ilk giren- MCI'nın ticaret piyasasına girmesi tesadüf değildir. Bu, orada gerçek bir kar fırsatının bulunduğu dair göstergedir. AT&T argümanının bir bölümü, “Bu, kırsal alan müşterilerimizi sübvansiyon etmemizi zayıflatacaktır” oldu. Aslında bu argüman, çok sayıda görüşle çürütüldü. Bu sübvansiyon programlarının, evrensel hizmet düşüncesinin tekrar gelir dağılımıyla hiçbir şey ifade etmeyeceğini vurgulamak isterim. Bu dolaylı sübvansiyonlar, kırsal alanda zengin konuta gidebilir ve şehir alanında yoksul konuttan gelebilir. Daha yoksul insanlara bu tür imkanları taşıyacak bir gelir

dağılımı konusunda yapacak bir şey yok. Düşük gelirli konutlara telefon hizmetlerinin sağlanması için Birleşik Devletlerde belli bir fonumuz var fakat bu programın bir parçası değil. Ayrı bir fon. Yine şimdi telekomünikasyon piyasasına girişle birlikte bu tür çapraz sübvansiyonlar sürdürülemez, bu yüzden bu dolaylı sübvansiyon rejiminden ayrıldık ve şimdi daha açık evrensel hizmet fonuna sahibiz. ...

Bu yüzden doğrudan 1996 Telekomünikasyon Yasasına gelmek istiyorum. İletişim Yasasının büyük hedefi, yerel piyasada yerel rekabeti teşvik etmektir. Üzerimizde yük olan operatörler vardı. Yük AT&T idi ve MFJ'den sonra yük, çok sayıda büyük bölgesel çalışan şirketlere parçalandı. Fakat yerel piyasada rekabet olsun istiyorduk. Bu yüzden olan şey, anlaşmanın Bells'e bağlı olmasıydı, buna uygun olarak belli şartları karşılırsanız, piyasanızı rekabete açarsanız biz de sizin uzun mesafe aramaları piyasasına girmenize izin veririz. Böylece Bell'in piyasasını rekabete açmasını sağlayan çok sayıda faktör oluşturulmuş oldu.

Şimdi şu 1996 Telekomünikasyon Yasasının, rekabeti teşvik düşüncesinin fiyat serbestisi olarak adlandıracağım şey olmadığını belirteceğim. Bu, gerçekten fiyat serbestisi değildi. Bu, başka bir düzenleme şekliydi. Bells'i gerçekten düzenledi ve onları kendi kablolu hatlarını diğer sağlayıcıların rekabetine açmaya zorladı. Bu yüzden gerçekten ücretlendirebileceğiniz ya da nasıl göndereceğiniz konusunda gerçek kurallara sahip olduğunuz havacılık veya kamyon taşımacılığı endüstrisinde bu noktada ABD'de yer alan gerçekten fiyat serbestisi türleri değildi. Fiyat serbestisi geldi ve gerçekten bu kuralları alıp götürdü. Şimdi gerçekte yaptığımız şey, daha fazla kural uygulamaktır. Aynı yoldan geçen diğer tek bir endüstri elektrikti. ABD'nin yerel kablo hattını rekabete açma deneyimine katılan tek ülke olduğunu belirtmek isterim fakat şimdi birçok OECD ülkesi, bu deneyimi takip ediyor. Sanırım birçoğu, sonuçların oldukça farklı olduğunu tartışacaktır. Belki de o kadar farklı olmadığını söyleyeceğim. Avrupa telekomu ve Telekom sonuçları konusunda uzman değilim ama bazı argümanları dikkatinize sunacağım. Yerel telefon sağlama konusunda bu rekabet düşüncesinin telekomünikasyon piyasasında ilk olduğunu da belirtmek isterim. Belki de lokal şehirlerde üst üste bindirdiğiniz telekomun ilk günlerinde James'in bahsetmiş olduğu hariç gerçekten böyle bir deneyim bulunmamaktadır.

Bu tartışmaya açıklık kazandırmaya yardımcı olabilecek bazı terminolojiler ileri sürmek istiyorum. Terimlerden biri, genellikle yerel telefon hizmeti sağlayıcısını belirten yerel santral taşıyıcısıdır. Görevli, kablolu hattın mevcut sahibi olacaktır. Buna ILEC adını veriyoruz ve bu ILEC'lerin birçoğu AT&T şirketinin yerel ve uzun mesafe şirketlerine parçalanmasından

oluşturulmuştur. Fakat AT&T ILECS dışında olanlar da vardır. Bu yüzden AT&T kapsamı, bütün ABD'yi kapsamamıştır. Çok sayıda kırsal alanda yerel kırsal ILEC'ler, kırsal yerel santral şirketleri vardır. Böylece bu, telekomumuzu genellikle şaşırtan bir konudur ama bütün Bell'ler ILEC'lerdir, fakat bütün ILEC'ler Bell değildir.

CLEC, burada “antre” adını verdiğim rekabetçi yerel santral taşıyıcısıdır. Bu, 1996 Telekom Yasasını rekabetçi yerel santral taşıyıcıları olan CLEC girişi için çeşitli oluşturma yollarından biridir. Biri, kendi tesislerinizi kurma düşüncesiyle tesis bazındadır ve şimdi kendi tesisleriniz vasıtasıyla girmeniz yasaldır. Sanırım bunun tercih edildiğini ve en anlamlı giriş yolu olduğunu düşünebilirsiniz. İkincisi tekrar satışı. Görevlinin tesislerini tekrar satabilirdiniz. Buradaki düşünce, görevlinin ücretine sahip olmanız ve kaçınılan harcamalar için görevlinin ücretinden kesinti yapmanızdır. Böylece görevlinin hatlarını kullanmış oluyordunuz ama bunları kendi müşterilerine satarken görevlinin pazarlama için yaptığı masrafları çıkararak tekrar satabiliyorsunuz. Uygulamada ücretten yapılan bu kesintiler yaklaşık yüzde 15 gibi bir oranla oldukça ılımlıydı, çünkü görevlilerin gerçekten fazla pazarlama masrafları olmamıştı. Siz tekelcisiniz. Pazarlama için çok fazla harcama yapmanıza gerek yok. Aslında bu tekrar satış yöntemi, çok büyük iskonto sağlamadı.

Tekrar satış düşüncesine oldukça benzer şekilde bağımsız ağ elemanları (UNE) düşüncesi bağımsızlık düşüncesi idi. Rakiplerin telekomünikasyon piyasasına girebileceği UNE altında oluşturulan iki öncelikli otorite bulunmaktadır. Biri, UNE platformu olan UNE-P idi. Bu, temel olarak görevlinin bütün ağ tesislerini kiralayacağınız anlamına geliyordu. Kendi tesislerinizi kurmayacaktınız. Görevlinin bütün tesislerini kiralıyordunuz. Tekrar satıştan farkı nedir? Çok daha düşük ücretler ödemeniz dışında çok benzerdir ve bu ağ elemanlarını kullanmak için tekrar satış altında yaptığınızdan daha fazla esnekliğe sahipsiniz. Bu yüzden UNE-P'nin tekrar satış modelinden daha sık kullanılacağını yine umabilirsiniz. Diğer model, UNE-L ya da UNE döngüsüdür. Bu, görevli tesislerinin çok daha sınırlı kullanılmasını ama görevli tesislerinin bağımsızlığını içermektedir.

Bu benim şemam. Eğer telekomünikasyonda uzmansanız sanırım bu oldukça gülünç derecede basit gelecektir, ama telekomünikasyon hakkında hiçbir şey bilmiyorsanız bu, şaşırtıcı olabilir. Sanırım bu, rejimin ne olduğunu ortaya koymaktadır. O halde bu, LATA adını verdiğimiz ABD'de yerel erişim nakil alanıdır. Anladığım kadarıyla Türkiye'de de benzer bir modeliniz var. Ankara gibi bir yer yerel alan olarak dikkate alınacak ve İstanbul gibi bir yer de yerel alan olacak ve Ankara'dan İstanbul'u aramak için uzun mesafe görüşme imkanlarını kullanacaksınız. O halde kendi müşterileriniz var, kendi işiniz var ve

müşterilerin işleri için döngü adı verilen kablolu hattına sahipsiniz. Bu, Telekom ağında gerçekten önemli bir ekonomik ölçeğin bulunduğu yerde ortaya çıkar. Caddeden aşağı doğru her müşteriye giden bir hattan fazlasına sahip olmak gerçekten zordur. Bu çok pahalı bir şeydir ve genellikle bunu görmeyeceksiniz. Çok sınırlı rekabetçi döngü istihdamı gördük. Herkesin evinden başkalarının evine giden bir hatta sahip olmak istemezsiniz. Bu yüzden aynı noktada toplanan bir trafiğe sahipsiniz. Dolayısıyla bu tesislere sahip olacağız. Bunlara, görevlinin kendi ekipmanlarına sahip olabileceği ve CLEC'lerin kendilerinin kendi tesislerine sahip olabileceği ve nakil adı verilen bu tesisler arasında bağlantılara sahip olacağınız işletme tesisleri adı verilmektedir. O halde bu hatlara da döngüler adı verilmektedir. Bu tür toplanmış tesisler arasındaki bu yüksek kapasiteli hatlara nakil adı verilmiştir. Buna ek olarak görevlinin tesislerinde bulunan rakibin ekipmanlarına sahip olabilirsiniz. Telekomünikasyon yasalarımıza göre görevlinin tesislerinde rakiplerin ek yerler almasına izin verilmiştir.

Bunlar farklı modellerdir. Her şekilde görevliden trafiği bıraktığımız uzun mesafe operatörüne giden bütün ağı kiralyan rakipleri içeren UNE-P modeli hakkında konuşacağız. UNE-L çok daha sınırlıydı. Genellikle görevlinin tesislerinde aynı tür ekipmanlara sahip rakipleriniz vardır fakat görevli operatörün döngülerini kullanandan daha fazla kullanacaklardır.

UNE düşüncesi için ana gerekçe, UNE'nin gerçek tesis temelli rekabete basamak taşı sağlayacağı şekilde gerçek rekabete basamak taşı sağlamaktır. Gerçek bir rekabete sahip olmanızın tek yolu rekabet imkanlarına sahip olmaktır ve böylece UNE'ler, bu rakiplerin James'in kısaca bahsettiği iletişim ağlarındaki yüksek giriş bariyerlerinin üstesinden gelmesine izin verecekti. Yine büyük bir ekonomik ölçek bulunuyordu. Bugünün veya geçmişin genç uzmanlarından bahsederken iletişim ağında çok maliyetli olduğuna dair yaygın bir inanç vardı. Bunlar, giriş bariyerlerini güçlü bir göstergesidir. Ve ağ muafiyetleri bulunmaktadır. Bir ağ kurmak için aboneleri cezbetmem gerekir, fakat aboneleri cezbetmek için bir ağı sahip olmalıyım. Başka bir tavuk-yumurta problemi. Ekonomide çok önemli bir düşünce, ağ muafiyetleri düşüncesidir ve UNE düşüncesine adım taşı, rakiplerin yumurta-tavuk sorununun üstesinden gelmesine yardımcı olmaktadır. Onlara kullanmaları için bir başkasının tesislerini vereceğiz, böylece aboneleri cezbedebilirler. Şu anda aboneleri var, gidip kendi ağlarını kurmalıdırlar.

Bu teoriydi ve olması beklenendi. Ancak insanlar yapmadılar ya da düzenleyiciler, bu tür bir rejimin ters etkilerini tam olarak dikkate almadılar. Bunlardan biri rakiplerin kendileri üzerindeki etkiydi. Gerçekten bunları inşa ettiklerinden çok daha ucuza kiralayabiliyorlarsa bu rekabetçi tesisleri inşa

ettirecek teşvik nerede? Bu sürekli bir rejimdir. Bu bağımsızlık, bu ağ elemanlarını kiralama için bir son gününüz yoksa görevliler için güçlü bir teşvik olabilir ve rakiplere çok fazla aldırış da etmezler. İkincisi, görevliler üzerindeki etkisini tam olarak dikkate almadık. Bunu başka birinden kiralamak zorundaysalar görevlilerin yatırımlarını yükseltmeleri için teşvik nerede? Başka biri gelecek ve bunu kullanacaktır.

UNE'nin başka bir yönü daha vardır. Tekrar satış hakkında konuştuk. Tekrar satışın, rakiplerin görevlinin tesislerini kullanabileceği bir yöntem olduğu ve tekrar satış altında pazarlama maliyetinden temel olarak kesinti alabileceğiniz ve sonra rakibin görevlinin tesislerini kullanabileceği konusunda konuştuk. Fakat UNE rejimi altında genel uzun vadeli artan maliyet elemanı olan TELRIC düşüncesi bulunmaktadır. Böylece ağın her elemanının görevli tarafından maliyetine rakibe ücretlendirileceği ve maliyetlerin geçmiş maliyetler temelinde olmayacağı düşünülüyordu. Bunlar; görevlinin tesisleri inşa ettiği maliyet temelinde değil ileriye dönük bazda, bugün bu tesisleri inşa etmek için ortaya çıkan güncel maliyet temelindeydi. Teknolojik bir yenilik varsa, ekonomik bir ölçek varsa, bu tesisleri bugün inşa etmek daha ucuz olacaktır ve bu nedenle görevli tesisi inşa etmek için gerçekte harcadığı maliyetten daha azına rakibe ücretlendirme yapmaya zorlanır. Açıkçası görevliler bu rejimden pek memnun kalmadılar.

Birkaç nokta daha. FCC, TELRIC'i belirlemek, bu ileriye dönük maliyet temelinde ücretleri nasıl uygulayacağınızı belirlemek için kurallar koydu. Fakat eyalet kamu hizmetleri komisyonları, FCC kuralları temelinde ücretleri ilk belirleyen oldu. Federal sistemimiz dikkate alındığında gerçek analizler temelinde değil ama belki de karar ve kamu hizmetleri komisyonunun nasıl agresif olduğu ve nasıl etkili çeşitli oyuncular olması temelinde farklı rejimlerde çok farklı TELRIC ücretleri bulunabilir, CLEC'ler ve görevliler kendi eyaletlerindeydiler. Sonuçta sanırım CLEC'lerin ABD'de başarılı olmadıklarını söylemek adil olacaktır. Görevlinin tesislerini kullanarak rakip yaratma düşüncesi başarılı olmadı. Sanırım ABD, bu bağımsız rejimi teşvik etmeye çalışmaktan büyük ölçüde uzaklaşmış durumda. Olması muhtemel çok sayıda neden var. Hiç kimse, bu nedenlerin ne olduğunu tam bir kesinlikle söyleyemez. Fakat çok sayıda olasılık var ve muhtemelen hepsi bir ölçüde etkili.

Mahkemede bazı itirazlar yapıldı. Görevlilerin aldığı UNE-P iptal edildi. Görevlilerin ticari birliği olan görevli örgütü UNE-P'ye mahkemede itiraz etti. Birkaç defa itiraz etti. Nihayet mahkemede başarılı oldu. FCC, bu kural için Temyiz Mahkemesine gitmemeyi tercih etti. Böylece UNE-P, kendisine karşı yapılan yasal itirazlardan dolayı sona erdi. Hatta UNE-L, FCC işlemlerinde daha da azaltıldı. FCC, bağımsızlık uygulaması için güncel düzenlemeleri ilan etmeye

devam etti. Mahkemeler, bunun yeterince iyi olmadığını söylediler. Sonunda pek de sınırlayıcı olmayan bağımsızlık kurallarıyla ortaya çıktılar. Bunlar, daha fazla itiraz gerektirmeyenler gibi görünüyordu. Daha az ihtilaflı neden, CLEC'lerin işletme modelini yeterince farklılaştırmamasıydı. Müşterileri çekecek zorlayıcı nedenleri ortaya koyamamışlardı.

Diğer bir neden, zamanlama olabilirdi. Nokta-com hareketi vardı. Nokta-com hareketi çok güçlü bir yoldan Telekom şirketlerini gerçekten etkilemişti. Hareketin en üstünde yer alan bu şirketler milyonlarca dolar değerindeydi. Fakat nokta-com bombasıyla güvenlikleri tamamen işe yaramaz hale gelmişti.

Gerçek tesis bazlı rekabetin gelişimi belki de konut seviyesinde kablo şirketleri olan CLEC'lerin başarısızlıklarının bir başka nedenidir. Sanırım telsiz şimdi kablolu hat görevlilerine gerçek bir rakip olarak çok güçlü bir şekilde ortaya çıkıyor ve sonra elbette görevliler tarafından yapılan bir tekelci giriş hareketi bulunuyordu ve James, buna dahil olan mahkeme davası hakkında konuşacak. Fakat görevlilerin rakiplerle işbirliği yapmadığına dair çok sayıda iddia vardı. Anlatılan hikayelerden biri, rakip hatlarını suçlayan görevlilerin rakip hatlarını yemesiydi. Daha gerçekçi olan bir ekonomistin renkli yasal uygulamalar adını verdiği ile hatları suçlamak kadar yasa dışı görünmeyen ama hala rakiplerin rekabet yeteneğini dezavantaja dönüştüren olaylardır. Ara bağlantı yapmak zorunda oldukları ek yerlere sahip olmalarına izin vererek onlara hizmet verebilme seviyeleri sağlıyorlar. Görevliler, bu ara bağlantıları yapmakta yavaş kaldılar. Bu yüzden görevlinin aradığı bir müşteri olsaydım rakibi arayarak birkaç haftada alamayacağım hizmeti ertesi gün alacağımı bilecektim. Bu, rakibe değil işbirliği yapmayan görevliye bağlıydı. Bu, iyi bir düzenleme yapma başarısızlığına karşı kesinlikle bir dezavantajdır. Görevlilerin kötü insanlar olduğunu söylemek istemiyorum. Sadece bunların, firmanın kendi tesislerini hissetmesinin bir yolu olduğunu söylüyorum. Yine de rakiplerin masum bir yoldan hareket etmediklerini düşünebilirsiniz. Önemli ölçüde düşük maliyette olan TECRIC ücretleri için bir lobileri de olacak. Bu yüzden dediğim gibi basamak taşı teorisi işe yaramadı. Bağımsızlık sayesinde tesis bazlı rekabeti ABD'de başaramadık. Özellikle sanırım UNE-P rejimi, başka şekilde sahip olabileceğimizden daha az yatırım sonucu verdi. Ortaya sadece deneyimimi koyuyorum. Belki bundan bir ders çıkarırsınız.

Geniş bant açısından ILEC'ler de çok sayıda sınırlandırmayla karşılaştı. Geniş bant açısından mevcut bakır hatlarında bulunan herhangi türde yüksek hızlı geniş bant imkanlarını rakipleriyle paylaşmak zorunda oldukları bir hat paylaşma kuralı vardı. Böylece bakır hatları üzerinden yüksek hızlı bağlantılar oluşturmak için gerekli ekipman yatırımını yapacaklardı. Görevlileri ve 1996

Telekomünikasyon Yasasını dikkate alınarak FCC, bunları tesislerini rakipleriyle paylaşmaya zorlayacaktı. ABD Telekom şirketleri, özellikle geniş bantı açmakta çok yavaşlardı. Sanırım bunun, sahip oldukları herhangi bir yatırımı gerçekten ellerinde tutmalarını engelleyen hat paylaşma kuralına bağlı olduğunu düşünebilirsiniz.

Diğer taraftan ABD’de Telekom şirketlerine ek olarak kapsamlı kablo servislerimiz de vardı. Bu servisler temelde düzenlenmemişti. Görevli telefon şirketlerinin olduğu şekilde tekeli oldukları asla düşünülmemişti. Büyüdüler ve televizyon yayınından gerçekten pay aldılar. Kendi koaksiyel kablolarını kullanarak yayın servisleri geliştirebiliyorlardı. Bunun gelişiminde ilk liderler olarak yer aldılar. Böylece kendi geniş bant yatırımlarını paylaşmaya zorlanan düzenlenmiş bu görevli telefon şirketleriyle yaşamış olduğunuz gerçekten büyük doğal bir tecrübeydi. Düzenlenmemiş ya da temel olarak düzenlenmemiş bu kablolu şirketlerine ve gerçekten ortaya çıkan görevliler üzerindeki yükümlülüklerle sahiptiniz

İstatistikler yanımda ama DSL abonesi sayısı büyük ölçüde artıyor. Görevliler fiberlere büyük yatırımlar yapıyorlar. Fiber giderek daha fazla bulunuyor. Sanırım ABD’de büyük görevlilerden biri olan Verizon gibi şirketler dünyadaki diğer şirketlerden daha fazla yatırım yapıyorlar ve şu anda da fibere yatırım yapıyorlar. Bu yüzden bu sorunların çözülmesi uzun sürmedi.

Bazı insanlar, AB’nin bağımsızlık deneyiminin ABD’dekinden daha başarılı olduğunu düşünüyor. AB’de geniş bant yatırımını teşvik etmek için yine güçlü bir hareket var ve terminoloji konusunda pek emin değilim ama anladığım kadarıyla bu, UNE-L rejimine benzer bir yerel döngü bağımsızlığı ya da alt döngü bağımsızlığı ve UNE-P’ye yakın olan çok az bir akım var. Sanırım birçoğu için bağımsızlık, geniş bant yerleşimi üzerinde olumlu etkiye sahip olmayacak ama belirtilen üç önemli örnek var. Japonya, Kore ve Fransa. Sanırım benzer geniş bant penetrasyon oranlarına sahip olurlarken geniş bant hızları, ABD’dekilerden birçok defa daha hızlı. Kore açısından sanırım Kore, birçok fiberi yerleştirdikten sonra bağımsız rejimine sahip oldu. Bu yüzden bağımsız rejimi, fiberin yerleştirmesinden sonra meydana gelen gerçek bir şey. Kore’nin bağımsız başarısı hikayesinde hesaba katacağını sanmıyorum. Benim düşüncem bu. Bağımsız başarı hikayesi olmayabilir. Kore’nin sahip olduğu diğer bazı avantajlar var. Hükümetin doğrudan geniş bant yatırımı üzerinde sübvansiyonu var ve talep gerçekten güçlü. Japonya çok yüksek hızlara sahip. Bağımsız modeli kullanan önemli rakipleri var ama fibere yatırım yapmaya devam edecek. Fibere geldiğinde gerçekten etkili bir bağımsızlık olmayacak. Rakipler şu anda DSL. Bunlar gerçekten fiber rakipleri. Japonya’da fiber için bağımsız fiyatlar veya rakiplerin fiber kiralayabileceği toptan fiyatları oldukça

yüksek. Gerçekten yatırımın yapıldığı yer Japonya. Sanırım temel olarak bağımsızlığa tabi olacak. Sanırım UNE-P, belki de ABD’de çok daha sahipsiz olan bir şey ve belki de diğer bağımsızlık rejimlerine yatırımın daha güçlü önleyicisi olmaya yol açıyor.

1996 yasası sırasında ortaya çıkmayan telekomünikasyonda yer alan diğer hususlardan hızlıca bahsetmek istiyorum. Telsizin gelişimi. Telsiz, o sırada temel bir rakip değildi ve sanırım telsizin gerçekten rakip haline geleceği ya da gerçek bir bağımsız platform, gerçek bir üçüncü platform haline geleceği konusunda güçlü argümanlar bulunmaktadır. iPhone, geniş bant erişimine ya da veri erişimine sahip olmanın dikkat çekici bir yoludur. Sanırım bu, telsiz için gerçekten zorlayıcı bir rekabete yol açabilir. ABD’de sadece birkaç telsiz ve kablolu hat abonelik olayına bakarak neredeyse ev kullanımının yüzde 15’i şu anda telsizdir. Bu, temelde genç insanlar arasında bir fenomendir ama sanırım bu da bir gelişme gösterecektir. Başka yollardan etkiler de gördük. Kablolu hat telefonları, en azından gerçekten ayrılmış olanlar arasında uzun mesafe kullanımını gördük.

ABD’de uzun mesafe piyasasına sahip değiliz. Bells girer girmez ve kablolu gerçekten büyük bir yola girer girmez şimdi gerçekten eski mesafe paketlerine sahibiz ve bu, bir başka değişimdir. Bu, Telekomünikasyon Yasasıyla gerçekten öngörülmemiştir. Şu anda bundan söz etmeyeceğim. İkinci konuda James’e döneceğim fakat tartışacağım şeylerden biri, çok fazla birleşme görmüş olmamızdır. Kablo, eski görevli telefon operatörleri ve telsiz arasında platformlar temelinde üç gerçek tesis arasında artan rekabeti görüyoruz. Fakat olası problemler bulunmaktadır. Telsiz taşıyıcıları arasında çok fazla birleşme gördük. Telsiz taşıyıcılarından bazılarının sahibi, farklı bölgelerde olmalarına rağmen eski görevlilerdir. Dağıtımaya yönelik bazı eğilimler bulunabilir fakat sanırım daha fazla rekabet, daha fazla gerçek rekabet göreceğiz. Daha fazla rekabet düzenleme gerektirmez. Bu, bağımsızlık rejimiyle elde edilebilecek olandan çok daha iyidir ve görmek istediğim de bu. Şimdi James’e döneceğim.

James FREDRICKS- Temyiz Mahkemesinin son beş yıl ya da daha önce hakkında karar vermiş olduğu bir çift davadan bahsetmek istiyorum. Yerel telefon endüstrisini düzenleme çabası olarak 1996 Telekom Yasası ortaya çıktı. CLEC’lerin sonunda piyasada şiddetli bir rekabet meydana getirmemesi hayal kırıklığı yarattı ve özel uygulayıcılardan bazıları, görevlileri cezalandırmak için antitröst davaları açmaya çalıştılar ve artan rekabet eksikliği için onları suçladılar.

Seth’in açıkladığı gibi 1996 Yasası görevlilerin, ILECS’lerin kendi tesislerini hükümlerle düzenlenmiş olan özel şartlarda rakipleriyle paylaşımlarını gerektiriyordu. Bu davada ortaya çıkan gerçek soru, “ABD’deki

tekelleşme hakkındaki antitröst ve tekelleşme girişimi hükmü tesisleri rakiplerle paylaşmak için benzer bir görev veriyor mu?” Verizon’un görev alanının bir parçası, bölgesi olan New York City’de Verizon, diğerlerinin girebileceği noktada 1996 yılına kadar tek yetkili yerel servis imtiyazına sahipti. Bu durumda giren şirket AT&T idi. New York City bölgesinde yeni bir rakip girişi olmalıydı. Yasaya bağlı olarak Seth’in açıklamış olduğu bağımsızlık fiyatlarında ayrı ağ elemanlarına erişim hakkı kazandı. Nihayetinde Verizon ile AT&T arasındaki anlaşmalar New York Kamu Hizmetleri Komisyonu tarafından onaylandı. Santralde Verizon, rekabetçi piyasanın şartlarını yerine getirdi ve FCC’den santralde uzun mesafe piyasasına giriş yetkisini aldı. Bu, yapılan işin bir bölümüydü. Uzun mesafe görüşmeleri ya da yerel görüşme piyasasını açıyorsunuz ve santralde yerel görevlinin uzun mesafe görüşmesi piyasasına girmesine izin vereceksiniz. Temel olarak bağımsızlık ve paylaşma şartları, ağ elemanlarına ayrımcılık yapmadan erişimi gerektirmiştir. Verizon’un AT&T’a kendi işletim destek sistemine erişmesine izin vermesi gerekiyordu. Sistem, iptal emirleri, artış emirleri, vs gibi servis için emirler alır. AT&T’a elektronik ara yüze erişim izni verildi. Böylece emirleri OSS’a gönderebiliyor ve bu elemanları kullanabiliyordu. Sorunlar ortaya çıktı. Verizon, OSS erişim yükümlülüklerini yerine getirmiyordu. AT&T, emirlerini elektronik ara yüz üzerinden gönderiyordu. Fakat kendisine karşı ayrımcılık yapılmıştı ve ayrımcılık yapılmadan erişim sağlanması gereği kendisine hatırlatıldı.

1999 yılında CLEC’ler AT&T’ı düzenleyicilere şikayet ettiler. Davada FCC ve New York PSC ihlalleri araştırıp soruşturdu ve sonunda Verizon ve düzenleyiciler anlaşmaya vardılar. Verizon, üç milyon Dolar ceza ödemeyi kabul etti. CLEC’lere on milyon Dolar tazminat ödedi. Ayrıca düzenleyiciler Verizon’a yeni performans ve raporlama şartları getirdiler.

Bay Trinko New York City’de küçük bir hukuk firması sahibidir. Bu sorunların kötü sonuçları üzerine istifa etti. Teorisi, Verizon’un tekeli koruması ve (1) kendi operasyonuna verilen erişimleri CLEC’lere sağlamayarak, (2) CLEC emirlerinden önce kendi emirlerini yerine getirerek, (3) CLEC emirlerini yerine getirmede ve CLEC’in emir durumlarını bildirmede başarısız olarak Federal antitröst yasalarını ihlal edecekti. Bu, bir tür kötülüktü. Bir tür ... kabloya koymaydı, fakat aynı zamanda emirler yerine getirilmediğinde ILEC’lere zarar verdi. Trinko, bu davranışın yeteneğini ya da hukuk firmasının yeterli yerel fon servisi elde etme yeteneğini etkilediğini iddia etti ve bu, yasal bir işletme nedeninden yoksundu ve yalnızca rekabeti dışlamayı amaçlıyordu. Bay Trinko, zararlar için istedi ve New York City’de CLEC kullanan herkesi temsil ettiğini düşündü ve bu davayı açarak bir şans elde etmek istedi. ABD’de tekelleşme suçlaması, Sherman Yasasının 2. Bölümünde açıklanmaktadır. Firmanın antitröst yasalarını ihlal ederek hareket edebileceği iki yol sağladı:

tekelleşebilir ya da tekelleşme girişiminde bulunabilirdi. Bu dava tekelleşme davasıydı, girişim davası ve tekel gücünü kasıtlı elde etme ya da sürdürmeye dair bir davanın parçası değildi. Ayrıca bu, yasal rekabet yöntemleriyle, geçerli yasal rekabetle değil daha çok rekabet avantajı kazanmak veya rakibi yıkmak için kapalı rekabeti amaçlayan anti rekabet yolunu kullanarak yapılmıştı.

Dava, ABD Temyiz Mahkemesine gitti. ABD Adalet Bakanlığı ve FTC, kısaca Temyiz Mahkemesinin davayı reddetmesini öneren bir başvuru yaptı. Hükümetin takındığı tutum, 1996 Yasasının ve antitröst yasalarının her ikisinin de rekabet piyasasına uygulanmasıydı ama Telekom Yasası, 1996 Yasası ve antitröst yasaları farklı bir modelle farklı yollardan bunu yapıyorlardı. 1996 Yasası, 20. yüzyıl başında yerel telefon servisinin kapsadığından beri var olan bu lokal tekelleri işletmek için tasarlanmış çok ayrıntılı bir proje sağladı ve nihai kaynağından veya bu yerel telefon tekellerinin yasallığından ayrı olarak rekabeti tekrar düzenlemeyi amaçlıyordu. Kendiliğinden açıklanan basamak taşı modeliyle rakiplere yardım da sağlıyordu. Ağ elemanlarına erişim sağlıyordu. Rekabetçi olmayan ücretlerde bunu yaptı. Bunun yapısı hakkında büyük bir mücadele vardı fakat bu, Telekom yasalarının doğasıydı, bu piyasaya rekabeti getirme çabalarıydı.

Antitröst yasaları resmi ve genel uygulamalardır. Bunlar özellikle telefon piyasası için tasarlanmıştı. Kesinlikle bu endüstriye uygulanıyordu. Savunmacı tekelleşme hareketini yasaklıyordu. Fakat somut tekelcilik gibi tekelciliği yasaklamıyordu. antitröst yasaları tesislerin paylaşımı konusunda kararname ve şart sunmadı. Erişim kuralları ya da ücretlendirme kuralları vermiyordu. Kesinlikle rakiplere yardımcı oluşturmak için genel bir görev oluşturmuyordu. Genel antitröst yasaları rakiplere yardım konusunda çok şüpheliydi çünkü rakiplerin kendi işletmelerine yatırım yapmaları için birbiriyle rekabet etmelerini istiyorduk, birbirlerine yardımcı olmalarını değil. Biliyorsunuz birbirine yardım, yardım nihayetinde kartel hareketine, yani gizli anlaşmaya dönüşeceğinden her zaman risktir. Hükümet, 1996 Yasasının ve antitröst yasalarının en iyisini yaptığını düşündü; kesinlikle birbirini tamamlıyordu, fakat 1996 Yasası, antitröst yasaları kadar kapsamlı değildi. Onları daraltarak ya da kapsamını genişleterek antitröst yasalarının kapsamını değiştirmede. Sonuç olarak telekomünikasyon düzenleyici programını ihlal ederseniz bu, antitröst ihlaline otomatik olarak dönüşmez. Davranışa bakmak ve sadece özel düzenleyici program temelinde özel standartları değil antitröst yasasının genel standartlarını uygulamak istersiniz.

Bu genel standartları uygulayan Hükümet, Temyiz Mahkemesine orada ihlalin bulunmadığı iddiasına inanmamasını önerdi. Hükümet, hiçbir ekonomik testi uygulamaktan hoşlanmıyor. İstisnai davranış rekabet dışında başka bir

yoldan rekabette bir anlam oluşturuyor mu? O halde etkilerinden ayrı olarak davranışınız için yasal iş nedenlerine sahipseniz kendi rakiplerinize sahip olabilirsiniz, bunun istisnai ya da yağmacı bir davranış olmadığını söyleyebiliriz. Bu durumda bir rakibe yardımı reddetmek, rekabeti engelleme eğiliminden ayrı bir anlam taşır. Firmalar için bunun, kendilerine rakipleri için değil yalnızca kendileri için olduğunda bir anlam oluşturduğunu düşünmek zordur. Adil bir standart isteniyor çünkü biz, daha önce bahsettiğim gibi rakiplere yardım konusunda şüpheliyiz, rakipler arasında bilgi alışverişi görürsek, bu genellikle orada gizli bir anlaşma olabileceğinin işaretidir.

Çok sıkı şartlarda rakiplere yardım gereği, önceden rekabetçi etkilere veya faydalara sahip olabilir. Çok şüpheliyiz ve bunun, rekabet karşıtı riskini ortaya çıkaran daha fazla durumun bulunduğu sonucuna varıyoruz. Temyiz Mahkemesi, Adalet Bakanlığını, FTC'yi dinledi ve Bay Trinko'nun tekelleşme iddiasını reddetti. Adalet Bakanlığının önerisiyle tutarlı olarak 1996 Yasasının önceden var olan antitröst standartlarını değiştirmedeğini belirtti ve aynı şekilde yeni standartlar oluşturmadığını açıkladı. Onları genişletmedi ve onlarla çelişmedi.

Antitröst yasasının prensibi olan Sherman Yasası, sadece tek el gücünün konumuna izin verir, tek el fiyatlarının ücretlendirilmesine izin verir. Aslında tek el elde etmek için yasal rekabetçi yöntemler kullanılırsa bu, tek el fiyatlarıyla ödüllendirilmelidir. Bu, rekabetin doğasıdır. Yenilik sayesinde rekabeti kazanırsanız, elde ettiğiniz üstün işletme zekası bunu ortaya çıkarır. Fakat antitröst yasalarının yasakladığı şey ya da istisnai veya zarar verici davranışla tekeli korumada bahsettiğim gibi bu, ekonomik bir anlam ifade etmez ama etkileri rakipler üzerinde anlamlıdır. Mahkeme, firmanın avantajını paylaşma şartıyla antitröst yasaları arasında bir ilgi olduğunu kabul etti. Rekabeti azaltacak ya da tek elci ve rakip firmaların belli yatırımlarını azaltacaktı. Basamak taşının ötesinde basamak yoksa bu, basamak taşının nasıl işe yarayacağıydı. Rakibinizin altyapısını kullanabilirseniz altyapınızı genişletmek ve yeni teknolojiler oluşturmak için size teşvik verilmez. Benzer şekilde belki de tek elci, inşa edeceği şeyi paylaşacağını bilirse çok düşük fiyatlarla rakipleriyle paylaşacaktır, bu eylemi yapması için çok az teşvik vardır. Ayrıca antitröst mahkemeleri FCC gibi değildir. Merkezi planlamacılar gibi değildir. Uygun fiyatın ne olduğu konusunda karar vermek için yeterli imkana sahip değildirler. Antitröst mahkemesinin merkez tesislerinin veya herhangi bir tesisin paylaşımını istediği herhangi bir zamanda sorun her zaman ücret mi olacak? Elbette mahkeme, makul bir fiyat söyleyecek ama nihayetinde makul fiyatın ne olduğu konusunda çok sıkı mücadele ederseniz CLEC veya ILEC'in bu şekilde bakacağından ve mahkemeleri karar verme konusunda güç durumda bırakacağından şüpheliyim. Bunu yapacak imkanları yok. O halde bu, antitröst

yasalarının ve genel mahkemelerin bu eyalette kamu hizmeti komisyonlarının tersine iyi donanımlı olması sorunu değildir ve uzmanlığa sahip FTC'nin kanıt toplaması anlamlıdır ve ekonomik analiz, bu tür bir taahhüdü oluşturmaya çalışır.

Son olarak paylaşım şartı, potansiyel olarak gizli anlaşmaya yol açma sorunudur. Fakat paylaşımın, antitröst yasalarını gerektirebilecek bir şey olduğu dar şartlardır. Mahkeme, geçmişte paylaşım şartı olan bir davayı belirtmiştir ve bu davanın gönüllü kapatma işlemleriyle tek taraflı olarak çözüldüğünü ifade etmiştir. Bu, ilgili tarafla uzun süren bir işleme sahipsiz tekeli olacaktır. Rasyonel bir ilgidir ve rekabet karşıtı uç için karın elde edilmesini sonlandırır. Verizon'un bağımsız ağ elemanlarını sattığı ve sonra bazı rakiplere bunları satmayı reddettiği söylenir. Bazı şüpheler ortaya çıkmaktadır. Bu elbette mahkemenin gerçekten baktığı durumla çelişkilidir. Verizon, kasıtlı olarak bir dizi işlemi sonlandırmamıştır. Düzenleyici programda gerektiği şekilde anlaşmalarını taahhüt etmediğini şikayet etti fakat düzenleyici program için rakiplerine veya hatta perakende müşterilerine çeşitli ağ elemanlarını sattığı anlaşmalara girdi. Bu satışları toptan fiyatından yapmalıydı. Bunu sağlamak için önemli bir çaba sarf etti. Yardımcı tesisler oluşturmalı ve kısa karlar elde etmeliydi.

Böylece nihayet Mahkeme, antitröst tekelleşmesi yasalarının bu tür bir davranıştan dolayı ihlali cezalandırması veya para cezası kesmesi için hiçbir neden olmadığına karar verdi. Davacı, bunun işe yaramadığını fark eder etmez yeni bir teoriyle ortaya çıktı. İki yıl sonra Verizon ailesinin bir parçası olan Bell Atlantic'e karşı dava açtılar. İnsanların bütün durumlarını temsil etmek ve kendine bir fırsat oluşturmak istiyordu. İddiası, mevcut ILEC'lerin Sherman Yasasının 1. Bölümünü ihlal için gizli anlaşma yapmasıydı. Bölüm 1, ticareti sınırlandıran kombinasyonda sözleşmeleri ya da gizli anlaşmaları yasaklayan hükümdü. Bu davada ihlal oluşturan ABD antitröst yasaları altında ve rakiplere pazarların tahsis edildiğini iddia ettiler. Bay Twombly'nin iddiası, ILEC'lerin rekabetçi girişi ve geniş bant pazarında ilgili lokal telefonu önlemek için gizli anlaşma yapmasıydı. Buna ulaşmak için iki tür anlaşma vardı. Birincisi, birbirleriyle rekabet etmemeye karar verdiler. Diğer bir deyişle bir ILEC, diğer ILEC'in ana piyasasında CLEC olmayacaktı. İkincisi, kendileriyle rekabet edecek diğerlerini bastırarak girişimlere karar vermişlerdi. Bu bastırma çabaları, Trinko davasında bahsettiğimiz emirlerin yeterince yerine getirilmemesi, bağımsız elemanları kullanmaya çalıştıklarında CLEC'e çok düşük kalitede hizmet verilmesi, işletim sistemlerine erişimlerinin sınırlandırılması gibi şeylerdi. İddialar, rekabeti engellemek için bir dizi paralel davranış düzenlemeleriydi ve bu paralel davranışlar, bir tür anlaşma yaptıklarının kanıtıydı. Bay Twombly, gerçek bir kanıtı sahip değildi ama düşüncesi, örneğin

birbirleriyle rekabet etmeme anlaşmasının bulunmasıydı, diğer bir deyişle bunu yapmak için anlaşmaya varmadıkları kanıtlanan fırsatların ve rekabetçi fırsatların olacağı iddia edilmesine rağmen diğer piyasalarda rekabet oluşturacak şekilde bir düzenleme yapmayacaklardı. Örneğin AT&T, Verizon bölgesiyle çevrelenen Connecticut eyaletinde çalışan küçük bir ILEC'ti. Twombly, Massachusetts gibi bir CLEC ya da New York gibi bir CLEC haline gelmeye çalışmak için bunun büyük bir fırsat olup olmayacağını soruyor. Birbirine bitişik piyasalara sahip olduklarından doğal avantajlara sahip olacaksınız. Bay Twombly'e göre bu gizli anlaşma, telefon ve internet fiyatlarını yükseltti. Zarar zamanlarını istiyordu. Yine ABD Hükümeti, Temyiz Mahkemesine davayı reddetmesini önerdi. Adalet Bakanlığı, Twombly'e iddiasını ifade edemediğini söyledi. İddiayı ifade etmek için zararın ne olduğu ya da durumunuzun yapısının ne olduğuna dair savunmaya bildirimde bulunmak için yeterli olgusal öngörülere sahip olmalısınız. İddia edilen bu davranışın yanlış olabileceğine dair bazı mesnetler göstermelisiniz. Fakat davranış meydana geldi ve bu durumda gerçekte bir anlaşma bulunduğuna dair herhangi bir kanıt ortaya koymadı. Bir anlaşma bulunduğuna dair sonuç ifadesi vardı fakat bunun kanıtı yoktu. Tek başına kalarak anlaşma için böyle bir sonuç çıkarımı yoktu. Umut kırıcı ön rekabet davranışı riskiyle bunun açık bir anlaşma olduğu beyanıyla dava açtı. Bu durumda Bay Twombly'nin iddiaları, ILEC'in bizim kendi ekonomik çıkarlarıyla tutarsız olduğunu söylediğimiz piyasalara girişi önlemek için önlem aldığıydı. Twombly davasında söylediğim gibi bu eylemlerin ekonomik bir anlamı yoktu. Bu durumda o insanların bu eylemleri gerçekleştirmesi için ekonomik bir anlamı olmalıydı. Bunu yapmak için birçok ILEC'in bu tür anlaşmalara girmesine gerek yoktu. Benzer şekilde özellikle her ILEC'in rakip olarak bir diğerine katılması kararı konusunda söylenecek bir şey yok. Bir kez daha Temyiz Mahkemesinde heyet görüşümüzü kabul etti ve Bay Twombly'nin davasını reddetti. Teorileri, Bölüm 1'in bir anlaşma gerektirmesiydi ve böyle bir anlaşma olduğunu yeterince gösteremedi ve böyle küçük bir beyan üzerine dava açılmasına izin vermek, şirketlere pahalıya patlayacaktı ve elbette gerçek kaygı konusu bu değildi ama genelde gerçek nedenlere dayanmadan sadece ifadelerle herkesin dava açmasına izin vererseniz maliyeti yükseltecektir ve ön rekabet davranışını soğutacaktır. Hükümetin ortaya çıkardığı gibi ifadeleri ortaya anlaşma koymadı. Bu alandaki eylemlerde girişin engellenmesinin bölgesel baskınlığı korumak için tek taraflı tepki dışında bir şey olduğunu ileri süren hiçbir şey yoktu. Bunun ekonomik bir anlamı vardı. Bu tür eylemleri yapmak için bir neden yoktu. İkincisi bir başkasının piyasasına girmemeniz olgusu, bu tür bir anlaşma olduğunu göstermez. Olay, bu şirketlerden her birinin yıllardan beri tekelci olmasıdır ve diğer bir tekelciye karşı rekabette başka bir tekele büyük bir ilgi gösterdiğini düşündürecek bir neden yoktur. Bunun anlamlı olduğunu düşündürecek bir neden yoktur. Benzer şekilde Twombly davasında

bu, CLEC'ler ve ILEC'ler için ne kadar zordu, onları durdurmak için ne kadar çok çaba sarf etmişti. CLEC haline gelme fırsatı cazip bir şey değildir. Bu, Trinko ve Twombly davalarının yapısıdır. Bazı insanlar, yeterli antitröst uygulamasına izin vermediği eleştirisini yaptılar. Fakat şimdi açıklamaya çalıştığım nedenlerle bu alanda antitröst uygulaması bazı sorunları ortaya koydu ve özellikle son derece düzenli bir endüstri olması olgusu ışığında antitröst uygulayıcılarının ve antitröst mahkemelerinin rolü, paylaşım şartı konusunda bu ince belirlemeleri yapmalarında FCC'ye ve eyalet kamu hizmetleri komisyonlarına yardımcı olmaya çalışmaktır. Nihayetinde bu zayıf bir karardır.